

BAB III

KEDUDUKAN, TUGAS, DAN WEWENANG GUBERNUR SERTA CARA PENGISIAN JABATAN GUBERNUR

A. Gubernur

a. Tinjauan Umum Tentang Gubernur

Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan daerah dan masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah menurut Bagir Manan merupakan satuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah yang berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tertentu di bidang administrasi negara sebagai urusan rumah tangganya.¹

Pemerintah daerah sendiri di Indonesia diselenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan oleh pemerintah daerah dengan DPRD, lebih jelasnya pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkup pemerintah daerah lainnya. Kepala daerah merupakan pimpinan eksekutif di lingkungan pemerintah daerah. Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Untuk daerah provinsi sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dipimpin oleh gubernur dibantu dengan wakil gubernur. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang

¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 57.

dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Khusus mengenai jabatan gubernur terdapat perbedaan dengan jabatan kepala daerah lainnya, yang mana gubernur sebagai jabatan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah memiliki fungsi rangkap yaitu sebagai kepala daerah, dan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dalam kedudukannya sebagai kepala daerah maka gubernur di dalam melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah lebih terletak pada kewenangan provinsi yang sifatnya terbatas.² Pertama, dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota. Kedua, kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan di daerah kabupaten maupun daerah kota. Ketiga, kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Sedangkan dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur memiliki fungsi untuk mengadakan pengawasan dan pengordinasian terhadap penyelenggaraan

² I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2013, hlm. 216.

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota, pengawasan yang dilakukan oleh gubernur tersebut dapat berupa pengalasan secara represif maupun preferentif. Kewenangan gubernur sebagai wakil pusat juga sangat bergantung kepada adanya pelimpahan wewenang yang berasal dari ataupun yang diberikan oleh pusat sesuai dengan prinsip dekonsentrasi.³

Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Mendagri (Menteri Dalam Negeri) atas nama Presiden. Selain itu, gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga dalam hal ini, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Dan kewenangan gubernur diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 08 Tahun 2016.

b. Gubernur Sebagai Jabatan Publik

Sesuai yang dinyatakan oleh Logemann bahwa negara merupakan suatu organisasi yang di dalamnya terdapat jabatan-jabatan, jabatan (*ambt*) itu sendiri merupakan lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tata kerja suatu organisasi, lingkungan jabatan yang terdapat dalam suatu organisasi negara itu sendiri dapat dibedakan dalam beberapa bentuk, yaitu⁴ :

1. Jabatan alat kelengkapan negara dengan jabatan penyelenggara administrasi negara,

³ *Ibid*, hlm. 216

⁴ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2003, hlm. 50.

2. Jabatan politik dengan jabatan bukan politik,
3. Jabatan yang bertanggung jawab secara langsung dan berada di bawah pengawasan publik dengan jabatan yang tidak bertanggung jawab secara langsung.

Berdasarkan perbedaan dari tiap-tiap jabatan tersebut, Bagir Manan kemudian membedakan mekanisme pengisian suatu jabatan menjadi tiga yaitu⁵ :

1. Pengisian dengan pemilihan (*election*),
2. Pengisian jabatan dengan pengangkatan (*appointment*), dan
3. Pengisian campuran yang sekaligus mengandung pemilihan dan pengangkatan.

Mengenai jabatan gubernur sendiri dapat dikatakan bahwa jabatan gubernur sebagaimana dinyatakan I Gde Pantja Astawa merupakan jabatan publik dikarenakan kedudukan dan fungsinya, sebab pada jabatan gubernur meskipun ia berkedudukan sebagai wakil pusat namun terdapat fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dalam pelaksanaannya diwujudkan dengan bentuk pelayanan kepada publik, terutama setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kedudukan gubernur bertambah kuat baik itu dalam fungsinya sebagai kepala daerah maupun sebagai wakil pusat, dimana saat ini hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota cenderung bersifat subordinasi berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dimana kedudukan gubernur dengan bupati/walikota cenderung sejajar. Kuatnya kedudukan gubernur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dapat dilihat dari tugas gubernur, selain dapat mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah di kabupaten/kota juga dapat menjatuhkan sanksi kepada bupati/walikota terkait penyelenggaraan

⁵ *Ibid*, hlm. 60.

pemerintahan di kabupaten/kota. Hal itu menunjukkan bahwa saat ini kedudukan gubernur sebagai wakil pusat semakin bertambah kuat, dan hal itu mempengaruhi fungsinya sebagai kepala daerah karena mempengaruhi pelaksanaan pemerintahan daerah di kabupaten/kota, karena itulah dengan semakin luasnya fungsi gubernur dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah maka semakin besar pula tanggung jawabnya terhadap publik, dan diperlukanlah partisipasi publik yang besar pula dalam pengisian jabatannya.

c. Tugas dan Kewajiban Gubernur

Tugas dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah secara umum adalah mewakili Kepala Negara dan Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan pemerintahan umum dan sektoral di wilayahnya. Wakil pemerintah pusat karena kedudukan, memiliki kekuasaan kenegaraan dan pemerintahan dalam wilayahnya atas nama presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan.

Sejalan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, gubernur selaku wakil pemerintah adalah pejabat negara yang menyelenggarakan pemerintahan umum dan sektoral di daerah/wilayahnya. Misi utama yang diemban adalah mengamankan kepentingan negara dan pemerintah pusat di daerah/wilayahnya. Dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya, gubernur selaku wakil pemerintah mengatur sumber daya pemerintahan yang berada dalam tanggung jawabnya, mengkoordinir kepala instansi vertikal yang berada di wilayahnya, serta membina dan mengawasi pemerintahan daerah otonom yang berada dalam lingkup jabatannya. Sebagai kepala satuan wilayah pemerintahan, gubernur memperoleh dukungan berupa personil maupun alokasi dana dan sarana prasarana anggaran berkaitan dengan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan yang bersifat saling terkait, tergantung, dan sinergis antara pemerintah dan pemerintahan daerah atau antar pemerintahan daerah sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Dalam rangka melaksanakan urusan pusat yang ada di daerah dilaksanakan oleh kepala pemerintahan provinsi atau kepala daerah provinsi yang disebut Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan instansi vertikal yang menangani urusan pusat yang tidak diserahkan kepada daerah. Gubernur mempunyai kewenangan untuk mengkoordinir, mengawasi, melakukan supervisi, dan memfasilitasi agar daerah bawahannya mampu menjalankan otonominya secara optimal. Selain itu, gubernur memiliki *Tutelage Power*, yaitu menjalankan kewenangan pusat untuk membatalkan kebijakan daerah bawahannya yang bertentangan dengan kepentingan umum ataupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Sedangkan koordinasi penyelenggaraan otonomi antar provinsi, baik selaku daerah otonom maupun sebagai wilayah administrasi dilakukan oleh Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Sebagai konsekuensi dari prinsip tersebut, diperlukan pengaturan yang sistematis yang menggambarkan adanya hubungan berjenjang baik yang berkaitan dengan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan.

Berkaitan dengan uraian tersebut, penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara harus tertata dalam jalinan sistemik sehingga menciptakan hubungan yang

harmonis dan sinergis antar tingkatan pemerintahan. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus menjadi sarana bagi terciptanya keseimbangan antara kebebasan masyarakat dan daerah otonom dalam penyelenggaraan otonomi daerah maupun kepentingan nasional yang lebih luas, sehingga akan terciptanya keseimbangan antara kebebasan masyarakat dan daerah otonom dalam penyelenggaraan otonomi daerah maupun kepentingan nasional yang lebih luas, sehingga akan tercipta otonomi daerah yang berbingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, Gubernur memiliki tugas dan wewenang, yaitu :

1. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
2. koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota; dan
3. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Di samping pelaksanaan tugas tersebut gubernur sebagai wakil pemerintah mempunyai tugas, yaitu :

1. menjaga kehidupan berbangsa, bernegara dalam rangka memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia,
2. menjaga dan mengamalkan ideologi pancasila dan kehidupan demokrasi,
3. memelihara stabilitas politik, dan
4. menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Pengaturan mengenai tata cara yang lebih jelas dalam memperkuat peran gubernur sebagai wakil pemerintah untuk melaksanakan pembinaan, pengawasan,

koordinasi, dan penyelerasan kegiatan pembangunan di daerah akan dapat mengurangi ketegangan yang selama ini terjadi pada hubungan antara bupati/walikota dan gubernur di daerah. Perbedaan dalam memahami pola hubungan antar kedua tingkatan pemerintahan di daerah tersebut cenderung mempersulit koordinasi dan sinergi dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan di tingkat kabupaten/kota. Pengaturan peran gubernur sebagai wakil pemerintah juga diperlukan agar gubernur dapat mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah dan mengendalikan konflik yang terjadi di antara kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Selain melaksanakan urusan pemerintahan, gubernur sebagai wakil pemerintah juga melaksanakan urusan pemerintahan di wilayah provinsi yang menjadi kewenangan pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki wewenang yang meliputi :

1. mengundang rapat bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal;
2. meminta kepada bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat;
3. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji;
4. menetapkan sekretaris daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

5. mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatn dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
6. memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota dewan perwakilan daerah kabupaten/kota;
7. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi; dan
8. melantik kepala instansi vertikal dari kementrian dan lembaga pemerintahan non kementrian yang ditugaskan di wilayah provinsi yang bersangkutan. Karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur memberikan informasi tentang kebijakan pemerintah dan instansi vertikal di provinsi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya.

Hubungan antara pusat dan daerah terdapat dua istilah yang penting dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan daerah pasca reformasi adalah desentralisasi dan otonomi daerah. Dua bidang tersebut merupakan konsep yang berbeda, namun saling berhubungan satu dengan yang lainnya, bahkan merupakan dua konsep yang tidak dapat dipisahkan.

Pelaksanaan desentralisasi dan pemberian otonomi kepada daerah dalam konteks Indonesia pasca reformasi, harus dilihat dalam kerangka Negara Kestauan Republik Indonesia. Secara struktural bukan berarti daerah sama sekali terlepas pengawasan dari pemerintah pusat, namun ada pembagian urusan dan kewenangan yang asalnya merupakan kewenangan pemerintah pusat yang kemudian dilimpahkan kepada daerah.

Dalam konteks tujuan dan fungsi desentralisasi dan pemberian otonomi daerah maka sewajarnya bila kemudian hubungan pemerintah pusat dan di daerah lebih bersifat koordinatif administratif dalam fungsi pemerintahan tersebut tidak saling membawahi. Akan tetapi pemerintah provinsi juga mengemban tugas sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan dengan asas otonomi daerah, yang berarti bahwa kepala daerah diberikan hak dan kewenangan untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan yang dibatasi hanya urusan yang menjadi kewenangan pusat.

d. Bentuk Kewenangan Gubernur

Berbicara mengenai kewenangan pemerintah provinsi dalam hal ini gubernur terdapat wewenang yang dimilikinya yaitu delegasi yang terdekonsentrasi, Delegasi dimaksud berarti pemberian kekuasaan untuk melaksanakan kegiatan tertentu pada badan pemerintah lain, jelas terlihat pada pelimpahan wewenang vertikal Presiden terhadap Gubernur, dengan kata lain otonomi luas bertolak belakang dari prinsip *“Semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat”*. Selain delegasi, dapat ditemukan ciri-ciri bentuk wewenang gubernur yang lain, yang dijelaskan dalam Pasal 91 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, gubernur berperan sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Melihat pasal tersebut gubernur dapat dikatakan mendapat kewenangan atributif dari undang-undang, karena kewenangan atributif merupakan kewenangan yang melekat dan berasal dari perundang-undangan. Selain itu, gubernur juga memiliki wewenang mandataris dari presiden, sebab gubernur harus mempertanggung jawabkan kegiatannya pada presiden. Hal ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 27 Ayat (3) *“Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun”*.

Mandataris berarti kewenangan yang diturunkan ke lembaga pemerintah lain, namun tanggung jawab masih terdapat pada pemberi wewenang. Presiden sebagai pihak yang menurunkan kewenangannya kepada Gubernur, gubernur harus bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintah daerah dalam kekuasaan gubernur tersebut. Sehingga presiden dapat memberhentikan sementara gubernur

tanpa melalui usulan DPRD jika gubernur terlibat permasalahan-permasalahan yang sudah ditentukan dalam undang-undang.

Selain delegasi yang terdekonsentrasi, atribusi dari undang-undang serta mandataris, gubernur sebagai kepala daerah juga mendapat tugas pembantuan yang merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.

B. Polisi

Secara etimologis istilah polisi di beberapa negara memiliki ketidaksamaan, seperti di Yunani istilah polisi dikenal dengan istilah "*politeia*", di Jerman dikenal dengan istilah "*polizei*", di Amerika Serikat dikenal dengan nama "*sheriff*". Arti kata polisi sendiri adalah alat penegak hukum yang dapat memberikan perlindungan, pengayoman, serta mencegah timbulnya kejahatan dalam kehidupan masyarakat. Hal ini sesuai dengan pendapat Rahardi yang mengatakan, bahwa kepolisian sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Menurut Van Vollenhoven yang dikutip oleh Momo Kelana istilah polisi didefinisikan sebagai "organ dan fungsi, yakni sebagai organ pemerintahan dengan tugas mengawasi, jika perlu menggunakan paksaan supaya yang diperintah menjalankan dan tidak melakukan larangan-larangan perintah. Menurut Rianegara polisi berasal dari kata Yunani yaitu *politea* kata ini pada mulanya digunakan untuk menyebut orang yang menjadi warga negara dari kota Athena. Kemudian pengertian itu berkembang menjadi "kota" dan dipakai untuk menyebut "semua usaha kota" yang disebut juga polis. *Politea* atau polis diartikan sebagai semua usaha dan kegiatan negara juga termasuk kegiatan keagamaan.

Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 1 ayat (1) menjelaskan, bahwa Kepolisian adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Istilah kepolisian dalam undang-undang ini mengandung dua pengertian, yakni fungsi polisi dan lembaga polisi.

a. Tugas Kepolisian

Tugas polisi secara umum tercantum dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, menyebutkan bahwa tugas pokok kepolisian adalah:

1. memberikan keamanan dan ketertiban masyarakat;
2. menegakkan hukum; dan
3. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Untuk mendukung tugas pokok tersebut, polisi juga memiliki tugas-tugas tertentu sebagaimana tercantum dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi:

Dalam melaksanakan tugas pokok dimaksud, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:

- a) melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b) menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- c) membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- d) turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e) memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- f) melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- g) melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- h) menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;

- i) melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- j) melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
- k) memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- l) melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Mencermati tugas-tugas polisi tersebut dapat dikemukakan, bahwa pada dasarnya tugas polisi ada dua, yaitu tugas untuk memelihara keamanan, ketertiban, menjamin dan memelihara keselamatan negara, orang, benda, dan masyarakat serta mengusahakan ketaatan warga negara dan masyarakat terhadap peraturan negara. Tugas ini dikategorikan sebagai tugas *preventif* dan tugas yang kedua adalah tugas *represif*. Tugas ini untuk menidak segala hal yang dapat mengacaukan keamanan masyarakat, bangsa, dan negara.

b. Fungsi Kepolisian

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, fungsi kepolisian sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, pelindung, pengayom dan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan lembaga kepolisian adalah organ pemerintah yang ditetapkan sebagai suatu lembaga dan diberikan kewenangan menjalankan fungsinya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

c. Wewenang Kepolisian

Di samping memiliki tugas-tugas tersebut, polisi memiliki wewenang secara umum yang diatur dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu sebagai berikut :

- 1) menerima laporan dan/atau pengaduan;
- 2) membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- 3) mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
- 4) mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- 5) mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
- 6) melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
- 7) melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
- 8) mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
- 9) mencari keterangan dan barang bukti;
- 10) menyelenggarakan pusat informasi kriminal nasional;
- 11) mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- 12) memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat; serta
- 13) menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

C. Pejabat (Pj)

a. Pengertian Jabatan

Secara etimologi, kata jabatan berasal dari kata dasar “jabat” yang ditambah imbuhan –an, yang berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan”. Menurut Logemann dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkerego, Jabatan adalah lingkungan kerja awet dan digaris batasi dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas”.⁶ Dari pengertian di atas,

⁶ Logemann, diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkerego dari judul asli *Over de Theori Van Een Stelling Staatsrecht*, Universitas Pers Leiden, 1948, *tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ikhtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1975, hlm. 124.

Logemann menghendaki suatu kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan supaya organisasi dalam berfungsi dengan baik.

Secara teoritis, tata cara pengisian jabatan yang baik telah dikemukakan oleh Logemann yang berpendapat bahwa bagian yang terbesar dari Hukum Negara (*Staatsrecht*) adalah peraturan-peraturan hukum yang menetapkan secara mengikat bagaimana akan terbentuknya organisasi negara. Peraturan-peraturan hukum itu menangani :

1. Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya,
2. Penunjukan para pejabat,
3. Kewajiban-kewajiban, tugas-tugas yang terikat pada jabatan,
4. Wibawa, wewenang-wewenang hukum yang terikat pada jabatan,
5. Lingkungan daerah dan lingkaran personil, atas mana tugas dan jabatan itu meliputi,
6. Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu sama lain,
7. Peralihan jabatan, dan
8. Hubungan antara jabatan dan pejabat.

Logemann menunjukkan pentingnya perhubungan antara Negara sebagai organisasi dengan pengisian jabatan, oleh karena itu teorinya disebut Teori Jabatan. Sedangkan pengertian jabatan dirumuskan dalam frasa jabatan negeri, yang diartikan sebagai jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk didalamnya jabatan kesekretariatan lembaga tertinggi Negara, dan kepaniteraan pengadilan. Logemann menempatkan “jabatan” dari aspek Negara sebagai organisasi otoritas yang mempunyai fungsi yang saling berhubungan dalam suatu totalitas lingkungan kerja tertentu, sehingga Negara disebut sebagai perikatan fungsi-fungsi. Negara

sebagai organisasi jabatan yang melahirkan otoritas dan wewenang, dan jabatan adalah bagian dari fungsi atau aktivitas pemerintahan yang bersifat tetap atau berkelanjutan. Jabatan muncul sebagai pribadi (*person*) atau subjek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, akan tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui “pejabat” atau “pemangku jabatan”. Dalam hal ini harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku “pejabat” dan selaku manusia sebagai *Prive*.

Untuk mengetahui pengertian yang lebih luas mengenai jabatan dalam kamus jabatan nasional perlu dikemukakan istilah-istilah yang ikut memberikan penjelasan, yaitu :

1. Undur atau elemen, ialah komponen yang terkecil suatu pekerja, misalnya memutar, menarik, menggosok, dan mengangkat
2. Tugas atau task, ialah sekumpulan unsur yang merupakan usaha pokok yang dikerjakan karyawan dalam memproses bahan kerja menjadi hasil kerja dengan alat kerja dan dalam kondisi jabatan tertentu.
3. Pekerjaan atau job, ialah sekumpulan kedudukan yang memiliki persamaan dalam tugas-tugas pokoknya dan berada dalam satu unit organisasi. Jabatan atau occupation adalah sekumpulan pekerjaan yang berisi tugas-tugas pokok yang mempunyai persamaan dan yang telah sesuai dengan kesatuan organisasi.

b. Pejabat Sebagai Pemegang Jabatan

Istilah pejabat dipakai oleh Utrecht, sedangkan sebutan yang lazim digunakan di Indonesia adalah pejabat. Jabatan sebagai pemegang hak dan kewajiban tidak

dapat berdiri sendiri, sehingga memerlukan suatu perwakilan yaitu pejabat. Pejabat adalah manusia atau badan hukum, tetapi badan hukum itu juga diwakili oleh manusia.⁷ Menurut Pasal 1 ayat 12 dan Pasal 1 ayat 14 Undang-Undang Nomor 05 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), Pejabat Fungsional adalah pegawai ASN yang menduduki jabatan fungsional pada instansi pemerintah. Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan melaksanakan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN dan pembinaan manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Jenis Jabatan

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 05 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 08 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, jenis jabatan dibagi menjadi tiga yaitu :

1. Jabatan Negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk didalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan;
2. Jabatan Karier adalah jabatan struktural dan fungsional yang hanya dapat diduduki Pegawai Negeri Sipil setelah memenuhi syarat yang ditentukan;

⁷ Dr. Hj. Jum Anggraini, S.H., M.H., *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 16

3. Jabatan Organik adalah jabatan negeri yang menjadi tugas pokok pada suatu satuan organisasi pemerintah.

Jabatan karier PNS dibagi menjadi dua yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional:

- 1) Jabatan Struktural, adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Jabatan struktural yaitu jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi. Kedudukan jabatan struktural bertingkat-tingkat dari tingkat terendah (eselon IV/b) hingga yang tertinggi (eselon I/a). Contoh jabatan struktural di PNS Pusat yaitu, Sekretaris Jenderal, Direktur Jenderal, Kepala Biro, dan Staf Ahli. Sedangkan contoh jabatan struktural di PNS Daerah yaitu, Sekretaris Daerah, Kepala Dinas/Badan/Kantor, Kepala Bagian, Kepala Bidang, Kepala Seksi, Camat, Sekretaris Camat, Lurah, dan Sekretaris Lurah.⁸
- Struktur organisasi PNS (tingkatan jabatan struktural) yang biasa disebut dengan Eselon. Eselon tertinggi sampai dengan eselon terendah dan jenjang pangkat untuk setiap eselon sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 adalah sebagai berikut:

- i. Eselon Ia Pembina Utama Madya IV/d Pembina Utama IV/e
- ii. Eselon Ib Pembina Utama Muda IV/c Pembina Utama IV/e
- iii. Eselon IIa Pembina Utama Muda IV/c Pembina Utama Madya IV/d
- iv. Eselon IIb Pembina Tingkat I IV/b Pembina Utama Muda IV/c dan amp
- v. Eselon IIIa Pembina IV/a Pembina Tingkat I IV/b
- vi. Eselon IIIb Penata Tingkat III/d Pembina IV/a
- vii. Eselon IVa Penata III/c Penata Tingkat I III/d
- viii. Eselon IV b Penata Muda Tingkat I III/b Penata III/c
- ix. Eselon V Penata Muda III/a Penata Muda Tingkat I III/b

⁸ Drs C. S. T. Kansil, S.H., *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm. 356.

Sedangkan penerapannya, eselon-eselon tersebut dalam sebuah lembaga dengan lembaga lainnya itu berbeda namanya walaupun sama tingkatannya.

Contohnya :

1. Tingkat Pusat (Kementrian)
 - a. Eselon I terdiri dari Sekertaris Jendral, Inspektur Jendral, Direktur Jendral, Kepala Badan, dan lain-lain;
 - b. Eselon II terdiri dari Kepala Biro, Kepala Pusat, Sekertaris Direktorat Jendral, Sekertaris Badan, dan lain-lain;
 - c. Eselon III terdiri dari Kepala Bagian, Kepala Bidang, dan lain-lain;
 - d. Eselon IV terdiri dari Kepala Sub Bagian dan Kepala Seksi.
2. Tingkat Daerah (Provinsi misalnya)
 - a. Eselon I yaitu Sekertaris Daerah;
 - b. Eselon II yaitu Asisten Sekertaris Daerah, Kepala Biro, Kepala Dinas, Kepala Bagian, dan lain-lain;
 - c. Eselon III yaitu Sekertaris Badan, Sekertaris Dinas, Kepala Bidang, Kepala Bagian, dan lain-lain;
 - d. Eselon IV terdiri dari Kepala Sub Bagian dan Kepala Seksi.

Yang perlu dipahami bahwa para Menteri, Kapolri, Panglima TNI, Jaksa Agung, Ketua Mahkamah Agung, Ketua Mahkamah Konstitusi, Ketua KPK itu bukan jabatan eselon. Begitu juga dengan jabatan sebagai Gubernur atau Bupati/Wali Kota, itu bukan jabatan dalam Eselon, itu adalah Jabatan Politik.

- 2) Jabatan fungsional tertentu adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau

keterampilan tertentu serta bersifat mandiri dan untuk kenaikan jabatan dan pangkatnya disyaratkan dengan angka kredit.

Jabatan fungsional umum adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keterampilan tertentu dan untuk kenaikan pangkatnya tidak disyaratkan dengan angka kredit. Jadi jabatan fungsional yaitu jabatan teknis yang tidak tercantum dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut pandang fungsinya sangat diperlukan dalam pelaksanaan tugas-tugas pokok organisasi, misalnya auditor (jabatan fungsional auditor atau JFA), guru, dosen, dokter, perawat, bidan, apoteker, peneliti, perencana, pranata komputer, statistisi, pranata laboratorium pendidikan, dan penguji kendaraan bermotor.

d. Pengisian Jabatan

Pada dasarnya setiap pegawai mempunyai jabatan karena mereka direkrut berdasarkan kebutuhan untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang ada dalam organisasi. Prinsip penempatan menurut A.W.Widjaja adalah *the right man on the right place* (penempatan orang yang tepat pada tempat yang tepat). Untuk dapat melaksanakan prinsip ini dengan baik, ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu :

1. Adanya analisis tugas jabatan (*job analysis*) yang baik, suatu analisis yang menggambarkan tentang ruang lingkup dan sifat-sifat tugas yang dilaksanakan sesuatu unit organisasi dan syarat-syarat yang harus dimiliki oleh pejabat yang akan menduduki jabatan di dalam unit organisasi itu.
2. Adanya penilaian pelaksanaan pekerjaan (kecakapan pegawai) dari masing-masing pegawai yang terpelihara dengan baik dan terus-menerus. Dengan

adanya penilaian pekerjaan ini dapat diketahui tentang sifat, kecakapan, disiplin, prestasi kerja, dan lain-lain dari masing-masing pegawai.

3. Pengisian jabatan negara dapat dilakukan dengan metode pemilihan dan/atau pengangkatan pejabat negara secara perorangan maupun berkelompok dengan lembaga ditempat mereka bertugas, baik dalam lembaga negara maupun lembaga pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemilihan dalam arti seleksi berlangsung untuk pejabat manapun dalam proses mendapatkan seseorang atau sekelompok orang yang dikehendaki untuk selanjutnya diproses sampai yang bersangkutan diberi tugas tetap atau diangkat pada suatu jabatan tertentu.