



Sekretariat:

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya
Jl. Dukuh Kupang XXV No. 54 Surabaya
e-mail & Telp: perspektif_hukum@yahoo.com (08179392500)

Diterbitkan oleh:

Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LPPM)
Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

PROBLEMATIKA PENGANGKATAN PRAJURIT TNI SEBAGAI PENJABAT KEPALA DAERAH

Madaskolay Viktoris Dahoklory

Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia Maluku

e-mail: madaskolayviktoris@gmail.com

Eivandro Wattimury

Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia Maluku

e-mail: eivandro.wattimury@gmail.com

ABSTRAK

Untuk mencegah jangan sampai terjadi kekosongan jabatan kepala daerah akibat berakhir masa jabatan tahun 2022 dan tahun 2023. Maka diangkat seorang Penjabat guna mengisi kekosongan jabatan dimaksud. Namun persoalannya penjabat yang diangkat bukan berasal dari kalangan sipil melainkan dari kalangan militer. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis-normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual untuk menganalisis permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Pengangkatan prajurit TNI aktif dalam menduduki jabatan sipil semestinya tidak boleh terjadi. Sebab sangat mungkin menyebabkan terjadi penyalahgunaan kekuasaan dengan mencampuradukkan kepentingan militer dan kepentingan sipil dalam birokrasi pemerintahan sehingga berpotensi menciptakan konflik kepentingan. Selain itu, bagi prajurit TNI yang telah mengundurkan diri atau pensiun, tidak serta-merta boleh diangkat sebagai penjabat kepala daerah. Melainkan yang bersangkutan harus terlebih dahulu mengikuti seleksi atau diangkat menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi, kategori Madya atau Pratama. Setelah itu, barulah yang bersangkutan dapat diangkat sebagai Penjabat Kepala Daerah.

Kata Kunci: Prajurit TNI; Penjabat Kepala Daerah

ABSTRACT

To prevent a vacancy in the position of regional head due to the end of the term of office in 2022 and 2023, an Acting Officer will be appointed to fill the vacancy in the position in question. However, the problem is that the officials appointed do not come from civilian circles but from military circles. The research method used is juridical-normative using a statutory approach and a conceptual approach to analyze the problems that are the focus of the research. The results of the research concluded that the appointment of active TNI soldiers to civilian positions should not have occurred. Because it is very likely to cause abuse of power by mixing military interests and civilian interests in the government bureaucracy, thereby potentially creating a conflict of interest. Apart from that, TNI soldiers who have resigned or retired cannot immediately be appointed as acting regional heads. However, the person concerned must first take part in a selection or be appointed to a High Leadership Position, Middle or Primary category. After that, the person concerned can be appointed as Acting Regional Head.

Keyword: Army Soldier; Acting Regional Head

PENDAHULUAN

Tentara Nasional Indonesia disingkat TNI merupakan alat negara yang bertugas melindungi, menjaga serta mempertahankan keutuhan dan kedaulatan bangsa dan negara. Usaha mempertahankan keamanan dan keutuhan negara dilakukan secara bersama-sama oleh TNI dan Polri sebagai kekuatan utama. Sementara rakyat diposisikan sebagai kekuatan pendukung. Keberadaan TNI diyakini sebagai perpanjangan tangan negara untuk melaksanakan kehendak dan tujuan bernegara itu sendiri, yang sebagaimana tertuang dalam Alinea keempat pembukaan UUD 1945, yang pada pokoknya menugaskan pada negara untuk "... *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia*" dari segala bentuk ancaman pertahanan dan keamanan, termasuk ancaman politik yang datang dari luar negeri maupun dari dalam negeri.

Pasca kemerdekaan pada tahun 1945, situasi bangsa Indonesia terbelah belum kondusif, dikarenakan adanya Agresi Militer Belanda dalam kisaran tahun 1945-1949. Pada gilirannya terjadilah penandatanganan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag tahun 1949. Bahkan setelah peristiwa meja bundar, kondisi bangsa Indonesia tidak kunjung membaik melainkan sebaliknya banyak daerah-daerah yang semakin keras menentang Pemerintah Pusat, dan secara terang-terangan menyatakan daerah kekuasaannya dalam "keadaan darurat perang".¹ Situasi politik Indonesia yang tidak stabil dan lemahnya sistem pemerintahan Indonesia, Militer atau yang dikenal kala itu, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (selanjutnya disingkat ABRI) merasa memiliki tanggung jawab untuk turut-serta berpartisipasi dalam agenda politik dan pemerintahan agar dapat membantu menjaga keselamatan bangsa yang kala itu, sedang dalam situasi darurat.

Ketika darurat Militer dideklarasikan pada tahun 1957, ABRI memperluas peranannya dalam bidang ekonomi dan administrasi pemerintahan. Ilmuwan Politik, Salim Said,² mengatakan bahwa cikal-bakal

masuknya Militer dalam politik bermula ketika Jenderal A.H. Nasution, Pimpinan TNI-AD pada saat itu, dalam pidato-pidatonya mengembangkan konsep "Jalan Tengah" pada tahun 1966, dimana Militer Angkatan Darat diberikan peluang terbatas untuk terlibat dalam pemerintahan sipil.

Namun dengan adanya reformasi perubahan konstitusi 1999-2002, disusul dengan dibentuknya Undang-Undang Republik Indonesia No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI). Memberikan batasan peranan TNI secara tegas untuk tidak terlibat/merangkap ke dalam politik. Tegasnya TNI tidak boleh lagi diangkat atau menduduki jabatan sipil. Persoalannya semangat Pemerintah untuk menghilangkan dwifungsi atau fungsi berganda TNI belum sesuai dengan kenyataan di lapangan. Faktanya, sebagaimana diketahui dengan berakhirnya masa jabatan kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) di sejumlah daerah Provinsi, Kabupaten/Kota di Indonesia pada tahun 2022. Untuk mencegah jangan sampai terjadi kekosongan jabatan, sebab pemilihan kepala daerah, baru akan di gelar pada November tahun 2024. Maka sesuai dengan ketentuan Pasal 201 Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pemerintah mengangkat seorang Penjabat untuk mengisi kekosongan jabatan dimaksud.

Jadi, untuk mengatasi kekosongan jabatan Gubernur, Pemerintah Pusat dapat mengangkat seorang penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya (JPT Madya). Sedangkan, untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkatlah seorang penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama (JPT Pratama). Permasalahannya yang terjadi malah sebaliknya, dimana Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri (Mendagri), justru mengangkat prajurit TNI yang masih aktif untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah di salah satu daerah kabupaten di Provinsi Maluku. Prajurit TNI dimaksud ialah Brigjen TNI 'Andi Chandra Asaduddin' yang diangkat sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat (SBB), Provinsi Maluku pada bulan Mei tahun 2022 silam.³

³ KOMPAS TV. *Dilantik Hari Ini, Brigjen Andi Chandra Menjabat Jadi Bupati Seram Barat*. 24 Mei 2022, 21:00 WIB. <https://www.kompas.tv/article/292221/dilantik-hari-ini-brigjen-andi-chandra-menjabat-jadi-bupati-seram-barat?page=all> Diakses pada tanggal 15 Oktober 2022, Pukul 16:12 WIT

¹ Ritwan Junianto. (2017). "Implementasi Undang-Undang Status Keadaan Darurat dan Bahaya Perang di Jawa Timur Tahun 1946-1962". *Jurnal Pendidikan Sejarah*. 5(1), 1363-1374. DOI : <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/avatare/article/view/17592>

² Asrudin Azwar & Mirza Jaka Suryana. (2021). "Dwifungsi TNI Dari Masa ke Masa". *Jurnal Academia Praja*. 4(1), 167. <https://ejournal.fisip.unjani.ac.id/index.php/jurnal-academia-praja/article/view/182>

Peristiwa pengangkatan tersebut langsung menuai pro dan kontra dalam lapisan masyarakat. Bahkan dari *civil society* seperti Perludem, Puskapol Fisip UI, dan Pusako FH Andalas, secara terang-terangan mendesak pemerintah untuk membatalkan/mencabut keputusan pengangkatan Brigjen TNI Andi Chandra sebagai Penjabat Bupati di Kabupaten Seram Bagian Barat. Dikarenakan, setidaknya terdapat tiga alasan penolakan yaitu; *Pertama*, proses penunjukan/pengangkatan tersebut tidak melalui proses yang demokratis seperti yang diamanatkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945. *Kedua*, UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada menyebutkan bahwa Penjabat Bupati/walikota yang diangkat mestinya berlatar belakang dari JPT pratama bukan jabatan TNI (Kabinda).⁴ *Ketiga*, status yang bersangkutan masih aktif sebagai prajurit TNI, sehingga pengangkatannya tidak sesuai dengan semangat UU TNI.

PERUMUSAN MASALAH

Permasalahan yang hendak difokuskan dalam penelitian adalah apakah prajurit TNI aktif bisa ditunjuk/diangkat sebagai penjabat Kepala Daerah? Kedua bagaimana prosedur pengangkatan prajurit TNI sebagai Penjabat Kepala Daerah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini memfokus pada Polemik pengangkatan prajurit Tentara Nasional Indonesia Sebagai Penjabat Bupati di Kabupaten Seram Bagian Barat. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang memfokuskan pada studi kepustakaan, untuk mengkaji dokumen-dokumen resmi. Dengan memakai pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan jalan menelaah perundang-undangan terkait permasalahan yang dikaji, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu dengan berangkat dari asas-asas, pendapat-pendapat pakar/ahli maupun doktrin-doktrin untuk menganalisis permasalahan yang sedang dikaji.

PEMBAHASAN

Urgensi Pemisahan Kekuasaan Agar Mencegah Terjadi Penyalahgunaan Kekuasaan

Pembagian atau pemisahan kekuasaan bertujuan untuk menghindari terjadi penumpukan kekuasaan pada satu organ tertentu. Istilah *separation of power*, *division of power*, *distribution of power*, dan istilah-istilah pemisahan kekuasaan lainnya, sebenarnya mempunyai makna yang sama saja, tergantung konteks pengertian yang dianut. Misalnya dalam konstitusi Amerika Serikat, akan dijumpai istilah-istilah tersebut, baik *separation of power* dan *division of power* sama-sama dipakai. Akan tetapi, *separation of power* digunakan untuk menjelaskan model pembagian kekuasaan di tingkat pemerintahan federal, yaitu *legislative*, *the executive*, dan *judiciary*. Sedangkan *division of power* digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan antara pemerintahan federal Amerika dan negara bagian.

Persoalan pembatasan kekuasaan berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division* atau *distribution of power*).⁵ Zainal A. Mochtar mengatakan bahwa: “Untuk mencegah kesewenang-wenangan dan tirani, kekuasaan harus dibatasi dan diawasi melalui mekanisme pembagian dan pemisahan kekuasaan yang di susun sedemikian rupa, sehingga kekuasaan tidak terpusat dalam satu pola tertentu. Kekuasaan dibagi menurut fungsinya, dalam pelaksanaan kekuasaan negara yang disesuaikan dengan sumber, tujuan, penggunaan dan pembatasan kekuasaan itu.”⁶

Munculnya usaha untuk melakukan pembatasan terhadap kekuasaan itu, diadakan pola-pola pembatasan dalam mengelola kekuasaan itu sendiri. Pada abad ketujuhbelas, gerakan pembatasan kekuasaan dilakukan untuk membatasi kekuasaan Raja yang absolut. Sebab semua kekuasaan terpusat di tangan Raja. Akibatnya sangat mungkin untuk terjadi penyalahgunaan kekuasaan, seperti yang digambarkan oleh Montesquieu dalam bukunya

⁵ Suparto. (2016). “Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi dan Kekuasaan Kehakiman Yang Independen Menurut Islam”. *Jurnal Selat*. 4(1), 116-117. <https://ojs.umrah.ac.id/index.php/selat/article/view/154>

⁶ Zainal Arifin Mochtar. (2016). *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataan Kembali Pasca Amandemen-Konstitusi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, h. 19.

⁴ Mazdan Maftukha Assyayuti. (2022). “Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional”. *LEX Renaissance*. 7(2), 290-292. <https://journal.uui.ac.id/Lex-Renaissance/article/view/24559>

De L'Esprit de lois (1748), dengan mengemukakan bahwa kekuasaan dalam negara perlu dibagi dalam beberapa jenis, yaitu: *Pertama*, kekuasaan legislatif, memiliki fungsi untuk membentuk undang-undang. *Kedua*, kekuasaan eksekutif, memiliki fungsi terkait implementasi undang-undang. *Ketiga*, kekuasaan yudikatif, memiliki fungsi untuk menghakimi atau menegakkan undang-undang.⁷ Pada gilirannya doktrin Montesquieu disebut dengan istilah *Trias Politica*.

Montesquieu (1748) membagi kekuasaan negara berdasarkan fungsinya dengan mengacu pada praktik ketatanegaraan Perancis. Sementara itu, John Locke (1704) juga mengklasifikasi kekuasaan negara ke dalam tiga fungsi utama, namun berbeda isinya. Fungsi-fungsi kekuasaan negara itu mencakup: 1. Fungsi Legislatif; membentuk undang-undang; 2. Fungsi Eksekutif; menjalankan dan menegakan undang-undang; 3. Fungsi Federatif; menjalankan hubungan dengan negara-negara lain (*diplomasi*).

Berangkat dari praktik ketatanegaraan Inggris, John Locke menggabungkan fungsi yudikatif (seperti yang dimaksudkan Montesquieu) bersamaan dengan fungsi eksekutif karena terkait dengan pelaksanaan hukum. John Locke lebih memprioritaskan fungsi federatif. Sementara itu, Montesquieu lebih menonjolkan fungsi yudikatif. Senada dengan kedua ahli diatas, Van Vollenhoven juga mengklasifikasi fungsi kekuasaan dalam sebuah negara ke dalam empat fungsi, yang kemudian disebut dengan istilah "catur praja", yaitu: 1. Fungsi *Regeling*; kurang lebih mirip dengan fungsi legislatif seperti yang dibicarakan oleh Montesquieu atau John Locke; 2. Fungsi *Bestuur*; lebih dekat dengan fungsi pemerintahan eksekutif; 3. Fungsi *Rechtspraak* (yudisial), fungsi mengadili; 4. Fungsi *Politie*, dimaksudkan untuk menjaga keamanan dan ketertiban dalam masyarakat (*social order*).⁸

Jika bertolak dari teori pemisahan dan pembagian kekuasaan sebagaimana yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven, maka dalam konteks ketatanegaraan Indonesia. Dapat disimpulkan sebagai berikut: 1.

Fungsi *Regeling*, dijalankan oleh DPR; 2. Fungsi *Bestuur*, dijalankan oleh Presiden dan jajaran bawahannya; 3. Fungsi *Rechtspraak*, dijalankan oleh Mahkamah Agung & Mahkamah Konstitusi; 4. Fungsi *Politie*, dijalankan oleh TNI dan Polri.

Ridwan HR, mengatakan bahwa doktrin ini, menghendaki supaya setiap lembaga negara itu berdiri sendiri sesuai dengan peranan dan kekuasaannya masing-masing sebagaimana yang telah ditentukan dalam konstitusi.⁹ Dengan perkataan lain, fungsi masing-masing lembaga negara yang telah ditentukan oleh Konstitusi tidak boleh dicampuradukkan dengan fungsi lembaga lainnya. Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh Zainal A. Mochtar, mengemukakan setidaknya terdapat lima ciri dalam doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*). *Pertama*, doktrin pemisahan atau pembagian kekuasaan membagi secara jelas fungsi-fungsi kekuasaan dalam negara. *Kedua*, karena fungsinya itu, tidak boleh menduduki atau merangkap jabatan pada cabang kekuasaan yang lain. *ketiga*, menentukan bahwa masing-masing fungsi tidak boleh saling ikut campur dalam urusan kekuasaan yang lainnya, supaya independensi masing-masing kekuasaan tetap terjamin. *Keempat*, adanya prinsip *checks and balances* yang merupakan model saling kontrol antar lembaga yang ada, agar tidak terjadi kesewenangan. *Kelima*, kesederajatan antar kekuasaan mempunyai hubungan koordinatif dan bukanlah subordinatif.¹⁰ Oleh karena itu, jika dikaitkan dengan pengangkatan TNI aktif dalam menduduki jabatan sipil semestinya tidak boleh terjadi. Sebab sangat mungkin menyebabkan terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Pada saat yang bersamaan membuka ruang terjadi transaksi kepentingan militer dan kepentingan sipil yang bercampur baur dalam birokrasi pemerintahan, yang pada ujungnya menciptakan konflik kepentingan (*conflict of interest*).¹¹

Oleh karena itu, paradigma pembentuk UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, secara lugas dan tegas melarang atau membatasi hak prajurit TNI yang

⁷ Zainal Arifin Mochtar mengemukakan bahwa, Montesquieu menganut paradigma pemisahan kekuasaan secara absolut. Artinya masing-masing cabang kekuasaan tidak dapat saling mencampuri, ataupun mengawasi satu sama lain. Masing-masing harus menjaga independensinya atau dalam istilahnya kekuasaan harus berjalan otonom dan independen. *ibid.*, h. 21.

⁸ *ibid.*, h. 284

⁹ Ridwan HR. (2018). *Hukum Administrasi Negara: Edisi Revisi*. Cetakan ke-14. Depok: Rajawali Pers, h. 328.

¹⁰ Zainal Arifin Mochtar. *op. cit.*, h. 27-28.

¹¹ Fajrian N. Anugrah (2023). "Analisis Relevansi Penunjukan TNI/POLRI Sebagai Penjabat (Pj) Kepala Daerah". *Jurnal Kebijakan Pembangunan*. 18 (1), 125-127. <https://jkpjjournal.com/index.php/menu/article/view/294>

masih terdaftar aktif, diangkat menduduki jabatan sipil. Hal itu dituangkan dalam ketentuan Pasal 47 yang menyatakan “prajurit TNI hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan”. Artinya, secara prosedural maupun substansial, prajurit TNI yang masih aktif tidak diperkenankan menduduki atau diangkat dalam jabatan sipil, kecuali yang bersangkutan telah bersedia ‘mengundurkan diri’ atau ‘pensiun’. Pertanyaan lebih lanjut, apakah secara prosedural prajurit TNI yang telah mengundurkan diri atau pensiun? dapat diangkat menduduki jabatan sipil atau penjabat kepala daerah? Selanjutnya akan diuraikan dalam sub-pembahasan dibawah ini.

Pengangkatan Prajurit Tentara Nasional Indonesia Sebagai Penjabat Kepala Daerah

Salah satu “luka lama” yang masih membekas dalam ingatan masyarakat Indonesia adalah “Dwi Fungsi ABRI”. Luka itu telah disembuhkan dengan jalan *Reformasi*. Melalui tangan “bidan-bidan”nya yang kompeten lahirlah sebuah produk hukum yakni TAP MPR VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI. Kelahiran TAP tersebut, diyakini sebagai obat ampuh untuk menyembuhkan luka lama pada waktu itu. Sayangnya pemisahan TNI dan POLRI tidak serta merta menghilangkan fungsi berganda (*double function*) ABRI. Sebab ABRI masih aktif dalam agenda politik tahun 1999, bahkan ABRI menjadi salah satu fraksi atau bidan yang membantu melahirkan ‘anak baru’ yang bernama UUD 1945 Amandemen. Dengan hadirnya konstitusi 1999-2002, disuguhkan dengan UU No 2 Tahun 2002 tentang Polri dan UU No 34 Tahun 2004 tentang TNI. Maka Dwi fungsi terpangkas sampai ke akarnya.¹²

Artinya TNI/Polri tidak dapat memiliki fungsi berganda (di bidang TanKam dan Politik). Maksud para perumus adalah supaya tidak terjadi konflik kepentingan (*conflict of interest*) atau benturan antar fungsi yang sedang di emban. Jadi TNI berfokus pada pertahanan negara. Sementara Polri fokus memelihara keamanan. Dengan Bahasa yang sederhana, “TNI/Polri jangan ikut campur lagi mengenai urusan politik”. Meskipun demikian,

¹² Anwar. (2018). ”Dwi Fungsi ABRI: Melacak Sejarah Keterlibatan ABRI dalam Kehidupan Sosial Politik dan Perekonomian Indonesia”. *Jurnal ADABIYA*. 20(1), 24-30. <https://jurnal.ar-raniry.ac.id/index.php/adabiya/article/view/6776>

perkembangan dinamika bernegara dan sistem perpolitikan Indonesia yang semakin kompleks dari waktu ke waktu. Sulit dibayangkan apabila hanya mengandalkan kekuatan sipil tanpa membutuhkan kekuatan TNI/Polri. Kecemasan akan hal itulah, yang membuat Pemerintah yakin bahwa TNI/Polri masih dibutuhkan dalam pengambilan keputusan politik. Fakta telah menunjukkan bahwa dengan berakhirnya masa jabatan kepala daerah tahun 2022 di beberapa daerah prov/kab/kota diseluruh tanah air. Dan untuk mengatasi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut, Pemerintah tidak hanya mengandalkan kekuatan sipil semata tetapi juga TNI/Polri. Misalnya, pengisian kekosongan jabatan Bupati Seram Bagian Barat (SBB) Provinsi Maluku tahun 2022, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) melalui Surat Keputusan Nomor 113.81-1164 Tahun 2002 mengangkat Brigjen TNI Andi Chandra As’aduddin untuk menjabat sebagai Penjabat Bupati pada Kabupaten Seram Bagian Barat, Provinsi Maluku.¹³

SK Mendagri terkait pengangkatan prajurit TNI aktif dalam menduduki ‘penjabat kepala daerah’ sebagaimana disebutkan diatas, sesungguhnya merupakan tindakan yang menyimpang, bahkan dapat dikatakan ‘batal demi hukum’. Sebab tindakan pengangkatan tersebut tidak sesuai dengan prosedural maupun substansi yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam sudut pandang tata negara, dengan merujuk UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan PERPPU No. 1 Tahun 2014 menjadi UU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (selanjutnya disebut UU Pilkada).¹⁴ Pasal 201 ayat (10) dan (11), yang pada pokoknya menyatakan agar pengisian kekosongan jabatan Gubernur, seyogianya diambil seorang Penjabat Gubernur yang berasal dari Jabatan Sipil (ASN). Dengan syarat jabatan ASN dimaksud adalah Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT)

¹³ Alwi Reniwuryaan, Marthinus J. Saptanno, & Vica J. E. Saija. (2023). “Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Pejabat Tinggi Tentara Nasional Indonesia”. *Pattimura Law Study Review*. 18, (1), 1-13. <https://doi.org/10.47268/palasrev.v1i1.9971>

¹⁴ Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Madya, sedangkan untuk Pj Bupati/Walikota berasal dari JPT Pratama.¹⁵

Keterangan yang diberikan oleh UU Pilkada secara implisit membatasi ruang lingkup jabatan tertentu yang dapat diangkat sebagai Pj Kepala Daerah. Dengan perkataan lain, UU Pilkada tidak membuka ruang agar diangkatnya seorang Pj yang berasal dari jabatan TNI/Polri. Pada saat yang bersamaan, UU TNI, Pasal 47 menyatakan “prajurit TNI hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan”. Dalam batas penalaran yang wajar, sebetulnya UU Pilkada dan UU TNI mempunyai semangat (*energi*) yang sama yaitu menghilangkan dwifungsi, yang berpotensi menyebabkan pemerintahan birokrasi menjadi tidak stabil.¹⁶ Jadi singkatnya, TNI aktif tidak dapat menduduki Penjabat Kepala Daerah, kecuali yang bersangkutan sudah mengundurkan diri atau bukan prajurit aktif TNI/Polri.¹⁷

Pertanyaan berikutnya adalah bagaimana mekanisme atau prosedur pengangkatan TNI/Polri yang masih aktif sebagai Pj Kepala Daerah? ringkasnya, *Pertama* TNI/Polri wajib mengundurkan diri dari dinas aktif. *Kedua*, mengikuti seleksi terbuka JPT atau diangkat menduduki JPT setelah memenuhi 6 (enam) syarat yang ditetapkan oleh PP No. 11 Tahun 2017. *Ketiga*, setelah aktif sebagai menduduki JPT, kemudian barulah yang bersangkutan dapat diangkat sebagai Pj Kepala Daerah. (*vide* Pasal 147 s.d. Pasal 160, PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS).¹⁸ Tegasnya meskipun TNI/Polri telah mengundurkan diri dari dinas aktif, tidak secara otomatis membuat yang bersangkutan dapat diangkat langsung menduduki Pj Kepala Daerah, akan tetapi yang bersangkutan harus terlebih dahulu diangkat menduduki JPT madya atau JPT pratama baru bisa diangkat sebagai Pj Kepala Daerah.

Terkait dengan prosedur pengangkatan penjabat kepala daerah diatas, juga sejalan dengan amanah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 pada angka 3.13.3 yang menyatakan “Bahwa... jika merujuk pada ketentuan Pasal 47 UU Nomor 34 tahun 2004 ditentukan pada pokoknya prajurit TNI hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Sementara itu, prajurit TNI aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negera, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Negara, Dewan Pertahanan Negara, *Search and Rescue* (SAR) Nasional, Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung. Dalam hal prajurit aktif tersebut menduduki jabatan-jabatan tersebut harus didasarkan atas permintaan pimpinan kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian serta tunduk pada ketentuan administrasi yang berlaku dalam lingkungan departemen (kementerian) dan lembaga pemerintah nondepartemen dimaksud.

Selain yang ditentukan di atas, UU No. 5 Tahun 2014 juga membuka peluang pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi yang dapat diisi oleh prajurit TNI dan anggota Polri setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif (*vide* Pasal 109 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2014). Jabatan pimpinan tinggi dimaksud dapat pimpinan tinggi utama, pimpinan tinggi madya atau pimpinan tinggi pratama, yang bersangkutan dapat diangkat sebagai penjabat kepala daerah.”¹⁹

Bertolak dari pertimbangan hukum MK diatas. Secara lugas dan tegas, berkaitan dengan kekosongan jabatan kepala daerah maka tidak dapat diangkat seorang prajurit TNI yang masih aktif dalam dinas keprajuritan, kecuali yang bersangkutan telah mengundurkan diri atau pensiun. Namun tidak berhenti pada titik tersebut, melainkan yang bersangkutan dipersyaratkan untuk diangkat atau mengikuti seleksi jabatan sipil, berupa JPT pratama atau JPT Madya, guna memenuhi persyaratan agar dapat diangkat sebagai ‘penjabat’ sebagaimana yang

¹⁵ Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

¹⁶ Juanda & Ogiandhafiz Juanda. (2022). *Jurnal Keamanan Nasional*. VIII, (1), 212. DOI : <https://doi.org/10.31599/jkn.v8i1.534>

¹⁷ Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

¹⁸ Lihat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

¹⁹ Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 14/PUU-XX/2022

ditentukan secara eksplisit dalam Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016.²⁰

Kualifikasi pengangkatan penjabat gubernur/bupati/walikota yang dipersyaratkan berasal dari jabatan sipil kategori JPT Pratama atau JPT Madya sesungguhnya berkaitan dengan pelaksanaan salah satu fungsi ASN, yaitu asas netralitas. Sebab pegawai/pejabat ASN tidak boleh memihak atau berpihak dalam bentuk apapun, baik secara langsung maupun tidak langsung kepada siapapun, dan menjadi tanggung jawab penjabat kepala daerah untuk menjamin terjaganya netralitas ASN tersebut.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Pengangkatan prajurit TNI aktif dalam menduduki jabatan sipil sesungguhnya menyimpang dari prosedur dan substansi yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya ketentuan Pasal 47 UU No. 34 Tahun 2004 dan Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016. Secara lugas dan tegas, melarang atau membatasi prajurit TNI aktif untuk menduduki penjabat kepala daerah, kecuali, prajurit TNI aktif yang bersangkutan telah mengundurkan diri atau pensiun. Namun tidak berhenti pada titik tersebut melainkan secara prosedural yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2016 dan UU No. 5 Tahun 2014. Prajurit TNI yang bersangkutan harus terlebih dahulu mengikuti seleksi atau diangkat menduduki oleh Pejabat Pembina Kepegawai (PPK) untuk menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), baik kategori JPT Madya atau JPT Pratama. Setelah itu, barulah yang bersangkutan dapat diangkat sebagai Penjabat Kepala Daerah.

Rekomendasi

Untuk menghindari terjadi penyimpangan prosedural maupun substansi pengaturan terkait pengangkatan prajurit TNI dalam mengisi kekosongan penjabat kepala daerah. Maka perlu dilakukan revisi UU TNI, UU ASN, dan UU Pilkada, serta perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah tersendiri, guna mempertegas hal-hal yang berkaitan dengan

mekanisme, persyaratan, dan kriteria atau larangan bagi prajurit TNI aktif untuk menjadi penjabat kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 14/PUU-XX/2022.

Buku:

- Ridwan HR. (2018). *Hukum Administrasi Negara: Edisi Revisi*. Cetakan ke-14. Depok: Rajawali Pers.
- Zainal Arifin Mochtar. (2016). Lembaga Negara Independen: *Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataan Kembali Pasca Amandemen-Konstitusi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Jurnal:

- Alwi Reniwuryaan, Marthinus J. Saptanno, & Vica J. E. Saija. (2023). "Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Pejabat Tinggi Tentara Nasional Indonesia". *Pattimura Law Study Review*. 18, (1), 1-13. <https://doi.org/10.47268/palasrev.v1i1.9971>
- Anwar. (2018). "Dwi Fungsi ABRI: Melacak Sejarah Keterlibatan ABRI dalam Kehidupan Sosial Politik dan Perekonomian Indonesia". *Jurnal ADABIYA*. 20(1), 24-30. DOI : <https://jurnal.ar-raniry.ac.id/index.php/adabiya/article/view/6776>
- Asrudin Azwar & Mirza Jaka Suryana. (2021). "Dwifungsi TNI Dari Masa ke Masa". *Jurnal Academia Praja*. 4(1), 167. <https://ejournal.fisip>

²⁰ Rahmazani. (2023). "Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024". *Jurnal Konstitusi*. 20, (2), 200-203. <https://doi.org/10.31078/jk2022>

- unjani.ac.id/index.php/jurnal-academia-praja/article/view/182
- Fajrian N. Anugrah (2023). “Analisis Relevansi Penunjukan TNI/POLRI Sebagai Penjabat (Pj) Kepala Daerah”. *Jurnal Kebijakan Pembangunan*. 18 (1), 125-127. <https://jkpjjournal.com/index.php/menu/article/view/294>
- Juanda & Ogiandhafiz Juanda. (2022). *Jurnal Keamanan Nasional*. VIII, (1), 212. DOI : <https://doi.org/10.31599/jkn.v8i1.534>
- Mazdan Maftukha Assyayuti. (2022). “Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional”. *LEX Renaissance*. 7(2), 290-292. <https://journal.uui.ac.id/Lex-Renaissance/article/view/24559>
- Rahmazani. (2023). “Problematisasi Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024”. *Jurnal Konstitusi*. 20, (2), 200-203. <https://doi.org/10.31078/jk2022>
- Ritwan Junianto. (2017). “Implementasi Undang-Undang Status Keadaan Darurat dan Bahaya Perang di Jawa Timur Tahun 1946-1962”. *Jurnal Pendidikan Sejarah*. 5(1), 1363-1374. <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/avatara/article/view/17592>
- Suparto. (2016). “Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi dan Kekuasaan Kehakiman Yang Independen Menurut Islam”. *Jurnal Selat*. 4(1), 116-117. <https://ojs.umrah.ac.id/index.php/selat/article/view/154>

Website:

KOMPAS TV. *Dilantik Hari Ini, Brigjen Andi Chandra Menjabat Jadi Bupati Seram Barat*. 24 Mei 2022. <https://www.kompas.tv/article/292221/dilantik-hari-ini-brigjen-andi-chandra-menjabat-jadi-bupati-seram-barat?page=all> Diakses pada tanggal 15 Oktober 2022, Pukul 16:12 WIT