

## ANALISIS RELEVANSI PENUNJUKAN ANGGOTA TNI/POLRI SEBAGAI PENJABAT (PJ) KEPALA DAERAH

### *A JURIDICAL ANALYSIS RELEVANCE OF APPOINTING MEMBERS OF THE MILITARY AND POLICE AS ACTING HEADS OF REGION*

**Fajrian Noor Anugrah**

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam (STIHSA), Banjarmasin

Email: [fajrian@stihsa-bjm.ac.id](mailto:fajrian@stihsa-bjm.ac.id)

Diserahkan :19/10/2022; Diperbaiki : 22/03/2023; Disetujui : 16/05/2023

DOI : 10.47441/jkp.v18i1.294

#### **Abstrak**

Penunjukan unsur militer dan kepolisian untuk menjabat sementara waktu sebagai penjabat gubernur, bupati, dan walikota berpotensi menghadirkan konflik kepentingan serta melanggar asas profesionalitas sebagai bagian tak terpisahkan dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik karena memiliki jabatan lebih dari satu secara bersamaan. Hal ini dilatarbelakangi oleh terbitnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang mengatur pemilihan umum kepala daerah serentak tahun 2024, yang berdampak terjadinya kekosongan jabatan pimpinan eksekutif pada sebagian daerah provinsi, kabupaten dan kota karena berakhirnya masa jabatan kepala daerah selama rentang 2022 sampai 2024. Pemerintah menunjuk penjabat kepala daerah, salah satunya berasal dari unsur TNI dan Polri. Penelitian ini bertujuan memberikan kejelasan terhadap penunjukan anggota TNI dan Polri sebagai penjabat kepala daerah oleh presiden dan mendagri; dan menemukan mekanisme penunjukan yang sesuai dengan kepentingan nasional. Metode penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan analisis data sekunder dari produk hukum yaitu undang-undang dan peraturan pelaksana terkait pemilihan kepala daerah. Hasil temuannya menunjukkan bahwa penunjukan anggota TNI dan Polri sebagai penjabat gubernur, bupati dan wali kota atas dasar Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah sesuai dengan dengan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

**Kata Kunci: Relevansi, Penjabat, Kepala Daerah**

#### **Abstract**

*The appointment of the Military and police to serve temporarily as governor, regent, or mayor presents a conflict of interest and violates the principle of professionalism and Good Governance. The existence of Law Number 10 of 2016 has led to a vacancy in executive leadership positions in the regions. The research aims to clarify the appointment of members of the TNI/Polri as Acting Regional Heads and find the mechanism for appointing Acting Regional Heads following national interests. This research method is normative legal research, secondary data analysis in the form of legal products. It can be concluded that the appointment of members of the TNI/Polri as Acting Regional Heads is against the election of Governor, Regent, and Mayor and has been in accordance with Law No. 2 the Year 2002 against the Indonesian Police and Law No. 34 the Year 2004 about TNI*

**Keywords: Relevance, Acting, Regional Head**

## PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah (pilkada) merupakan upaya pemerintah untuk menjalankan desentralisasi kekuasaan yang demokratis. Desentralisasi merupakan wujud politik pemerintah pusat untuk mengurangi beban kerjanya dengan melakukan pemecaran kekuasaan, yang menyebabkan diperlukannya sosok pimpinan eksekutif di daerah sebagai perwakilan pemerintah pusat yang dipilih secara demokratis (Paskarina 2016).

Pemerintah mengambil langkah kebijakan terkait pelaksanaan pilkada dengan menetapkan peraturan terkait pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota. Peraturan mengenai pilkada terakhir mengalami perubahan dengan mempertimbangkan kondisi sosial karena adanya pandemi Covid-19. Dalam rangka penanggulangan dampak pandemi Covid-19, pemerintah mengambil kebijakan baik di tingkat pusat maupun daerah, termasuk kebijakan pemerintah yang berimplikasi terhadap penjadwalan ulang untuk menunda proses pilkada serentak yang sebelumnya direncanakan pada tahun 2020. Hal ini bertujuan agar pilkada dapat diselenggarakan dengan tetap menjunjung nilai-nilai demokrasi, berkualitas, dan kondusif di seluruh daerah di Indonesia. Atas dasar tujuan tersebut, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang pemilihan kepala daerah ditetapkan menjadi undang-undang. Hal ini berbeda dengan pendapat Amir Mushadiq yang menyatakan bahwa penyelenggara pemilu di Indonesia seharusnya sudah dapat menetapkan sistem pemilu yang bisa diterapkan dalam waktu lama dengan model yang sama, dan pelaksanaannya tidak memerlukan regulasi baru karena keberlakuan regulasi tersebut mampu mengatasi dan menyelesaikan permasalahan pada setiap tahapan pilkada (Amir 2020).

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Pasal 201 ayat (8) menyebutkan bahwa penyelenggaraan pilkada dilakukan serentak pada bulan ke 11 tahun 2024 di semua daerah provinsi, kabupaten dan kota. Ketentuan tersebut berlaku pada semua kepala daerah, baik yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2022 maupun tahun 2023. Jika melihat ketentuan tersebut, maka kepala daerah yang terpilih pada tahun 2017 dan 2018 telah atau akan berakhir masa jabatannya. Hal ini berimplikasi pada banyaknya daerah yang mengalami atau akan mengalami kekosongan jabatan eksekutif, karena pilkada serentak belum dilaksanakan.

Pelaksanaan demokrasi di daerah merupakan subsistem penyelenggaraan pemerintahan pusat melalui sistem desentralisasi. Tujuannya adalah mencegah terjadinya disintegrasi bangsa dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah dan masyarakatnya, termasuk penyelenggaraan pilkada, sehingga mereka dapat menentukan dan memilih sendiri pemimpin daerahnya. Sebelum reformasi, masyarakat di daerah memberikan kedaulatan kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dipilih melalui pemilihan umum (pemilu) legislatif. Anggota DPRD yang terpilih memiliki hak suara untuk memilih kepala daerah.

Pada tahun 2022, terdapat 101 kepala daerah yang berakhir periode kepemimpinannya, digantikan oleh penjabat kepala daerah sampai ditetapkannya kepala daerah definitif hasil pilkada serentak tahun 2024. Meskipun penjabat kepala daerah telah banyak yang ditunjuk, sampai saat ini regulasi yang mengatur mekanisme penunjukan penjabat gubernur, bupati dan wali kota belum diterbitkan oleh pemerintah sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya, salah satunya terkait dengan penyelenggaraan kekuasaan di daerah.

Proses penunjukan dan penetapan penjabat kepala daerah sejak tahun 2022 berbeda dengan penunjukan pada tahun-tahun sebelumnya. Masa jabatan penjabat yang ditunjuk pada tahun 2022 lebih lama yaitu antara 1 s/d 2 tahun, sedangkan sebelumnya hanya beberapa bulan. Selama masa jabatan, seorang penjabat kepala daerah mendapatkan kewenangan untuk melaksanakan politik hukum dari pemerintah pusat yang urgen untuk kepentingan nasional, mengkondusifkan daerah selama tahapan pemilu dan pilkada

serentak tahun 2024, melaksanakan kebijakan sesuai peraturan daerah, dan melaksanakan APBD yang telah ditetapkan oleh kepala daerah sebelumnya.

Penunjukan penjabat kepala daerah oleh pemerintah pusat merupakan implikasi dari pilkada serentak tahun 2024 dimaksudkan untuk mengisi kekosongan pimpinan eksekutif di daerah, dengan kewenangan menjalankan tugas sebagai kepala daerah sampai dilantiknya kepala daerah terpilih melalui pilkada serentak pada bulan Nopember tahun 2024. Pengangkatan penjabat kepala daerah diatur melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang merupakan hasil perubahan sebagian dari ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang mengatur tentang pilkada. Dalam undang-undang tersebut diatur bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, diangkat penjabat kepala daerah yang berlatar belakang jabatan pimpinan tinggi madya, sedangkan untuk jabatan bupati atau walikota, ditunjuk penjabat kepala daerah yang berlatar belakang jabatan pimpinan tinggi pratama. Masa jabatan penjabat kepala daerah adalah sampai dilantiknya kepala daerah terpilih dalam pilkada melalui mekanisme yang diatur oleh undang-undang dan peraturan teknis lainnya.

Penunjukan penjabat yang berasal dari unsur TNI dan Polri dapat dilihat pada penunjukan Andi Chandra, Kepala Badan Inteligen Negara (BIN) Daerah Sulawesi Tengah, sebagai Pj. Bupati Seram Bagian Barat, Provinsi Maluku. Contoh lainnya adalah pada penunjukan Paulus Waterpauw, pejabat Deputy Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP), sebagai Pj. Gubernur Provinsi Papua Barat. Pengangkatan unsur TNI dan Polri sebagai penjabat kepala daerah sebagaimana tersebut di atas berdampak terjadinya disharmonisasi kewenangan dan tidak terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan karena memiliki lebih dari satu kewenangan dari dua tugas berbeda yang diemban secara aktif pada waktu bersamaan (Erik 2022).

Akademisi Feri Amsari mengungkapkan bahwa pengangkatan penjabat dari unsur TNI dan Polri bertentangan dengan asas profesionalitas sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Hal ini menimbulkan konflik kepentingan karena jabatan rangkap yang diemban berimplikasi terhadap dua kewenangan yang dimiliki secara bersamaan. Pada zaman orde baru dikenal dengan sebutan dwifungsi ABRI (Erik 2022).

Penunjukan unsur TNI dan Polri sebagai penjabat kepala daerah dipandang oleh sebagian masyarakat bertentangan dengan aturan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa penjabat gubernur, bupati atau walikota dikhususkan dalam ruang lingkup kementerian yang membidangi urusan dalam negeri. Hal ini diungkapkan oleh Wakil Direktur Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia (Puskapol UI), Hurriyah (Erik 2022). Namun pandangan tersebut ditentang oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Menkopolkum) Mahfud MD yang menegaskan putusan MK yang menyatakan bahwa anggota TNI/Polri yang ditugaskan di institusi lain dapat menjabat sebagai penjabat kepala daerah. Terkait hal tersebut di atas, Andi Chandra yang ditunjuk sebagai penjabat pada faktanya memang tidak lagi berada pada struktur di lingkup TNI melainkan saat ini di BIN, begitu juga, Paulus Waterpauw, yang diketahui berlatar belakang anggota Polri dapat ditunjuk sebagai penjabat gubernur. Kebijakan penunjukan penjabat gubernur, bupati dan walikota dari unsur TNI/Polri juga didukung oleh salah satu anggota legislatif, Junimart Girsang. Beliau mengungkapkan bahwa tidak ada aturan yang melarang anggota militer maupun dari unsur penegak hukum seperti anggota kepolisian sebagai penjabat gubernur, bupati atau walikota. Hal ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016, yang menyebutkan bahwa setiap orang dengan syarat telah memiliki jabatan pimpinan tinggi (JPT) pratama dan telah bertugas di luar struktur organisasi asalnya, dapat dijadikan sebagai penjabat kepala daerah (Erik 2022).

Merujuk pada latar belakang tersebut, rumusan masalah penelitian ini adalah Bagaimana penunjukan anggota TNI/Polri sebagai penjabat kepala daerah oleh presiden dan mendagri? Dari rumusan masalah tersebut, pertanyaan-pertanyaan penelitian yang akan diajukan dalam penelitian ini yakni sebagai berikut: 1) Bagaimana kedudukan

penjabat gubernur, bupati atau wali kota saat ini dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah?; 2) Mengapa anggota TNI/Polri menjadi sebuah kebutuhan untuk dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah?; dan 3) Bagaimana teknis penunjukan anggota TNI/Polri sebagai penjabat gubernur, bupati atau wali kota guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah?

## **METODE PENELITIAN**

Peneliti melakukan pelbagai metode penelitian disesuaikan dengan permasalahan yang dibahas. “Metode adalah cara melakukan sesuatu dengan teratur (sistematis)” (Abdulkadir 2004), sedangkan penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa hukum tertentu, dengan jalan menganalisis (Abdulkadir 2004). Penelitian hukum normatif (normative legal research) digunakan oleh peneliti dalam melakukan analisis terhadap permasalahan yang diteliti, yaitu menggunakan studi kasus hukum normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji rancangan undang-undang. Pokok analisisnya adalah peraturan perundang-undangan yang keberlakuan dan validitasnya sebagai aturan hukum positif pada saat ini sehingga wajib dipatuhi oleh pemerintah dan warga negara. Penelitian ini dikhususkan pada pengumpulan bahan hukum serta asas-asas yang terkandung di dalamnya yang kemudian dilakukan analisis terkait hierarki peraturan perundang-undangan untuk meyingkronkan hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum serta sistematisnya sebagai hukum positif (Abdulkadir 2004).

Kajian bersifat preskriptif, yaitu kajian untuk memperoleh saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu. Penelitian ini menggunakan tipe analisis peraturan perundang-undangan untuk mengetahui apakah terjadi kekosongan hukum maupun keaburan atau konflik norma pada sebuah peristiwa yang diteliti (Soerjono 1986), yang terkait dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengenai pemilihan kepala daerah.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Falsafah bangsa Indonesia berakar dari nilai Pancasila dan Pembukaan Konstitusi 1945 yang memuat pokok-pokok-pikiran meliputi situasi psikologis dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (rechtsidee) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (undang-undang) maupun hukum yang tidak tertulis. Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran ini dalam pasal-pasalnya (UUD 1945) (Aulia and Masrudi 2022).

Merumuskan filosofi dari sebuah peraturan perundang-undangan merupakan aktivitas pencarian dalam rangka menemukan inti/hakikat sesuatu melalui aktivitas penalaran. Menemukan filosofis berarti melakukan pengkajian secara mendalam untuk mencari dan menemukan hakikat sesuatu yang sesuai dan menggunakan dengan nalar sehat (Aulia and Masrudi 2022).

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Pasal 18 ayat (4) menyebutkan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota, masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pemerintah akan melaksanakan pilkada serentak pada bulan Nopember 2024 sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 201 ayat (8). Kemudian pada Pasal 201 ayat (9) mengatur bahwa terkait kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil wali kota karena berakhirnya periode jabatan pada tahun 2022 dan 2023, maka akan diangkat penjabat gubernur, bupati, dan wali kota sampai dengan terpilihnya kepala daerah dan wakil kepala daerah yang baru dari penyelenggaraan pilkada serentak secara nasional pada 2024 yang akan datang. Selanjutnya pada Pasal 201 ayat (10) dan (11) disebutkan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, bupati atau walikota diangkat penjabat

kepala daerah, yaitu orang yang telah atau sedang menduduki JPT madya untuk penjabat gubernur dan JPT pratama untuk penjabat bupati atau wali kota dengan masa jabatan sampai dilantiknya kepala daerah melalui pilkada serentak tahun 2024.

Penunjukan anggota Polri sebagai penjabat gubernur, bupati atau walikota didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pilkada, untuk melihat kesesuaiannya, penulis terlebih dahulu menghubungkannya dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 menyebutkan bahwa anggota Polri merupakan abdi negara pada struktur organisasi Polri. Polri mempunyai tugas pokok menegakkan hukum dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat serta memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Selanjutnya, terkait dengan penunjukan anggota kepolisian menjadi penjabat kepala daerah dapat dilihat dari ketentuan Pasal 28 Ayat (3) secara jelas menyatakan bahwa setiap anggota Polri dapat menempati jabatan di eksternal institusi Polri dengan syarat telah pensiun atau mundur dari dinas kepolisian. Bagian penjelasan memperkuat pernyataan tersebut, dengan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “jabatan di luar kepolisian” merupakan jabatan yang tidak terkait atau berhubungan langsung dengan organisasi Polri atau bukan dari tugas yang diberikan oleh pimpinan Polri. Artinya di sini, penunjukan anggota Polri sebagai penjabat gubernur oleh presiden, atau penunjukan penjabat bupati atau walikota oleh mendagri boleh saja dilakukan untuk mengatasi kekosongan kekuasaan kepala daerah menjelang pilkada serentak pada bulan Nopember 2024, asalkan telah pensiun dan mengundurkan diri dari dinas kepolisian.

Sementara itu, penunjukan anggota TNI sebagai penjabat gubernur, bupati atau walikota didasarkan atas ketentuan peraturan perundang-undangan dengan terlebih dahulu meninjau Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Kedudukan TNI sebagaimana diatur pada Pasal 3 ayat (1) disebutkan, bahwa dalam pengerahan serta dalam menggunakan kekuatan militer, TNI mempunyai posisi sebagai lembaga di bawah kekuasaan bidang eksekutif, yaitu presiden. Pada ayat (2) disebutkan, bahwa setiap kebijakan, baik strategi pertahanan negara maupun dukungan administrasi, institusi TNI berada di bawah koordinasi departemen pertahanan. Adapun tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta melindungi dari segala gangguan, dan ancaman terhadap keutuhan bangsa dan Negara, bagi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal tersebut sebagaimana halnya tertuang pada Pasal 7 ayat (1).

Kemudian, pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 diperinci terkait pelaksanaan tugas pokok TNI tersebut, antara lain: kegiatan militer seperti peperangan, maupun bukan peperangan, dalam kegiatan seperti memberantas pemberontakan bersenjata, gerakan separatisme bersenjata, aksi terorisme, dan mengamankan kawasan atau tempat strategis nasional, wilayah perbatasan, kepala negara dan wakil kepala negara sekaligus anggota keluarga, serta menjalankan misi untuk mendamaikan peperangan yang terjadi di luar negeri, dan memfungsikan daerah yang dijadikan pertahanan, dan merangkul kekuatan pendukung secara awal melalui sistem pertahanan yang dibangun secara menyeluruh, dan juga membantu dalam hal upaya pemerintah dalam menjalankan tugasnya di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia termasuk daerah terpencil, termasuk membantu tugas kepolisian terkait mengamankan dan menertibkan masyarakat yang diatur dalam undang-undang, pengamanan tamu kenegaraan, penanggulangan musibah bencana alam serta penanganan pengungsi dalam hal kemanusiaan, dan melakukan upaya pemberian pertolongan dan pencarian terhadap insiden kecelakaan, membantu tugas pemerintah dalam pengamanan penerbangan dan pelayaran, terhadap tindak pidana pembajakan, dan perompakan, atau penyelundupan, dan perlu diketahui pengaturan terkait tugas pokok tersebut harus dijalankan didasarkan keputusan dan kebijakan politik negara.

Kemudian, aturan pada ayat (1) Pasal 47 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004, terkait syarat prajurit TNI jika ingin, atau akan menduduki jabatan sipil terlebih dahulu prajurit tersebut pensiun atau mundur sebagai prajurit aktif, dengan melihat kebijakan yuridis ini jelas bahwa prajurit yang ditunjuk untuk menduduki jabatan sipil, mempunyai legalitas asalkan terpenuhinya syarat pensiun atau mundur sebagai prajurit aktif. Selanjutnya terdapat pengecualian dari syarat tersebut, pada Pasal 47 ayat (2), terkait jabatan sipil pada lingkup instansi pemerintah tertentu yang dapat diisi oleh prajurit aktif TNI tanpa harus pensiun atau mundur sebagai prajurit aktif. Kebijakan secara yuridis memperinci bahwa prajurit yang tidak harus pensiun dan mengundurkan diri dapat menduduki atau ditunjuk untuk jabatan pada instansi yang membidangi masalah pertahanan, menjadi sekretaris kepala negara dari unsur militer, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Mahkamah Agung, bidang keamanan negara dan bidang politik sebagai koordinator, Sandi Negara, Intelijen Negara, Badan Narkotika Nasional, dan Search and Rescue (SAR) Nasional, akan tetapi tidak menyebutkan "...dapat menduduki jabatan di pemerintah daerah." Menurut penulis, terjadinya dissinkronisasi secara horisontal sebagaimana yang tertuang di atas diperlukan keterangan tambahan agar memiliki kejelasan dan tidak menimbulkan multi tafsir seperti yang terjadi pada saat sekarang ini, terkait penunjukan anggota TNI sebagai penjabat gubernur, bupati atau wali kota.

Ketentuan terkait penunjukan anggota TNI/Polri menjadi penjabat gubernur, bupati, dan wali kota memberikan landasan yuridis bagi presiden dan/atau melalui mendagri untuk menempatkan/menunjuk anggota TNI/ Polri untuk menempati jabatan di luar instansi asalnya, dengan ketentuan penjabat gubernur ditunjuk oleh presiden dan penjabat bupati/wali kota ditunjuk oleh mendagri. Landasan yuridis berikutnya yang secara khusus mengatur tentang penunjukan jabatan aparatur sipil negara (ASN dari unsur Polri/TNI adalah ketentuan Pasal 109 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, yaitu: 1) anggota Polri dan/atau prajurit TNI harus mundur keaktifannya dalam dinas, jika ditunjuk oleh presiden dan/atau mendagri untuk jabatan pimpinan tinggi apabila sesuai dengan kompetensi dan kebutuhan yang telah ditetapkan melalui proses yang kompetitif dan terbuka, 2) dalam hal penunjukan anggota Polri dan/atau TNI yang masih aktif di lingkungan instansi pemerintah tertentu sebagai pejabat pimpinan tinggi oleh presiden dan/atau mendagri sebagai jabatan pimpinan tinggi diperbolehkan asalkan telah memenuhi persyaratan yang diatur oleh hukum positif yang mengatur terkait dengan kompetensi anggota Polri dan/atau TNI untuk menduduki jabatan tersebut.

Akan tetapi, letak permasalahannya adalah tidak adanya aturan lebih lanjut terkait kompetensi yang harus dimiliki oleh anggota TNI/Polri tersebut, untuk ditunjuk sebagai penjabat gubernur, bupati atau wali kota, serta tidak diaturnya proses yang kompetitif, dan dilakukan secara tertutup, sebagai akibat dari tidak adanya aturan terkait prosedur penunjukan penjabat gubernur, bupati, wali kota ini, menurut penulis sangat syarat politis. Selanjutnya, pada tingkatan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS, Pasal 147 mengatur bahwa jabatan ASN pada ruang lingkup pemerintah pusat khusus sebagaimana telah diatur peraturan perundangan boleh diisi oleh anggota Polri dan/atau prajurit TNI asalkan telah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kompetensi. Ketidakjelasan kompetensi sebagaimana dimaksud peraturan perundang-undangan tersebut di atas, akan meimbulkan penafsiran berbeda, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan polemik terkait penunjukan dari unsur kepolisian/TNI yang masih aktif dalam kedinasan yang oleh presiden melalui mendagri ditunjuk sebagai penjabat gubernur, bupati atau wali kota.

Selanjutnya, Pasal 148 PP Nomor 11 Tahun 2017 menentukan bahwa jabatan ASN yang khusus sebagaimana telah diatur oleh peraturan perundangan dapat diisi dari anggota Polri dan/atau prajurit TNI yang berada di ruang lingkup pemerintah pusat dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun

2004. Aturan tata laksana Undang-Undang ASN tersebut, dengan tegas, memberikan landasan yuridis terhadap unsur dari Polri atau TNI yang posisinya masih dalam dinas aktif di instansinya dapat menduduki jabatan sebagai pimpinan tinggi di instansi tertentu dengan syarat sesuai kompetensi yang telah diatur melalui ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan melihat keharusan bahwa penunjukan sebagai pejabat kepala daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 terkait penempatan anggota Polri dan prajurit TNI untuk menduduki jabatan tinggi di instansi pemerintah tertentu, oleh karena itu bagi Anggota Polri yang akan ditunjuk harus didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, yang pengaturannya terdapat di ayat (3) Pasal 28, secara jelas mengatur yaitu anggota Polri bisa ditunjuk untuk dapat mengisi jabatan di luar instansi kepolisian atau jabatan yang tidak terkait dengan Polri yang tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri dan telah pensiun atau mundur dalam keaktifan di dinas kepolisian. Akan tetapi terkait syarat telah pensiun dan mengundurkan diri dari dinas aktif kepolisian tersebut berdasarkan atas aturan khusus di Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang mengesampingkan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 yaitu tepatnya ketentuan di Pasal 28 ayat (3) sebagaimana tersebut di atas. Akan tetapi, perlu diperhatikan bahwa aturan di Pasal 28 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 menyatakan bahwa Polri wajib netral dalam kegiatan politik, tidak boleh terlibat politik praktis, dan tidak mempunyai hak memilih dan dipilih.

Penunjukan pejabat gubernur, bupati atau wali kota merupakan kewenangan kepala negara yang dapat didelegasikan kepada mendagri sebagaimana diatur khusus berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Pasal 174 ayat (7) mengatur bahwa periode jabatan kepala daerah adalah 5 (lima) tahun, sehingga terdapat kekurangan periode jabatan selama 18 (delapan belas) bulan, dalam hal ini presiden berwenang menetapkan pejabat gubernur dan mendagri menetapkan pejabat bupati atau wali kota. Aturan sebagaimana tersebut di atas, memberikan kewenangan yang bersifat atributif kepada presiden terkait penetapan pejabat gubernur dan mendagri terkait pejabat bupati atau walikota, karena merupakan perintah langsung undang-undang.

Penempatan anggota Polri yang belum pensiun atau tidak mundur dari kedinasan sebagai pejabat gubernur, sebelumnya pernah dilakukan atas dasar landasan yuridis yang telah disebutkan diatas. Contohnya adalah pada saat presiden menetapkan Komjen Pol. M. Iriawan sebagai Pj. Gubernur Jawa Barat untuk menggantikan Pelaksana Harian (Plh) Gubernur Jawa Barat yaitu Iwa Karniwa melalui Keputusan Presiden Nomor 106/P Tahun 2018 tentang Peresmian Pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur Jawa Barat periode 2013-2018 dan Pengangkatan Pj. Gubernur Provinsi Jabar. Penetapan pejabat gubernur oleh presiden dilakukan dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah yang kosong di Provinsi Jawa Barat karena jabatan gubernur periode 2013-2018 telah berakhir.

Pilkada serentak yang akan dilaksanakan pada tahun 2024 berimplikasi pada banyaknya daerah di Indonesia yang tidak memiliki pemimpin karena sebanyak 101 (seratus satu) kepala daerah berakhir periode kepemimpinannya pada tahun 2022 dan 171 (seratus tujuh puluh satu) kepala daerah berakhir kepemimpinannya pada tahun 2023. Rincian kepala daerah yang berakhir periode jabatannya terdiri dari 24 (dua puluh empat) gubernur dan 248 (dua ratus empat puluh delapan) bupati atau walikota. Berdasarkan undang-undang pilkada, perlu dilakukan penunjukan pejabat gubernur di daerah provinsi dan penunjukan bupati dan wali kota di kabupaten dan kota untuk mengisi kekosongan tersebut.

Pengisian pimpinan eksekutif penyelenggara pemerintah daerah oleh presiden dan/atau mendagri sebagaimana disebutkan pada contoh di atas didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang mengenai pilkada. Ada pimpinan eksekutif daerah yang ditunjuk dari unsur TNI, seperti pada penunjukan Andi Chandra, Kepala BIN Sulawesi Tengah sebagai pejabat kepala daerah di Kabupaten Seram Bagian

Barat, Provinsi Maluku. Dari unsur Polri penunjukan pimpinan esksekutif seperti pada penunjukan Komjen (Purn) Paulus Waterpauw sebagai penjabat kepala daerah di Provinsi Papua Barat. Pengangkatan dari unsur TNI dan Polri oleh presiden dan/melalui mendagri akan menimbulkan disharmonisasi tujuan dan tugas serta kewenangan dari dua jabatan yang diemban yang berdampak dilanggarnya AUPB khususnya asas profesionalitas karena menduduki dua jabatan sekaligus secara aktif sehingga menurut penulis hal tersebut dapat diatasi dengan penunjukan yang bersifat terbuka agar publik dapat memahami urgensi dari penunjukan penjabat gubernur, bupati atau wali kota dari unsur TNI/Polri di suatu daerah.

Berdasarkan hierarki kelembagaan pemerintahan di Indonesia, institusi TNI/Polri tidak berada di bawah Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan tidak memiliki kewenangan menyelenggarakan pemerintahan daerah. Menurut penulis hal ini akan bertentangan dengan netralitas anggota TNI/Polri sebagaimana yang telah dituangkan dalam Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Kepolisian yang dengan tegas menyebutkan bahwa anggota TNI/Polri tidak boleh menduduki jabatan politik, seperti diketahui penjabat kepala daerah merupakan jabatan politik praktis. Begitupun sebaliknya, Kemendagri mempunyai fungsi dan tugas pokok yang berbeda dengan fungsi dan tugas pokok institusi TNI/Polri. Adanya perbedaan fungsi dan tugas kelembagaan dan pembagian penyelenggaraan pemerintahan antara Kemendagri dengan TNI/Polri, menyebabkan timbulnya potensi negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, jika jabatan penjabat kepala daerah berasal dari anggota TNI/Polri aktif. Pada dasarnya penjabat kepala daerah merupakan struktur kelembagaan urusan Kemendagri yang memiliki kewenangan di bidang keamanan dalam negeri yang juga merupakan bagian dari kewenangan eksekutif, tetapi anggota TNI/Polri seharusnya tidak terlibat dalam politik praktis, karena terlibat dalam proses penegakan hukum yang merupakan kewenangan di bidang yudikatif.

Pembatasan kewenangan bagi institusi TNI/Polri dimaksudkan untuk menjaga netralitas dan mencegah keterlibatan anggota TNI/Polri dalam politik praktis, sehingga tidak mengganggu fungsi dan tugasnya dalam menjaga keamanan dan stabilitas di wilayah Kesatuan Republik Indonesia baik di tingkat pusat maupun daerah. Pembatasan ini terlihat dari sisi yuridis berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 pada Pasal 28 ayat (1) yang mengharuskan institusi Polri dan setiap anggotanya dalam tindakan dan sikapnya tidak terlibat secara praktis dalam politik, yang artinya sikap netral merupakan kewajiban setiap anggota Polri pada bidang politik. Dengan melihat hal tersebut diatas, dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penjabat gubernur, bupati atau wali kota yang mengisi jabatan politis di pemerintahan daerah, agar netral dan tidak terlibat dalam kegiatan praktik politik praktis, maka anggota TNI/Polri yang ditunjuk seharusnya mengajukan pensiun atau mundur dari keanggotaan sebagai prajurit TNI/Polri aktif. Hal ini ditujukan agar anggota TNI/Polri tersebut tidak memicu konflik kewenangan antara fungsi dan tugas sebagai anggota TNI/Polri dengan fungsi dan tugasnya sebagai pimpinan politis di daerah, baik sebagai penjabat gubernur, bupati atau walikota. Meskipun secara kedinasan telah pensiun, namun bukan jaminan akan bersikap netral, sehingga juga diperlukan pengawasan terhadap penjabat gubernur, bupati atau wali kota dari unsur penegak hukum dan militer yang pada tahun 2023 sampai dengan 2024 ini memiliki kewenangan sama dengan kepala daerah yang dipilih secara demokratis.

Anggota Polri dan prajurit TNI aktif dari sisi yuridis memiliki peluang menempati jabatan politik, meskipun demikian dari sisi etis dan yuridis lainnya akan menimbulkan konflik kepentingan. Pada dasarnya dengan mundur atau pensiun sebagai prajurit TNI atau anggota Polri aktif akan menjaga netralitas institusi TNI/Polri dari keterlibatan dalam praktik politik praktis, karena dari pembagian kekuasaan dan hierarki, kelembagaan institusi TNI/Polri merupakan bagian dari lembaga eksekutif dan yudikatif yang bersifat independen dalam menjalankan kewenangan untuk menjaga keamanan dan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di daerah. Dengan



ditunjuknya pejabat gubernur, bupati dan walikota dari unsur prajurit TNI maupun dari anggota Polri yang aktif seharusnya diiringi dengan kesediaan secara etis dan yuridis untuk mundur atau pensiun dari kedinasan aktif sebagai prajurit TNI ataupun anggota Polri, sehingga dapat mencegah konflik kepentingan dan konflik kewenangan, serta terwujudnya stabilitas keamanan, sebelum, pada saat, dan setelah pelaksanaan pilkada serentak.

Peluang dari sisi yuridis lainnya dalam hal tidak mengharuskan mundurnya anggota Polri atau prajurit TNI dari kedinasan aktif, selain berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, juga berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004. Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 menyebutkan bahwa: “memperbolehkan prajurit aktif menempati jabatan pada kantor yang membidangi Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Narkotika Nasional, Search and Rescue (SAR) Nasional Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Mahkamah Agung serta Sandi Negara”. Kemudian pada Pasal 47 ayat (4) menjelaskan bahwa: “Pengangkatan dan pemberhentian jabatan bagi prajurit sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sesuai dengan kebutuhan organisasi pemerintahan yang bersangkutan.” Berdasarkan ketentuan tersebut, keputusan yang dikeluarkan oleh mendagri mengenai penunjukan Andi Chandra As’aduddin, Kepala BIN Daerah Provinsi Sulawesi Tengah, yang berasal dari unsur prajurit TNI aktif, menjadi Pj. Bupati Seram Bagian Barat, Provinsi Maluku, telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yaitu adanya kebutuhan BIN sebagai lembaga non-departemen yang melaksanakan tugas di bidang intelijen. Menurut penulis, penempatan perwira TNI pada lembaga non-departemen merupakan kebutuhan BIN sebagai penyelenggara intelijen, dan merupakan bagian integral dari sistem keamanan nasional. BIN mempunyai kewenangan dalam hal penyelenggaraan tugas intelijen negara, yang merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, termasuk fungsinya dalam pelaksanaan pilkada serentak.

Penunjukan pejabat BIN yang berasal dari unsur TNI sebagai pejabat kepala daerah sebagaimana contoh diatas dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan. Menurut penulis dasar pertimbangannya adalah panjangnya masa jabatan pejabat yaitu lebih dari 1 (satu) tahun dengan kewenangan yang dimiliki hampir sama dengan pimpinan eksekutif daerah yang dipilih secara demokratis. Pertimbangan lainnya adalah daerah tersebut memiliki potensi ketidakstabilan keamanan jika pejabat kepala daerah berasal dari masyarakat sipil. Pelaksanaan pilkada secara langsung dan serentak akan sangat rawan gesekan dan mengancam keamanan dan ketertiban. Atas dasar itulah, menurut analisis penulis, ditunjuk pejabat dari perwira TNI yang berada di BIN, sebagai upaya untuk melakukan pencegahan serta tindakan untuk menghadapi ancaman disintegrasi bangsa. Daerah yang diisi dari unsur TNI/Polri diketahui merupakan daerah yang sering terjadi konflik seperti Sulawesi Tengah dan Maluku, sehingga lebih berdaya guna jika pejabat kepala daerah diisi dari anggota TNI/Polri dibandingkan dari masyarakat sipil.

Begitupun juga dengan peluang secara yuridis oleh presiden dan mendagri dalam menunjuk anggota Polri untuk menduduki jabatan eksekutif di daerah yaitu menjadi pejabat gubernur, bupati atau walikota menurut peneliti meskipun diharuskan pensiun atau mundur terlebih dahulu, aturan tersebut yang tertuang di dalam undang-undang kepolisian, tepatnya di ayat (3) Pasal 28 yang mengharuskan anggota Polri bisa menempati jabatan di luar institusinya apabila telah pensiun atau mengundurkan diri, akan tetapi ada aturan khusus yang mengesampingkan ketentuan dari ayat (3) Pasal 28 Undang-Undang Kepolisian ini, yaitu di dasarkan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Ketentuan tersebut terdapat di ayat (3) Pasal 109 yang menentukan bahwa anggota Polri dan prajurit TNI asalkan memenuhi standard yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan dimungkinkan untuk pengisian jabatan pimpinan tinggi di lingkungan instansi pemerintah tertentu.

Selanjutnya peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yaitu PP Nomor 11 Tahun 2017 yang mengatur manajemen PNS, pasal 147 PP Nomor 11 Tahun 2017 mengatur pada tatanan instansi pusat, jabatan ASN tertentu dapat ditempati oleh anggota Polri dan/atau prajurit TNI aktif asalkan sinkron dengan ketentuan hukum positif yang mengatur tentang kompetensi seorang anggota TNI/Polri yang akan menduduki atau menempati jabatan tersebut termasuk sebagai wakil pemerintah pusat di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi yaitu menduduki jabatan sebagai pemimpin pemerintahan daerah di bidang eksekutif.

Sebagaimana kita ketahui, ketentuan tersebut di atas, secara yuridis, dijadikan dasar oleh presiden berdasarkan kewenangan atribusinya, untuk menunjuk Pj. Gubernur Jawa Barat, M. Iriawan pada saat itu memiliki pangkat komisaris jenderal polisi dan aktif sebagai anggota Polri yang bertugas di Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) sebagai sekretaris utama. Lembaga ini merupakan lembaga pemerintah nonkementerian yang bertanggungjawab kepada presiden melalui menkopolhukam. Sebagaimana diketahui, berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2016, salah satu tugas Lemhanas adalah membantu presiden dalam menyelenggarakan pendidikan, penyiapan kader, dan pematapan pimpinan di pemerintahan pusat maupun daerah yang berpikir integral dan integratif serta holistik maupun profesional serta komprehensif, yang mempunyai moral dan etika serta berwawasan nusantara, berkebangsaan, sebagai negarawan yang mempunyai cakrawala pandang yang universal. Berdasarkan ketentuan tersebut, presiden yang mempunyai kewenangan secara atributif kemudian dilanjutkan oleh Kemendagri mendapatkan kewenangan secara delegatif untuk menunjuk perwira Polri aktif yang telah dipindahtugaskan ke lembaga nonkementerian seperti Lemhanas menjadi penjabat dengan pertimbangan bahwa berkaitan dengan kondisi ketahanan nasional yang juga menjadi tugas presiden dibantu oleh Lemhanas. Begitu juga dengan penunjukan oleh presiden kepada Komjen (Purn) Paulus Waterpauw dari unsur kepolisian yang sebelumnya ditempatkan di bawah struktur Kemendagri yaitu Deputy Bidang Pengelolaan Potensi Kawasan Perbatasan sebagai penjabat kepala daerah di Provinsi Papua Barat.

Adapun dasar hukum lainnya terkait pengisian jabatan politis sebagai penjabat gubernur, bupati, walikota, oleh prajurit TNI/anggota Polri adalah keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 67/PUU-XIX/2020 dan Nomor 15/PUU-XX/2022. Dua keputusan tersebut berkaitan dengan penunjukan penjabat gubernur, bupati dan walikota karena ketiadaan pejabat di daerah provinsi, kabupaten dan kota, sehingga penting bagi MK untuk menegaskan agar proses pengisian kekosongan jabatan pimpinan eksekutif di daerah tetap dalam koridor pengimplementasian negara demokrasi berdasarkan konstitusi Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Putusan MK ini secara ringkas menyatakan dan memutuskan bahwa: “Oleh karenanya, perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah. Selain itu, dengan peran sentral yang dimiliki oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah serta dengan mempertimbangkan lamanya daerah dipimpin oleh penjabat kepala daerah maka perlu dipertimbangkan pemberian kewenangan penjabat kepala daerah dalam masa transisi menuju Pilkada serentak secara nasional yang sama dengan kepala daerah definitif. Sebab, dengan kewenangan penuh yang dimiliki penjabat kepala daerah yang ditunjuk maka akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap dapat diwujudkan tanpa ada perbedaan antara daerah yang dipimpin oleh penjabat kepala daerah maupun yang definitif”.

Menurut peneliti, sampai saat ini pemerintah belum mengatur peraturan pelaksana dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagaimana amar putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022. Dengan tidak adanya peraturan pelaksana tersebut mengakibatkan pengisian pejabat kepala daerah menjadi tidak transparan dan tidak akuntabel, sehingga berpotensi menghasilkan pemimpin yang tidak kompeten dan tidak berintegritas. Selain itu, aspirasi masyarakat di daerah tidak tersalurkan, padahal masyarakat di daerah juga mempunyai pendapat terhadap sosok pejabat kepala daerah yang memenuhi kompetensi untuk membangun dan memajukan daerahnya.

Atas dasar tersebut di atas, menurut peneliti, pemerintah perlu menerbitkan kebijakan yuridis sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, khususnya pada Pasal 201. Hal ini dimaksudkan agar terbentuk prosedur dan syarat-syarat yang terperinci substansinya terkait kompetensi seseorang menduduki jabatan politis termasuk bagi anggota TNI/Polri yang masih aktif. Dengan demikian, akan diperoleh kejelasan sehingga pengisian kekosongan jabatan politis di daerah tidak mencederai negara demokrasi yang berdasarkan konstitusi. Selain itu, rakyat akan mendapatkan garansi terkait prosedur penunjukan pejabat yang berlangsung secara adil dan memperhitungkan dampak yang akan terjadi baik menguntungkan dan merugikan, sebagai upaya memilih pimpinan yang sesuai kompetensinya dan memiliki integritas terhadap bangsa dan negara serta rakyat yang akan dipimpinya. Tentunya dengan juga memperhatikan usulan rakyat di daerah yang akan dipimpinya sehingga akan sepenuh hati dengan segala tindakannya pada saat memimpin masyarakat di daerah yang dipimpinya semata-mata untuk kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat.

Posisi pejabat kepala daerah merupakan jabatan yang strategis, karena undang-undang memberikan kewenangan menjalankan tugas dan fungsi jabatan yang hampir sama dengan kewenangan yang diberikan kepada kepala daerah terpilih hasil pilkada. Selain itu, pejabat kepala daerah memiliki masa jabatan yang cukup panjang, yaitu dari tahun 2022 atau 2023 sampai ditetapkannya kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih hasil pilkada serentak yang akan dilaksanakan pada bulan November 2024. Mengingat pentingnya posisi pejabat kepala daerah tersebut, pemerintah menunjuk aparatur baik yang berasal dari ASN maupun dari unsur TNI/Polri sebagai pejabat kepala daerah. Dengan kewenangan penuh yang dimiliki pejabat kepala daerah, proses penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan berjalan kondusif sampai dengan dilantiknya kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pilkada serentak 2024. Menurut penulis, tidak ada perbedaan antara penunjukan pejabat kepala daerah baik yang berasal dari aparatur sipil maupun dari unsur TNI/Polri sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "Setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di depan hukum dan pemerintahan". Pada intinya, aparatur sipil atau anggota TNI/Polri dapat ditunjuk sebagai pejabat kepala daerah, asalkan telah memenuhi syarat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, sampai saat ini aturan teknis tersebut belum ada dalam bentuk peraturan pelaksana dari undang-undang yang mengatur pilkada. Hal ini mengakibatkan munculnya polemik dan penafsiran berbeda di tengah masyarakat yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah menunjuk anggota TNI/Polri menjadi pejabat gubernur, bupati atau walikota.

Berkaitan dengan anggota TNI yang berstatus aktif, putusan MK yang mengatur ketentuan bahwa jika akan menempati posisi di luar institusinya, seorang anggota TNI harus didahului dengan permintaan pimpinan lembaga dari kementerian dan lembaga nonkementerian, dan harus patuh terhadap aturan administrasi pada ruang lingkup lembaga departemen dan nondepartemen tempat prajurit TNI tersebut akan ditempatkan. Sedangkan berkaitan dengan anggota Polri yang berstatus aktif, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 pasal 28 ayat (3) mengatur ketentuan bahwa anggota Polri dapat menempati kedudukan di luar instansinya apabila pensiun atau mengundurkan diri. Kedudukan di luar institusi penegak hukum ini diartikan sebagai posisi yang tidak berkaitan dengan institusi penegak hukum ini atau tidak didasarkan atas penugasan dari pimpinan, yaitu Kapolri.

Ketentuan ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 109 ayat (1) membuka peluang bagi kalangan non-PNS untuk mengisi jabatan pimpinan, salah satunya sebagai penjabat kepala daerah, dengan syarat mendapat persetujuan presiden dan pengisiannya dilakukan secara terbuka dan kompetitif, serta ditetapkan melalui keputusan presiden. Ketentuan pada Pasal 109 ayat (2), juga membuka peluang bagi anggota TNI/Polri untuk menduduki posisi pimpinan tertinggi di lingkungan ASN dengan syarat mengundurkan diri dari dinas aktif, dan memiliki kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan, serta melalui proses yang kompetitif dan transparan. Posisi pimpinan tertinggi di lingkungan pemerintahan didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 19 ayat (1) yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pimpinan tertinggi yaitu pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama. Dengan demikian, setiap orang termasuk anggota TNI/Polri, jika sedang menjabat sebagai pimpinan tinggi baik pimpinan tinggi madya atau pimpinan tinggi pratama, dapat ditunjuk sebagai penjabat kepala daerah.

## **SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **SIMPULAN**

Penunjukan anggota TNI/Polri sebagai penjabat kepala daerah oleh presiden melalui mendagri dilakukan berdasarkan kewenangan secara atributif dan tidak bertentangan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur atau Bupati/Walikota, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dan peraturan pelaksanaannya terkait penunjukan penjabat gubernur, bupati atau walikota, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, serta Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Anggota TNI/Polri yang ditunjuk sebagai penjabat wajib memenuhi syarat, yakni: telah mencapai pangkat sebagai pimpinan tinggi, telah dipindahtugaskan ke lembaga kementerian atau non kementerian di luar insitusinya, dan bukan merupakan tugas dari pimpinan TNI/Polri.

### **REKOMENDASI**

Presiden sebagai pimpinan eksekutif tertinggi melalui mendagri memiliki kewenangan secara atributif oleh peraturan perundang-undangan, pada saat menunjuk penjabat seharusnya memiliki dasar hukum, terkait teknis penunjukan penjabat kepala daerah melalui pertimbangan kepentingan nasional sesuai dengan standar dan melalui prosedur yang transparan. Hal ini penting dilakukan mengingat penjabat gubernur, bupati atau walikota memiliki kewenangan hampir sama dengan gubernur, bupati, atau wali kota yang dipilih secara demokratis melalui pilkada dan akan menduduki posisi jabatan selama kurang lebih 1 (satu) tahun 8 (delapan) bulan. Penunjukan penjabat sebaiknya diatur lebih jelas dalam undang-undang agar tidak terjadi kekaburan hukum yang mengakibatkan spekulasi di masyarakat sehingga berpotensi mengancam penyelenggaraan pilkada serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **UCAPAN TERIMA KASIH**

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Badan Riset dan Inovasi Daerah (BRIDA) Provinsi Kalimantan Selatan atas dukungannya dan juga Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam Banjarmasin sehingga penelitian ini bisa terlaksana dengan baik dan sukses.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti;
- Amir Mushaddiq. 2020 “Keserentakan Pemilu 2024 yang Paling Ideal Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.” *Jurnal Al-Ishlah*, Vol 23 (No 2):115-131
- Aulia, Muthiah, and Muchtar Masrudi. 2022. "Urgensi Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lanjut Usia (Lansia) di Provinsi Kalimantan Selatan." *Jurnal Kebijakan Pembangunan* 199-208.
- Erik Prasetya, 2022. “Perwira TNI Jadi Penjabat Kepala Daerah: 'Mencederai Reformasi dan Prinsip Demokrasi', Dwi Fungsi TNI/Polri Terulang Kembali?” *Diakses tanggal 17 April 202*. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia>
- Paskarina, C. 2016. Pilkada Serentak, Eksklusi Partai Politik dan Masa Depan Politik Representasi. *Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hassanudin*, Vol 2 (No 1):
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Mendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- Soerjono Soekanto, 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia;
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 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 Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 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 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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.