

Analisis Pengaturan Pengangkatan Anggota TNI-POLRI untuk Mengisi Jabatan Plt. Kepala Daerah pada Pilkada Tahun 2024

Ida Bagus Gede Anumana¹

¹Program Studi Pascasarjana Ilmu Pemerintahan, Fakultas Hukum, Universitas Mahendradatta, Peguyangan, Denpasar Utara, Bali

¹ibganumana@gmail.com

***ABSTRACT;** The discourse on elements of the TNI-Polri as executors of the duties of governor and regent/mayor taking leave to participate in the 2024 regional head election campaign has sparked polemics. The polemic arose in reference to the case of Pj. Governor of West Java in 2018 and Acting. Regent of West Seram, Central Sulawesi in May 2022. This article uses a normative juridical research method that focuses on examining the application of legal principles or norms related to the arrangement for the designation of active TNI-Polri members as Plt. District head. The results of this study are that members of the TNI-Polri are prohibited from engaging in political activities in order to maintain the neutrality of a law enforcer, security guard and state defense. Nevertheless, the appointment and appointment of members of the TNI-Polri to fill the vacant position of Regional Head can be considered by referring to the ASN Law and the Pilkada Law which stipulate that any official with the position of Middle High Leadership can be appointed and appointed as Acting Governor.*

Keywords: *Pilkada, Plt. Head of Region, TNI-Polri*

ABSTRAK; Wacana unsur TNI-Polri sebagai pelaksana tugas jabatan Gubernur dan Bupati/Walikota yang cuti untuk mengikuti kampanye Pilkada pada tahun 2024 mendatang menuai polemik. Polemik muncul merujuk kasus Pj. Gubernur Jawa Barat pada tahun 2018 dan Pj. Bupati Seram Bagian Barat, Sulawesi Tengah di bulan Mei 2022 lalu. Artikel ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang fokus mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma hukum berkaitan dengan pengaturan penunjukan anggota TNI-Polri aktif sebagai Plt. Kepala Daerah. Hasil penelitian ini adalah anggota TNI-Polri dilarang terlibat dalam kegiatan politik demi menjaga netralitas seorang penegak hukum, penjaga keamanan dan pertahanan negara. Meskipun demikian penunjukan dan pengangkatan anggota TNI-Polri untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah dapat dipertimbangkan dengan merujuk pada UU ASN dan UU Pilkada yang menentukan bahwa pejabat dengan posisi Jabatan Pimpinan Tinggi Madya dapat ditunjuk dan diangkat menjadi Pejabat Gubernur.

Kata Kunci: *Pilkada, Plt. Kepala Daerah, TNI-Polri*

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum, semua perilaku masyarakat Indonesia diatur oleh hukum. Hukum mempunyai relevansi yang erat dengan keadilan. Bahkan ada orang yang berpandangan bahwa hukum harus digabungkan dengan keadilan, supaya sungguh-sungguh berarti sebagai hukum. Hanya melalui suatu tata hukum yang adil orang dapat hidup dengan damai menuju kebahagiaan. Hakikat hukum adalah membawa aturan yang adil dalam masyarakat. Hukum harus mengadakan peraturan yang adil tentang kehidupan masyarakat, sebagaimana dicita-citakan. Hukum mengandung suatu tuntutan keadilan. Diharapkan seluruh ketentuan yang mengatur segala perilaku atau keadaan manusia dalam kehidupan mencerminkan rasa keadilan¹.

Indonesia adalah sebuah negara demokrasi yang kedaulatannya berada di tangan rakyat sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945). Sebuah negara berbentuk republik memiliki sistem pemerintahan yang tidak pernah lepas dari pengawasan rakyatnya. Sehingga demokrasi adalah sebuah bentuk pemerintahan yang terbentuk karena kemauan rakyat dan bertujuan untuk memenuhi kepentingan rakyat itu sendiri. Demokrasi merupakan sebuah proses, artinya sebuah republik tidak akan berhenti di satu bentuk pemerintahan selama rakyat negara tersebut memiliki kemauan yang terus berubah.

Hal ini menjadikan demokrasi sebagai alat untuk menjalankan kedaulatan tersebut serta dibutuhkan seorang pemimpin agar terciptanya kedaulatan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana yang diutarakan Joseph Schumpeter, demokrasi merupakan persiapan dalam membuat satu keputusan politik, di mana keputusan politik tersebut diambil melalui *votting* suara rakyat. Menurutnya, yang dapat dilakukan oleh rakyat hanya memilih para *elite representative* sebab mereka yang akan memberikan keputusan berdasarkan nama rakyat².

Pemilihan umum untuk memilih presiden dan/atau wakil presiden serta Pemilihan Umum Kepala Daerah untuk memilih seorang gubernur atau bupati/walikota saat ini selalu menjadi hal yang menarik. Rakyat Indonesia selalu antusias dalam menghadapi pesta

¹ Miriam Budiarjo, "Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: PT," *Gramedia Pustaka Utama*, 2008). h. 19

² Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi* (Bandung: : CV. Pustaka Setia, 2013). h.23

demokrasi yang tentu tidak setiap tahun diselenggarakan ini. Proses pilpres atau pilkada yang panjang biasanya menyebabkan konflik- konflik yang sulit untuk diakhiri, salah satunya konflik mengenai kekosongan kekuasaan saat kepala daerah sedang berada dalam proses pemilihan umum. Selama proses pemilihan seorang pemimpin, maka akan terjadi suatu kekosongan kekuasaan yang berakibat pada pemerintahan.

Hal tersebut mengharuskan Menteri Dalam Negeri untuk sigap mempersiapkan seseorang untuk menjadi Pelaksana Tugas untuk menempati jabatan tinggi negara ataupun daerah agar tidak terjadi kekosongan kekuasaan, mengingat sebanyak 24 gubernur serta 248 bupati dan/atau wali kota masa jabatannya berakhir pada rentang 2022-2024. Secara mengejutkan, Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri (Mendagri) mengeluarkan wacana untuk menjadikan unsur TNI dan/atau Kepolisian sebagai pelaksana tugas atau pejabat Gubernur untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut, baik disebabkan pemerintahanan yang cuti mengikuti Pilkada maupun karena berakhirnya masa jabatan kepala daerah sebelum pilkada berlangsung. Padahal, amanah reformasi tegas menyatakan diantaranya untuk menghapuskan dwifungsi ABRI.

Maknanya, tidak hanya untuk memastikan netralitas TNI sebagai pemegang kuasa konstitusional yang menjaga pertahanan negara, tapi juga netralitas Polri yang bertanggung jawab terhadap keamanan negara. Reformasi yang telah berhasil memisahkan dan menjaga netralitas kedua institusi tersebut. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dikatakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri³.

Polisi sebagai pengayom masyarakat yang memberi perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat bagi tegaknya ketentuan peraturan perundang-undangan, tidak terlepas dari suatu aturan yang mengikat untuk melakukan suatu tindakan dalam pelaksanaan tugasnya yang telah digariskan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 pada Bab III, bahwa kewajiban dan wewenang kepolisian dalam menjalankan tugasnya harus bersedia ditempatkan di mana saja dalam Wilayah Negara Republik Indonesia⁴.

³ Pasal 5 ayat (1) Undang-undang No 2 Tahun 2002, tentang Kepolisian Republik Indonesia

⁴ Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty Pers, 2005). h.15

Tentunya hal ini menuai pro dan kontra mengingat wacana ini dapat menimbulkan potensi malaadministrasi berupa penyalahgunaan wewenang dan prosedur pembuatan kebijakan yang bermasalah, serta adanya kekhawatiran Dwifungsi TNI-Polri pada masa Orde Baru lalu, yang mana terdapat pola kepemimpinan yang berbeda antara sipil dan TNI-Polri. Oleh karena itu sehubungan dengan adanya wacana pengangkatan anggota TNI-Polri aktif dianggap bertentangan dengan sejumlah aturan dan regulasi, yakni bertentangan dengan UUD NRI 1945, Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) serta Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disingkat UU TNI) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Polri).

Adapun UU TNI dan UU Kepolisian juga melarang anggota TNI dan kepolisian yang aktif untuk mengisi jabatan-jabatan yang tidak ditentukan di dalam ketentuan undang-undang. Hal senada kembali dipertegas lagi dengan putusan Mahkamah Konstitusi terkait pejabat kepala daerah, yakni Putusan MK Nomor 67 Tahun 2021, Putusan MK Nomor 15 Tahun 2022, serta Putusan MK Nomor 18 Tahun 2022. Melalui Putusan MK Nomor 15 dan 18 Tahun 2022 pada pokoknya melarang pengisian pejabat kepala daerah dilakukan oleh anggota TNI dan kepolisian aktif.

Dalam hal ini, khusus di Provinsi Bali belum pernah ada penunjukan dan/atau pengangkatan anggota TNI-Polri untuk mengisi kekosongan jabatan Plt. Kepala Daerah yang diakibatkan melaksanakan cuti tanpa tanggungan negara untuk mengikuti kampanye pada Pilkada Bali. Namun, di provinsi lain di Indonesia pada tahun 2018 dan akhir bulan Mei 2022 lalu, Mendagri menunjuk Kepala BIN Sulawesi Tengah Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin menjadi pejabat Bupati Seram Bagian Barat. Penunjukan Chandra yang berstatus sebagai perwira TNI aktif ini menjadi polemik, karena menuai pro dan kontra. Berdasarkan polemik yang terjadi, penulis tertarik untuk melakukan fokus kajian sehubungan dengan "Pengaturan Terkait Penunjukan dan Pengangkatan Anggota TNI-POLRI Dalam Mengisi Jabatan Plt.

Kepala Daerah Pada Saat Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2024", yang bertujuan untuk mengkaji sejauhmana pengaturan anggota TNI- Polri dapat diangkat menjadi Plt. Kepala Daerah. Adapun permasalahan yang akan dibahas diantaranya bagaimanakah sejatinya pengaturan terkait penunjukan dan/atau pengangkatan anggota TNI-Polri untuk

mengisi kekosongan jabatan Plt. Kepala Daerah akibat cuti tanpa tanggungan negara untuk mengikuti kampanye pada Pilkada tahun 2022.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan disusun menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah- kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata⁵. Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder (bahan kepustakaan)⁶. Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap teori, filosofi, sejarah dan asas hukum, penelitian terhadap sistematika dan materi hukum, penelitian terhadap sinkronisasi hukum, penelitian terhadap perbandingan hukum. Adapun penulis menggunakan referensi buku, jurnal-jurnal, UUD NRI Tahun 1945.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam hal ini pemerintah pusat maupun pemerintah daerah konsisten menerapkan sistem demokrasi dalam setiap pengambilan keputusan yang berkaitan langsung dengan Negara. Pemilu sebagai suatu alat untuk menjembatani Negara Republik Indonesia dalam menerapkan sebuah sistem demokrasi yang juga merupakan sarana kedaulatan rakyat di Indonesia. Adapun pengertian dari Pemilu ditentukan dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu (selanjutnya UU Pemilu) menentukan “*Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat yang memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota DPRD, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945*”.

Pemilihan kepala daerah yang selanjutnya disebut pilkada merupakan pemilihan kepala

⁵ Ibrahim Johnny, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang, Bayumedia Publishing, 2006). h.31

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media. 2011. h. 58.

daerah ditingkat Provinsi yang disebut dengan Gubernur dan Pilkada ditingkat daerah kabupaten/kota yang disebut Bupati/Walikota yang juga menjadi sasaran kedulatan rakyat ditingkat daerah provinsi maupun kabupaten/kota berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷ UUD NRI 1945 merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan, UUD NRI 1945 juga menentukan batas-batas berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan-hubungan di antara mereka.⁸

Materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berada dibawah UUD NRI 1945 tidak diperbolehkan bertentangan dengan materi UUD NRI 1945. Materi-materi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pemilihan umum maupun tentang penyelenggara pemilihan umum yang terdapat dalam UUD NRI 1945 harus diterjemahkan kembali dalam Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dan sebagainya. Pasal-pasal yang terdapat di dalam UUD NRI 1945 harus dijadikan rujukan utama dalam pembuatan Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan sebagainya dan yang menjadi Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Undang-Undang No 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.
- d. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015

⁷ Ani Sri Rahayu, "Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum, Dan Aplikasinya," *Jakarta : Sinar Grafika*, 2018. h. 88

⁸ Miriam Budiarjo, "Dasar-Dasar Ilmu Politik." Jakarta: Prima Grafika. 2013. h. 23.

Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Sebagai negara kesatuan yang dikenal juga sebagai negara kepulauan, Indonesia dirasa perlu memiliki suatu alat keamanan dan pertahanan untuk dapat menjaga kesatuan Negara Republik Indonesia, dalam hal ini Polri dan TNI yang memiliki kewenangan untuk menjaga kesatuan Negara Republik Indonesia agar tetap utuh.

Hal tersebut tercantum dalam Pasal 30 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa *“Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung”*.

Polri, TNI dan rakyat Indonesia memiliki peran penting dalam menjaga keamanan dan pertahanan negara. Pengaturan pelaksana tugas dan fungsi keamanan harus belandaskan suatu aturan yang jelas. Secara normatif, Polri sebagai institusi sipil harus menjadi *leading sector* dalam menjaga kamtibmas. Sedangkan TNI dalam pelaksanaannya memiliki tugas dan fungsi untuk menjaga kedaulatan NKRI. Salah satu fungsi Polri adalah berfungsi pada bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakkan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini ditentukan dalam Pasal 2 UU Polri. Seorang perwira Polri berkewajiban menjaga ketertiban dan keutuhan NKRI guna membantu pemerintah dalam menjaga dan memelihara keamanan negara, mengingat Indonesia yang merupakan negara kepulauan yang terdiri dari daerah-daerah yang memiliki sistem pemerintahan masing-masing dan memiliki adat istiadat yang berbeda di setiap daerah yang rawan menimbulkan konflik.

Dilihat dari fungsinya, seorang TNI-Polri tidak dapat masuk ke dalam sistem pemerintahan, baik pusat maupun daerah. Hal ini disebabkan karena dapat menimbulkan konflik baru diluar kewenangan TNI/Polri sebagai penjaga keamanan dan pertahanan NKRI. Diketahui bersama, bahwa sistem pemerintahan Indonesia ini diduduki oleh beragam partai politik yang menjalankan sistem demokrasi sebagai bentuk perwujudan bahwa Indonesia merupakan negara yang berdaulat dan kedaulatannya berada di tangan rakyat, sebagaimana amanat Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945. Sebagai negara yang berdaulat dan kedaulatannya berada di tangan rakyat, maka hal ini menandakan bahwa Indonesia tidak akan dapat melepaskan diri dari sistem demokrasi yang dijalankan oleh

beragam partai politik yang ada.

Seorang anggota TNI-Polri dilarang untuk terlibat dalam kegiatan politik untuk menjaga kenetralan seorang penegak hukum dan penjaga keamanan dan pertahanan negara. Namun, pada kenyataan tidaklah serta merta demikian, terdapat beberapa kasus dimana seorang perwira Polri aktif terlibat dalam kegiatan politik dengan masuk ke dalam sistem pemerintah daerah, dengan menjadi seorang Pelaksana Tugas Daerah Provinsi Jawa Barat pada tahun 2018 dan pada akhir bulan Mei 2022 lalu Mendagri menunjuk Kepala BIN Sulawesi Tengah Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin menjadi pejabat Bupati Seram Bagian Barat. Dimana pada saat Chandra dilantik menggantikan bupati sebelumnya, Timotius Akerina, Chandra berstatus sebagai perwira TNI aktif⁹. Padahal dalam tugas dan kewenangan TNI- Polri tidak ada satupun hal yang berkaitan, yang dapat dijadikan alasan seorang perwira TNI-Polri aktif dapat menduduki jabatan di pemerintahan, kecuali sebelumnya telah mengundurkan diri dari atau pensiun sebagai TNI-Polri.

Dalam hal ini, kedudukan TNI, Polri dan Menteri sama-sama berada di bawah Presiden, dengan demikian artinya TNI, Polri, dan Menteri memiliki kedudukan yang setara, oleh karena itu apabila TNI-Polri diberi mandat oleh Mendagri untuk menjadi pelaksana Tugas Gubernur dan/atau Bupati/Walikota akan membuat posisi Polri berada di bawah kendali Menteri. Dalam hal ini, di Indonesia sendiri pegawai negeri dibagi menjadi tiga golongan yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS), Anggota TNI, dan Anggota Polri. PNS pun terbagi menjadi dua, yaitu PNS Pusat dan PNS Daerah, PNS inilah yang kemudian menjadi pegawai yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk PNS Daerah yang menajalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah¹⁰.

Penunjukan anggota TNI-Polri menjadi Plt Gubernur, Bupati/Walikota sudah sempat terjadi beberapa kali. Penunjukan itu diputuskan oleh Menteri Dalam Negeri. Wacana penunjukan Pelaksana Tugas (Plt) baik Gubernur maupun Bupati/Walikota dari TNI-Polri kembali mengemuka untuk Pilkada 2024 karena ada sejumlah kepala daerah yang akan habis masa kepemimpinannya pada 2022 dan 2023.

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (Kemendagri RI) merupakan kementerian dalam pemerintahan Indonesia yang membidangi urusan dalam negeri. Kemendagri RI

⁹ Anonim. 2022. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61576564>, diakses pada tanggal 7 Oktober 2022

¹⁰ Khairul Muluk, *Desentralisasi Dan Pemerintahan Daerah*, cet. Kedua (Jawa Timur: Bayumedia Publishing, 2007). h. 150.

mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Secara umum, Kemendagri RI memiliki tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan negara. Untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah agar efisiensi dan efektifitas, perluditingkatkannya perhatian terhadap aspek-aspek hubungan pemerintahan, hubungan pemerintahan pusat dan daerah harus terjalin dengan baik, khususnya pada potensi dan keanekaragaman daerah, peluang serta tantangan persaingan global yang semakin kuat menjadikan pemerintah pusat perlu memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah juga pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk terciptanya negara kesatuan yang lebih baik.

Keserentakan Pilkada yang diatur dalam Undang-Undang 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 (selanjutnya disingkat UU Pilkada), maka menjelang Pilkada Serentak 2024 akan membuat 272 daerah yang kepala daerahnya akan dijabat oleh pelaksana tugas atau Plt yang di mana 101 kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada 2022 dan 171 kepala daerah akan mengakhiri masa baktinya pada 2023. Konsekuensinya harus ditunjuk Plt yang di mana menurut aturan perundang-undangan yang akan menjabat itu adalah ASN.

Pasal 201 ayat (10) UU Pilkada secara tegas dinyatakan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai pelantikan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Demikian juga dalam UU TNI ditegaskan, prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Posisi Plt atau pejabat gubernur merupakan posisi jabatan politik yang bersifat sementara, yang dalam konvensi atau kebiasaan yang berlaku selama ini (yang juga diatur dalam Permendagri Nomor 76 Tahun 2016 Tentang Kebijakan Pengawasan Di Lingkungan Kementerian

Dalam Negeri Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2017) dijabat aparatur sipil negara (ASN) dalam jabatan eselon I (jabatan pimpinan tinggi utama/IA atau jabatan pimpinan tinggi madya/IB).

Dalam UU Polri, terkait kasus pengangkatan perwira polri aktif sebagai Plt. Gubernur memang tidak dilarang selama pengangkatan tersebut atas perintah dari Kapolri, terdapat pada Penjelasan Pasal 28 Ayat (3) UU Polri menyatakan, bahwa yang dimaksud dengan “*jabatan di luar kepolisian*” adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan darikapolri”.

Namun, jika membandingkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disingkat UU ASN) terdapat aturan-aturan yang menyatakan bahwa, anggota polri yang mengisi jabatan ASN tertentu itu pada instansi pusat bukan instansi pemerintahan ataupun instansi daerah, Pasal 20 Ayat (3) UU ASN menyatakan, bahwa “Pengisian jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit TNI dan anggota Polri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam UU TNI dan UU Polri”.

Peran Mendagri untuk menentukan seorang Pelaksana Tugas Kepala Daerah di Jawa Barat Tahun 2018 dan di Kabupaten Seram Bagian Barat, Sulawesi Tengah bulan Mei 2022, berhasil mencuri perhatian public, dimana Mendagri menunjuk dan mengangkat seorang Polri dan TNI aktif untuk menduduki jabatan pelaksana Tugas Gubernur dan Bupati. Keputusan yang diambil menuai beragam reaksi dari berbagai kalangan, mengingat seorang TNI-Polri merupakan pihak yang berwenang dalam menjaga keamanan, pertahanan, dan kedaulatan NKRI, bukan untuk terjun dalam dunia pemerintahan. Dalam hal, kekosongan jabatan Gubernur dan Bupati/Walikota, maka Kemendagri sebagai pihak yang memiliki wewenang mengangkat pejabat Gubernur yang berasal dari Pimpinan Tinggi Madya, sedangkan untuk Bupati mengangkat pejabat yang berasal dari Pimpinan Tinggi Pratama, sampai dilantik menjadi seorang Gubernur dan Bupati/Walikota selanjutnya. Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 201 ayat (9) UU Pilkada, telah ditentukan bahwa pada pokoknya untuk Gubernur akan diisi oleh pejabat dengan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya, sedangkan untuk Bupati/Walikota akan diisi oleh pejabat dengan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama.

Sehubungan dengan ketentuan pasal ini, terdapat penjelasan dalam Pasal 19 ayat (1) huruf

b ASN yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan jabatan pimpinan tinggi madya meliputi Sekretaris Jendral Kementerian, Sekretaris Utama, Sekretaris Jendral Kesekretariatan Lembaga Negara, Sekretaris Jendral Lembaga Nonstruktural, Direktur Jendral, Deputi, Inspektur Jendral Inspektur Utama, Kepala Badan, Staf Ahli Menteri Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretari Dewan Pertimbangan Presiden, Sekretaris Daerah Provinsi, dan Jabatan lain yang setara.

Jabatan pelaksana Gubernur memang seharusnya berasal dari pimpinan tinggi madya dan Jabatan pelaksana Bupati berasal dari pimpinan tinggi pratama, yaitu berasal dari kalangan sipil seperti yang diatur dalam Pasal 201 ayat (10) UU Pilkada yang menentukan *“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”*.

Alasan diangkatnya Pejabat Gubernur itu adalah Peraturan Mendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara bagi Gubernur, Wagub, Bupati, Wabup, Walikota dan Wawalikota dan Pasal 4 ayat (2) Permendagri menyatakan Pejabat Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya atau setingkat di lingkup pemerintah pusat atau provinsi.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, jika Mendagri menunjuk selain jabatan yang tersebut diatas, artinya tidak berkesesuaian dan berpotensi melanggar UU Pilkada itu sendiri. Landasan hukum kedua yang dipakai Mendagri adalah Peraturan Mendagri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Pasal 4 ayat (2) menyebut: *“Pjs gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi.”*

Mengutip pendapat Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan (Menkopolkam) Prof. Mahfud MD mengatakan *“anggota TNI-Polri tidak boleh bekerja diluar institusi TNI kecuali di 10 institusi kementerian lembaga misalnya di Kemenkopolkam, BIN, BNPT, dan lain sebagainya sesuai pasal 20 UU ASN. Selain itu Mahfud ungkapkan bahwa TNI Polri diperbolehkan bertugas di birokrasi sipil asal diberi jabatan struktural yang setara dengan tugasnya. Hal itu menurutnya merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajem Pegawai Negeri Sipil*

(selanjutnya disingkat PP Manajemen PNS). Anggota TNI-Polri diperbolehkan menjadi pejabat Kepala Daerah sepanjang diberijabatan setingkat madya atau pratama.” Sehingga berdasarkan UU ASN dan UU Pilkada bahwa siapapun pejabat dengan posisi Jabatan Pimpinan Tinggi Madya dapat ditunjuk dan diangkat menjadi Pejabat Gubernur, sedangkan untuk Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama, dapat ditunjuk sebagai pejabat bupati/walikota. Sehingga berdasarkan aturan tersebut, perwira TNI-Polri aktif yang bertugas di luar struktur organisasi TNI-Polri dan menjabat sebagai JPT Pratama boleh ditunjuk sebagai Pj, yang dilarang itu apabila dia (perwira TNI-Polri) itu masih aktif dan bertugas dalam struktur TNI-Polri. Dan sesuai dengan Perpres Nomor 79 tahun 2020, jabatan kepala BIN daerah adalah JPT Pratama¹¹.

KESIMPULAN

Wacana melibatkan TNI-Polri dalam mengisi kekosongan Plt. Kepala Daerah haruslah dipikirkan secara matang, mengingat pengalaman Dwifungsi pada masa Orde Baru, yang mana terdapat polakepemimpinan yang berbeda antara sipil dan TNI-Polri. Sehingga hal ini patut dipertimbangkan. Seperti diketahui bersama, pola kepemimpinan/komando yang melekat pada TNI-Polri berbeda dengan pola pelayanan pada birokrat. Berdasarkan asas *Lex Posteriori Derogate Lex Priori*, bahwa penunjukan dan pengangkatan anggota TNI-Polri aktif untuk mengisi kekosongan jabatan Plt. Kepala Daerah baik Gubernur dan/atau Bupati/Walikota pada prinsipnya dapat dilakukan dengan pertimbangan diberikan jabatan struktural yang setara dengan tugasnya sebagaimana ditentukan dalam UU ASN, UU Pilkada dan PP Manajemen PNS yang pada pokoknya menentukan anggota TNI-Polri diperbolehkan menjadi pejabat Kepala Daerah sepanjang diberi jabatan setingkat madya atau pratama. Dengan demikian penunjukan dan/atau pengangkatan Plt. Kepala Daerah dari unsur TNI-Polri dapat dipertimbangkan mengisi jabatan Plt. Kepala Daerah khusus pada daerah-daerah rawan konflik, sedangkan untuk daerah lainnya pengisian jabatan Plt. Kepala Daerah dapat menunjuk Sekretaris Daerah (SEKDA), mengingat SEKDA memiliki peran penting dan mengetahui persis kondisi birokrasi di daerahnya.

¹¹ Surya Dinata dan Fian Firatmaja. 2022. <https://www.republika.co.id/berita/rcj8dy418/penjelasan-mahfud-md-terkait-penunjukan-tnipolri-jadi-penjabat-kepala-daerah>, diakses pada tanggal 7 Oktober 2022

DAFTAR PUSTAKA

- Ani Sri Rahayu. “Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum, Dan Aplikasinya.” *Jakarta : Sinar Grafika*, 2018.
- Budiarjo, Miriam. “Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT.” *Gramedia Pustaka Utama*, 2008.
- Johnny, Ibrahim. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing, 2006.
- Muluk, Khairul. *Desentralisasi Dan Pemerintahan Daerah*. Cet. Kedua. Jawa Timur: Bayumedia Publishing, 2007.
- Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah. *Teori-Teori Demokrasi*. Bandung: : CV. Pustaka Setia, 2013.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty Pers, 2005.