

## Inkonsistensi Norma Penempatan Tentara Nasional Indonesia Sebagai Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi

Agung Barok Pratama

UIN K.H. Abdurahman Wahid Pekalongan

Korespondensi penulis : [Agung.barok.pratama@uingusdur.ac.id](mailto:Agung.barok.pratama@uingusdur.ac.id)

**Abstract.** *The holding of simultaneous regional elections in 2024 and the postponement of regional elections from 2022 due to the expiration of the term of office result in the threat of vacancies in positions, especially positions as regional heads in Indonesia. To fill the vacancy, an acting regional head is appointed until a definitive regional head is elected in the simultaneous regional elections in 2024. The problem is that those appointed as acting officers are apparently from active TNI elements, this is of course contrary to the spirit of reform which wants to eliminate dual functions as regulated in the TNI Law. The aim of the research is to find consistency in norms in the appointment of active TNI officers and their juridical implications. This research is normative using a statutory and conceptual approach. The research results show that consistency between these norms is needed in regulating these appointments, considering that civilian positions can only be filled by TNI soldiers who have resigned or retired from active military service, in accordance with the required competencies and through an open and competitive selection process. This step is important to ensure the maintenance of TNI neutrality and professionalism, compliance with the law, and respect for the principles of reform.*

**Keyword:** Consistency, Norm, TNI

**Abstrak.** Diselenggarakannya pilkada serentak pada tahun 2024 dan penundaan pilkada dari tahun 2022 karena masa habis jabatan mengakibatkan ancaman kekosongan jabatan khususnya jabatan sebagai kepala daerah di Indonesia. Untuk mengisi kekosongan maka ditunjuklah seorang penjabat kepala daerah sampai terpilihnya kepala daerah definitive di pilkada serentak 2024. Menjadi persoalan yang ditunjuk menjadi penjabat ternyata dari unsur TNI aktif, hal ini tentu bertentangan dengan semangat reformasi yang ingin menghapus dwi fungsi sebagaimana diatur di dalam UU TNI. Tujuan dari penelitian adalah untuk mencari konsistensi norma dalam penunjukan penjabat TNI aktif dan implikasi yuridisnya. Penelitian ini merupakan normative dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Konsistensi antar norma ini diperlukan dalam mengatur penunjukan tersebut, mengingat posisi sipil sejatinya hanya dapat diisi oleh prajurit TNI yang telah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif militer, sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan dan melalui proses seleksi yang terbuka dan kompetitif. Langkah ini penting untuk memastikan terjalannya netralitas dan profesionalisme TNI, kepatuhan terhadap hukum, serta menghormati prinsip-prinsip reformasi.

**Kata kunci:** Inkonsistensi, Norma, TNI

### PENDAHULUAN

Diselenggarakannya pilkada serentak pada tahun 2024 dan penundaan pilkada dari tahun 2022 karena masa habis jabatan mengakibatkan ancaman kekosongan jabatan khususnya jabatan sebagai kepala daerah di Indonesia. Partisipasi masyarakat daerah dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024 merupakan suatu hal mendasar yang harus terpenuhi dalam penyelenggaraan negara demokrasi. Pemerintah mengaturnya dalam pasal 201 Ayat (9) UU Nomor 10 Tahun 2016 untuk memitigasi dampak tersebut. Bunyi pasalnya ialah:

“Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024”

Kekosongan posisi Kepala Daerah, pilkada 2024 juga memicu isu lain seperti ditunjukkannya Perwira TNI/Polri yang masih aktif untuk menjadi Kepala Daerah. Penunjukkan tersebut disebut memiliki peran membawa kembali TNI/Polri ke politik sipil. Hal ini tentu tidak sejalan dengan amanat reformasi yang salah satunya adalah penghapusan dwi fungsi TNI/Polri serta penguatan supremasi sipil. Pasal 39 Ayat (2) UU No. 34 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa terdapat larangan bagi prajurit untuk andil dalam politik praktis. Ketentuan ini dipertegas dengan Pasal 47 Ayat (1) UU No. 34 Tahun 2004 menyebutkan bahwa “Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan”. Apabila TNI aktif menjabat sebagai penjabat (Pj) kepala daerah, maka hal tersebut bertentangan dengan Pasal 10 ayat (1) Tap MPR No. VII Tahun 2000 terkait pemisahan TNI/Polri yang memerintahkan agar Tentara Nasional Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri ke dalam kegiatan politik praktis.<sup>1</sup> Penjelasan yang sama juga terdapat dalam TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri. Pasal 5 ayat (2) Tentara Nasional Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Pasal 5 ayat (5) kemudian menentukan anggota Tentara Nasional Indonesia hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas ketentaraan.

Salah satu contoh nyata kekhawatiran publik tentang isu tersebut ialah pengangkatan Brigjen TNI Andi Chandra As“aduddin perwira militer aktif, yang saat itu menjabat sebagai Kepala BIN Daerah Sulteng, oleh Menteri Dalam Negeri menjadi penjabat Bupati Seram Barat guna menggantikan posisi Bupati Timotius Alkerina yang berakhir masa tugasnya. Pengangkatan ini didasari dengan Kepmendagri No: 113.81-1164 Tahun 2022.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Yusa' Farchan, “NETRALITAS TNI PADA PEMILU 2019 DALAM PERSPEKTIF HUBUNGAN SIPIL DAN MILITER,” *Jurnal Adhikari* 1, no. 1 (2021), <https://doi.org/10.53968/ja.v1i1.23>.

<sup>2</sup> Muhammad Adlan Kamil, A Salman Maggalatung, and Feni Arifiani, “Legalitas Anggota TNI Aktif Dalam Rangkap Jabatan Sipil: Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia,” *JOURNAL of LEGAL RESEARCH* 4, no. 2 (2022), <https://doi.org/10.15408/jlr.v4i2.21921>.

Penunjukan penjabat (Pj) bupati tersebut jelas-jelas telah bertentangan dengan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 maupun Pasal 109 UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN yang mengamanatkan bahwa TNI aktif tidak dapat menjabat sebagai penjabat (Pj) kepala daerah dan TNI aktif tidak boleh menduduki jabatan pimpinan tinggi. Pasal 201 Ayat (11) dan Pasal 19 Ayat (1) menyebutkan bahwa :

“Jabatan Pimpinan Tinggi salah satunya adalah Pimpinan Tinggi Pratama yang meliputi direktur, kepala biro, asisten pribadi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan jabatan lain yang setara.”

Adanya penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dari unsur TNI aktif, selain bertentangan secara hukum namun secara moral dan sosial juga bertentangan dengan amanat reformasi Indonesia mengingat TNI/Polri adalah alat negara bukan alat kekuasaan otoritas, apabila terjadi penyalahgunaan melanggar hukum, yang mengakibatkan TNI/Polri kembali ke ranah politik praktis dan dikhawatirkan terbukanya kembali potensi dwifungsi militer seperti zaman orde baru.<sup>3</sup> Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, peneliti mengkaji tentang inkonsistensi norma penunjukan penjabat kepala daerah dari unsur TNI aktif pada Masa Transisi Pilkada Serentak 2024.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan jenis yuridis normative atau doktrinal yang focus kajiannya berupa studi literatur, dari bahan hukum primer berupa peratruran perundang-undangan yang berkaitan dengan isu penelitian dan juga bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, majalah yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>4</sup>

Model pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. bahan hukum yang terhimpun kemudian dilakukan telaah dengan melakukan metode interpretasi hukum dan teori yang digunakan, sehingga menghasilkan analisis yang bersifat preskriptif. Selanjutnya dilakukan penyimpulan dengan metode penalaran deduktif.

---

<sup>3</sup> Elsa Septia et al., “STUDY ON PROS AND CONS ARMY-POLICE ACTIVELY APPOINTED AS REGIONAL HEAD,” *JWP (Jurnal Wacana Politik)* 8, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.24198/jwp.v8i1.40999>.

<sup>4</sup> Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2017).

## PEMBAHASAN

Terdapat problematika yaitu ditemukannya inkonsistensi norma dalam tatanan praktik yang dapat terjadi dalam proses penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah. Hal ini didasari karena aturan tersebut tidak mengatur secara rinci terkait partisipasi dan transparansi penunjukan, pelaksanaan tugas dan pertanggungjawaban pejabat (Pj) kepala daerah. Disharmonisasi hukum merupakan ketidakselarasan antara peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun secara horizontal.<sup>5</sup>

Penunjukan prajurit TNI aktif sebagai pj kepala daerah juga dinilai sebagai bentuk pelanggaran terhadap tugas pokok dan fungsi TNI sebagaimana diatur dalam UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Kendati demikian, pemerintah berdalih bahwa keputusan tersebut telah sesuai peraturan perundang-undangan. Proses penunjukan pejabat kepala daerah sering kali melibatkan berbagai norma hukum dan aturan yang berlaku, seperti peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah, dan praktek-praktek yang telah mapan.

Tidak diperkenankannya anggota TNI/Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah atas dalih akan mempengaruhi aspek hukum, pelayanan publik, etik, dan profesionalisme. Dari aspek hukum yaitu perundang-undangan yang saling bertentangan antara UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang tugas pokok TNI dan UU Nomor 34 Tahun 2004 Pasal 47 Ayat (1), (2) dan (4) tentang TNI yang dapat menduduki jabatan sipil harus mengundurkan diri. Dari aspek pelayanan publik, etik dan profesionalisme, anggota TNI/Polri aktif tidak diperkenankan sebagai pejabat kepala daerah karena akan mengalami rangkap jabatan dan dapat menimbulkan turunnya kinerja tugas rangkap jabatan. Hal ini pula dapat membatasi peluang bagi orang lain yang berkualifikasi untuk memperoleh jabatan tersebut.<sup>6</sup>

Dalam realitanya, terdapat TNI aktif yang menduduki jabatan pejabat (Pj) kepala daerah, yakni Brigjen Adi Chandra As'aduddin yang menjabat sebagai Kepala BIN Provinsi Sulawesi Tengah selaku TNI perwira aktif sebagai pejabat (Pj) bupati Seram Bagian Barat. Pelantikan Brigjen Adi tersebut jelas-jelas bertentangan dengan amanat dari Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022. Pengangkatan unsur TNI sebagai pejabat kepala daerah di atas berdampak terjadinya disharmonisasi kewenangan dan tidak terlaksananya penyelenggaraan

---

<sup>5</sup> Amar Wahyudi, Fauzi Syam, and Rustian Mushawiryra, "Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan," *Mendapo: Journal of Administrative Law* 3, no. 3 (2022), <https://doi.org/10.22437/mendapo.v3i3.18714>.

<sup>6</sup> Fajrian Noor Anugrah, "Relevansi Penunjukan Anggota TNI/POLRI Sebagai Pejabat (PJ) Kepala Daerah," *Jurnal Kebijakan Pembangunan* 18, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.47441/jkp.v18i1.294>.

pemerintahan karena memiliki lebih dari satu kewenangan dari dua tugas berbeda yang diemban secara aktif pada waktu bersamaan.

Pengangkatan anggota aktif Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai Penjabat Kepala Daerah oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menuai polemik. Hal ini dilakukan untuk mengisi jabatan gubernur yang habis masa jabatannya sebelum terpilihnya gubernur baru hasil Pemilihan Kepala Daerah. Kemendagri mengusulkan Kepala Daerah diisi dari perwira tinggi Polri atau Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang jabatannya setara Eselon I, karena daerah mempunyai kerawanan dari sisi stabilitas keamanan sehingga diperlukan Penjabat Kepala Daerah dari kalangan TNI atau Polri.

Penunjukan tersebut untuk menghindari konflik kepentingan terkait penyelenggaraan Pilkada. Hal ini karena kekhawatiran adanya politisasi birokrasi sehingga tidak menunjuk pejabat lokal untuk mengisi posisi Penjabat Kepala Daerah di wilayah di mana Pilkada berlangsung. Selain itu, ditunjuknya anggota aktif Tentara Nasional Indonesia (TNI) karena dianggap netral dan lebih mudah dimonitor oleh masyarakat. Anggota TNI yang diangkat sebagai Penjabat Kepala Daerah harus nonaktif setelah ditunjuk menjadi Penjabat Kepala Daerah.<sup>7</sup> Dalam penunjukan penjabat kepala daerah merupakan suatu upaya penting dalam memastikan proses pengisian jabatan kepala daerah berlangsung secara adil dan transparan. Proses penunjukan penjabat kepala daerah sering kali melibatkan berbagai norma hukum dan aturan yang berlaku, seperti peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah, dan praktek-praktek yang telah mapan.

Namun, terkadang norma-norma ini dapat saling bertentangan atau tidak selaras, sehingga menyebabkan ketidakjelasan dan konflik dalam proses penunjukan penjabat kepala daerah. Misalnya, ada situasi di mana ada ketentuan yang mengharuskan penunjukan berdasarkan hasil pemilihan langsung, sementara ada aturan lain yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menunjuk penjabat kepala daerah secara langsung. Untuk mencapai harmonisasi norma dalam penunjukan penjabat kepala daerah, diperlukan koordinasi dan sinergi antara berbagai pihak yang terlibat, termasuk lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Perlu dilakukan analisis mendalam terhadap ketentuan hukum yang ada untuk mengidentifikasi inkonsistensi dan menyelaraskannya.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Yusa' Farchan, "NETRALITAS TNI PADA PEMILU 2019 DALAM PERSPEKTIF HUBUNGAN SIPIL DAN MILITER."

<sup>8</sup> Zainal Arifin Mochtar, "Antinomi Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Hasanuddin Law Review* 1, no. 3 (2015), <https://doi.org/10.20956/halrev.v1n3.112>.

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. 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 pejabat gubernur, bupati atau walikota. Meskipun secara kedinasan telah pensiun, namun bukan jaminan akan bersikap netral, sehingga juga diperlukan pengawasan terhadap pejabat 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.<sup>9</sup>

Penunjukan prajurit TNI aktif menjadi (Pj) kepala daerah yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagai berikut : Pasal 30 ayat (3) UUD NRI 1945, TAP MPR Nomor: VI/MPR/2000 Pasal 1 ayat (2), Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 dan Pasal 5 Undang-Undang No. 34 Tahun 2004. Melalui ketentuan Pasal 47 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia menyatakan bahwa: *“Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan”*. Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwa pada dasarnya jabatan sipil, hanya dapat diisi oleh prajurit TNI setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan sesuai dengan kompetensi yang diterapkan dan dilaksanakan melalui proses dan seleksi secara terbuka dan kompetitif.<sup>10</sup>

Mengundurkan diri dari jabatan militer untuk memastikan bahwa pejabat kepala daerah yang diisi prajurit TNI sudah tidak terikat pada struktur komando militer dan pengaruh militer yang mungkin mempengaruhi netralitasnya sebagai TNI. Selain itu, pengunduran diri tersebut agar TNI yang menjadi pejabat dapat fokus pada tanggung jawabnya sebagai pemimpin sipil tanpa adanya tumpang tindih dengan tanggung jawab dan kewajiban militer.

Hal ini juga didasari dengan adanya teori pemisahan kekuasaan yang menjelaskan bahwa anggota TNI aktif yang akan menjadi pejabat kepala daerah mengharuskan untuk

---

<sup>9</sup> Makmur Amir, “Makna Pemilu/Pilkada Demokratis Dan Efisien Dalam Rangka Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial,” *Jurnal Hukum PRIORIS* 2, no. 3 (2016), <https://doi.org/10.25105/prio.v2i3.336>.

<sup>10</sup> Raihan Ardiansyah and Rosita Candrakirana, “KEABSAHAN PENGISIAN PENJABAT KEPALA DAERAH DARI TENTARA NASIONAL INDONESIA,” *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 1 (2023).

mengundurkan diri dari dinas aktif sebelum menjabat di pemerintahan sipil. Adanya aturan ini dilakukan untuk memastikan bahwa ada pemisahan yang jelas antara militer dan pemerintah sipil, serta untuk mencegah kekuatan militer yang terlalu dominan dalam kehidupan politik. Seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu dalam karyanya *“The Spirit of the Laws”* yang menekankan pentingnya memisahkan kekuasaan dalam sebuah negara.<sup>11</sup> Prinsip ini bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, melindungi hak-hak individu dan memastikan keseimbangan kekuatan pemerintahan.

Konsistensi hukum bertujuan untuk menciptakan keselarasan antara berbagai norma hukum, guna menghindari kontradiksi dan tumpang tindih dalam regulasi. Dalam konteks penugasan anggota TNI/Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah, terdapat kondisi dan situasi tertentu yang memungkinkan pengecualian atau negosiasi terhadap keputusan dan implementasinya. Hal ini harus dilakukan dengan memperhatikan berbagai aspek yang akan terpengaruh dan berlandaskan pada ketentuan yang terdapat dalam UU Nomor 34 Tahun 2004, Pasal 47 Ayat 1, 2, dan 4; UU Aparatur Sipil Negara (ASN) Nomor 5 Tahun 2014, Pasal 20 Ayat 1, 2, dan 3; PP Manajemen PNS Nomor 11 Tahun 2017, Pasal 147 dan Pasal 148 Ayat 1 dan 2; serta merujuk pada putusan MK Nomor 15 Tahun 2022. Konsistensi antar norma ini diperlukan dalam mengatur penunjukan tersebut, mengingat posisi sipil sejatinya hanya dapat diisi oleh prajurit TNI yang telah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif militer, sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan dan melalui proses seleksi yang terbuka dan kompetitif. Langkah ini penting untuk memastikan terjaganya netralitas dan profesionalisme TNI, kepatuhan terhadap hukum, serta menghormati prinsip-prinsip reformasi.

Hal tersebut bertujuan agar dapat mewujudkan institusi TNI yang netral yang tidak melibatkan kedalam bayang-bayang politik. Ketentuan pengunduran diri atau pengajuan pensiun dini dari dinas aktif agar terlepas dan tidak lagi terikat dengan militer yang menjadi kebijakan untuk menghindari potensi adanya kegaduhan politik.

### **Implikasi Hukum Pejabat Kepala Daerah dari Unsur Tentara Nasional Indonesia**

Pengaturan yang secara jelas menyebut istilah pejabat dalam konteks pilkada serentak terdapat dalam Pasal 201 ayat (10) UU 10/2016 yaitu bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur diangkat pejabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian pada ayat (11) diatur bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan bupati/walikota

---

<sup>11</sup> Timothy Brennan, “Teaching by Contradictions: Montesquieu’s Subversion of Piety in *The Spirit of the Laws*,” *Review of Politics* 84, no. 4 (2022), <https://doi.org/10.1017/S0034670522000651>.

diangkat penjabat bupati/walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan bupati dan walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Meskipun berstatus sebagai landasan utama pengangkatan penjabat kepala daerah dalam konteks terjadinya masa transisi menjelang pilkada serentak, UU 10/2016 hanya mengatur sebatas kualifikasi penjabat yang diangkat, sedangkan prosedur pengangkatan yang lebih komprehensif tidak dijelaskan dalam aturan ini.

Selain aturan yang kurang jelas dan kurang lengkap, permasalahan lain yang dapat terjadi karena penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah yakni terganggunya efektivitas pemerintahan. Hal ini didasari karena regulasi terkait penjabat (Pj) kepala daerah tidak mengatur secara jelas terkait larangan rangkap jabatan dari penjabat (Pj) kepala daerah, sehingga dalam pelaksanaannya penjabat (Pj) kepala daerah yang ditunjuk untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut merangkap jabatan.

Berkaitan dengan amanat putusan yang terdapat dalam Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, bahwa MK memberikan amanat kepada pemerintah untuk :

- (1) menyusun aturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016;
- (2) memberikan wewenang yang sama kepada penjabat (Pj) kepala daerah sebagaimana wewenang yang dimiliki kepala daerah definitif.

Realitanya, Menteri Dalam Negeri melakukan penunjukan dan melantik penjabat (Pj) kepala daerah tanpa melaksanakan perintah yang diamanatkan oleh Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 yakni (1) menyusun aturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016; (2) memberikan wewenang yang sama kepada penjabat (Pj) kepala daerah sebagaimana wewenang yang dimiliki kepala daerah definitif. Dalam hal ini, bahwa Menteri Dalam Negeri telah melakukan tindakan pengabaian.

Adanya bukti pengabaian terhadap putusan Mahkamah Konstitusi terlihat dari kasus yang terjadi dalam proses pelantikan Brigjen Andi Chandra As'aduddin yang menjabat sebagai Kepala BIN Provinsi Sulteng selaku TNI aktif sebagai penjabat (Pj) bupati Seram Bagian Barat. Penunjukan penjabat (Pj) bupati tersebut jelas-jelas telah bertentangan dengan Putusan MKRI Nomor 15/PUUXX/2022 maupun Pasal 109 UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN yang mengamanatkan bahwa TNI aktif tidak dapat menjabat sebagai penjabat (Pj) kepala daerah dan TNI aktif tidak boleh menduduki jabatan pimpinan tinggi. Tindakan pengabaian yang dilakukan oleh pemerintah terhadap amanat putusan dalam pertimbangan hukum Putusan

MKRI Nomor 67/PUUXIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 mencerminkan lemahnya supremasi konstitusi di Indonesia.

Seharusnya pemerintah menerbitkan peraturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip, aturan-aturan dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja untuk rakyat dan kemajuan daerah.

Adapun implikasi hukum dalam penunjukan TNI aktif menjadi pejabat kepala daerah, diantaranya :

1. Pelanggaran prinsip pemisahan kekuasaan

Penunjukan TNI aktif sebagai pejabat kepala daerah dapat melibatkan pelanggaran prinsip pemisahan kekuasaan antara militer dan pemerintahan sipil. Pemisahan kekuasaan adalah prinsip fundamental dalam sistem demokratis yang menekankan bahwa militer harus berada di bawah kendali sipil. Prinsip pemisahan kekuasaan adalah prinsip dasar dalam sistem pemerintahan demokratis yang mengharuskan pembagian kekuasaan negara menjadi tiga cabang yang terpisah: kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Prinsip ini bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan menjamin keseimbangan kekuatan di antara cabang-cabang tersebut. Montesquieu berpendapat bahwa kekuasaan-kekuasaan ini harus dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga-lembaga yang berbeda agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan yang berlebihan.<sup>12</sup> Pelanggaran pemisahan kekuasaan jika lembaga yang seharusnya bertanggung jawab atas kekuasaan eksekutif (pemerintah) melakukan penunjukan tersebut. Dalam sistem yang ideal, kekuasaan eksekutif bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan negara dan komando militer, sementara kekuasaan legislatif membuat undang-undang dan kekuasaan yudikatif bertugas menegakkan hukum. Jika kekuasaan eksekutif, dalam hal ini pemerintah, secara langsung tidak melibatkan TNI aktif sebagai pejabat dalam fungsi eksekutif atau administratif, hal tersebut dapat dianggap sebagai pelanggaran pemisahan kekuasaan. Hal ini dapat mempengaruhi kemandirian dan netralitas TNI dalam menjalankan tugas-tugasnya, serta mengaburkan batas antara kekuasaan eksekutif dan militer.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Brennan.

<sup>13</sup> Yusa' Farchan, "NETRALITAS TNI PADA PEMILU 2019 DALAM PERSPEKTIF HUBUNGAN SIPIL DAN MILITER."

2. Bentuk dari dwifungsi TNI yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut koalisi masyarakat sipil, beberapa aturan yang dilanggar seperti Pasal 30 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945. Pasal tersebut secara tegas mengatur tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

3. Potensi penyalahgunaan kekuasaan

Terdapat risiko penyalahgunaan kekuasaan ketika anggota militer aktif menjabat sebagai pejabat kepala daerah. Kehadiran militer dalam pemerintahan sipil dapat mempengaruhi pengambilan keputusan politik, mengintimidasi posisi, atau membatasi kebebasan sipil. Ini dapat mengancam prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.

4. Adanya ketidakpastian hukum

Dapat berpengaruh terhadap kepastian hukum, seperti tidak adanya aturan terkait ketentuan rangkap jabatan oleh pejabat (Pj) kepala daerah. Aturan pelaksana dari proses penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah tersebut hanya berdasar kepada PP No. 6 Tahun 2005 dan PP No. 49 Tahun 2008 sebagai perubahan ketiga atas PP No. 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah. Aturan pelaksana tersebut sangatlah kurang lengkap dan tidak lagi relevan karena masih mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014.

5. Pelanggaran terhadap prinsip netralitas TNI

Penunjukan anggota TNI aktif sebagai pejabat kepala daerah dapat menimbulkan pertanyaan serius terkait pelanggaran netralitas TNI. Netralitas TNI adalah prinsip bahwa militer harus berdiri netral dalam politik dan administrasi sipil, tidak memihak pada kelompok atau kepentingan politik tertentu, dan fokus pada tugas utamanya yaitu pertahanan negara.

Merujuk pada UU TNI, UU Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia dalam pasal 47 ayat (1) yang menyebutkan bahwa "*prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pension dari dinas aktif keprajuritan*". Menempatkan militer sebagai pejabat kepala daerah akan melecehkan semangat reformasi dan menghidupkan dwifungsi TNI. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 15/PUU-XX/2022, Putusan MK No. 18/PUU-XX/2022 dan Putusan MK No. 67/PUU-XX/2022 juga menegaskan bahwa prajurit TNI/Polri dilarang menjadi Pj kepala daerah apabila belum mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif. Putusan MK Nomor 67/PUU-XX/2022 juga

mengamanatkan peraturan teknis sebagai turunan Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Pengisian pejabat yang tidak partisipatif yang akhirnya bisa membuka kembali politik praktis.<sup>14</sup>

Penetapan pejabat (Pj) kepala daerah sangat bersifat elitis dan tidak transparan karena sama sekali tidak melibatkan dewan perwakilan rakyat sebagai representasi rakyat maupun rakyat secara langsung. Dampak dari tertutupnya ruang partisipasi rakyat dalam proses penetapan pejabat (Pj) kepala daerah sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, yakni lemahnya legitimasi politik pejabat (Pj) kepala daerah, ketidakharmonisan antar penyelenggara pemerintahan, dan komunikasi politik yang tidak terjalin antara pemimpin daerah dengan masyarakat daerah.

## **SIMPULAN**

Konsistensi hukum bertujuan untuk menciptakan keselarasan antara berbagai norma hukum, guna menghindari kontradiksi dan tumpang tindih dalam regulasi. Dalam konteks penugasan anggota TNI/Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah, terdapat kondisi dan situasi tertentu yang memungkinkan pengecualian atau negosiasi terhadap keputusan dan implementasinya. Hal ini harus dilakukan dengan memperhatikan berbagai aspek yang akan terpengaruh dan berlandaskan pada ketentuan yang terdapat dalam UU Nomor 34 Tahun 2004, Pasal 47 Ayat 1, 2, dan 4; UU Aparatur Sipil Negara (ASN) Nomor 5 Tahun 2014, Pasal 20 Ayat 1, 2, dan 3; PP Manajemen PNS Nomor 11 Tahun 2017, Pasal 147 dan Pasal 148 Ayat 1 dan 2; serta merujuk pada putusan MK Nomor 15 Tahun 2022. Konsistensi antar norma ini diperlukan dalam mengatur penunjukan tersebut, mengingat posisi sipil sejatinya hanya dapat diisi oleh prajurit TNI yang telah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif militer, sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan dan melalui proses seleksi yang terbuka dan kompetitif. Langkah ini penting untuk memastikan terjaganya netralitas dan profesionalisme TNI, kepatuhan terhadap hukum, serta menghormati prinsip-prinsip reformasi.

Implikasi dari inkonsistensi norma dalam penempatan TNI aktif sebagai pejabat kepala daerah adalah adanya ketidakpastian hukum mengenai keabsahan atau legalitas penunjukannya. Selain itu menjadikan TNI sebagai pimpinan pemerintahan di daerah dapat membangkitkan Kembali dwifungsi dan besebrangan dengan semangat reformasi. Penunjukan anggota TNI aktif sebagai pejabat kepala daerah dapat menimbulkan pertanyaan serius terkait pelanggaran netralitas TNI. Netralitas TNI adalah prinsip bahwa militer harus berdiri netral

---

<sup>14</sup> Yusa' Farchan.

dalam politik dan administrasi sipil, tidak memihak pada kelompok atau kepentingan politik tertentu, dan fokus pada tugas utamanya yaitu pertahanan negara.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Amir, Makmur. "Makna Pemilu/Pilkada Demokratis Dan Efisien Dalam Rangka Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensiil." *Jurnal Hukum PRIORIS* 2, no. 3 (2016). <https://doi.org/10.25105/prio.v2i3.336>.
- Ardiansyah, Raihan, and Rosita Candrakirana. "KEABSAHAN PENGISIAN PENJABAT KEPALA DAERAH DARI TENTARA NASIONAL INDONESIA." *Legal Standing : Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 1 (2023).
- Brennan, Timothy. "Teaching by Contradictions: Montesquieu's Subversion of Piety in The Spirit of the Laws." *Review of Politics* 84, no. 4 (2022). <https://doi.org/10.1017/S0034670522000651>.
- Fajrian Noor Anugrah. "Relevansi Penunjukan Anggota TNI/POLRI Sebagai Penjabat (PJ) Kepala Daerah." *Jurnal Kebijakan Pembangunan* 18, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.47441/jkp.v18i1.294>.
- Kamil, Muhammad Adlan, A Salman Maggalatung, and Feni Arifiani. "Legalitas Anggota TNI Aktif Dalam Rangkap Jabatan Sipil: Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia." *JOURNAL of LEGAL RESEARCH* 4, no. 2 (2022). <https://doi.org/10.15408/jlr.v4i2.21921>.
- Marzuki, Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2017.
- Mochtar, Zainal Arifin. "Antinomi Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Hasanuddin Law Review* 1, no. 3 (2015). <https://doi.org/10.20956/halrev.v1n3.112>.
- Septia, Elsa, Suswanta Suswanta, Muhammad Rizki Ramadhan, and Maisarah Mitra Adrian. "STUDY ON PROS AND CONS ARMY-POLICE ACTIVELY APPOINTED AS REGIONAL HEAD." *JWP (Jurnal Wacana Politik)* 8, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.24198/jwp.v8i1.40999>.
- Wahyudi, Amar, Fauzi Syam, and Rustian Mushawirya. "Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan." *Mendapo: Journal of Administrative Law* 3, no. 3 (2022). <https://doi.org/10.22437/mendapo.v3i3.18714>.
- Yusa' Farchan. "NETRALITAS TNI PADA PEMILU 2019 DALAM PERSPEKTIF HUBUNGAN SIPIL DAN MILITER." *Jurnal Adhikari* 1, no. 1 (2021). <https://doi.org/10.53968/ja.v1i1.23>.