

ANALISIS YURIDIS PENGANGKATAN TNI AKTIF SEBAGAI PENJABAT KEPALA DAERAH

Putri Ayu Lestari¹, Bara Robinsa², Daan Damara Zulfa³, Yebi febri⁴, Teresa Aulia Putri⁵

Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu

Email : putriayulestari5206@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis legalitas pengangkatan anggota TNI aktif sebagai pejabat kepala daerah di Indonesia dari perspektif yuridis normatif. Melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, penelitian mengkaji tafsir berbagai regulasi yang bersinggungan dengan isu tersebut. Hasil analisis menunjukkan adanya kontradiksi antara UU TNI yang secara tegas membatasi keterlibatan anggota TNI aktif dalam jabatan sipil dengan interpretasi pemerintah terhadap UU ASN, PP No. 11/2017, dan Putusan MK Nomor 15/2022. Meskipun pemerintah berargumen bahwa pengangkatan tersebut sah, penelitian ini menemukan bahwa pengangkatan anggota TNI aktif sebagai pejabat kepala daerah tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, terutama UU TNI Pasal 47, dan dapat dianggap sebagai bentuk dwifungsi TNI yang bertentangan dengan semangat reformasi dan prinsip demokrasi. Penelitian ini merekomendasikan harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait pengangkatan pejabat kepala daerah dan interpretasi otoritatif dari lembaga berwenang untuk mengatasi kesenjangan hukum dan menjamin kepastian hukum.

Kata Kunci : TNI Aktif, Pejabat Kepala Daerah, Analisis Yuridis, Legalitas, Reformas

ABSTRACT

This study aims to analyze the legality of the appointment of active TNI members as acting regional heads in Indonesia from a normative legal perspective. Through a legislative, conceptual, and case approach, the study examines the interpretation of various regulations that intersect with the issue. The results of the analysis show a contradiction between the TNI Law which strictly limits the involvement of active TNI members in civilian positions with the government's interpretation of the ASN Law, PP No. 11/2017, and MK Decision Number 15/2022. Although the government argues that the appointment is legal, this study finds that the appointment of active TNI members as acting regional heads is not in accordance with the

Article History

Received: Mei 2025

Reviewed: Mei 2025

Published: Mei 2025

Plagiarism Checker No 234

Prefix DOI : Prefix DOI :

10.8734/CAUSA.v1i2.365

Copyright : Author**Publish by : CAUSA**

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

provisions of applicable laws and regulations, especially Article 47 of the TNI Law, and can be considered a form of dual function of the TNI which is contrary to the spirit of reform and the principles of democracy. This study recommends harmonization of laws and regulations related to the appointment of acting regional heads and authoritative interpretations from authorized institutions to address legal gaps and ensure legal certainty.

Keywords : *Active TNI, Acting Regional Head, Legal Analysis, Legality, Reform*

PENDAHULUAN

Secara umum, sebagian kalangan meyakini bahwa militer Indonesia tidak dibentuk oleh negara, melainkan muncul dari peristiwa revolusi kemerdekaan dalam kaitannya dengan hubungan politik dan militer negara. Maka tercapainya kemerdekaan bangsa Indonesia menjadi faktor awal keterlibatan militer Indonesia dalam peran politik. Sejatinya militer menjalankan politik dikarenakan dalam memperjuangkan kemerdekaan melawan penjajahan Belanda militer melakukan berbagai cara tidak hanya bertempur secara fisik akan tetapi terlibat dalam penyusunan strategis pendirian bangsa Indonesia, namun setelah kondisi kembali membaik, TNI menyerahkan kembali fungsi pemerintahan sipil.

Dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia, pengangkatan pejabat kepala daerah menjadi isu yang krusial terutama dalam periode transisi menjelang pemilihan kepala daerah. Fenomena ini semakin menarik perhatian publik ketika pemerintah mengangkat anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) aktif sebagai pejabat kepala daerah di beberapa wilayah. Keputusan ini menimbulkan perdebatan hukum yang signifikan mengingat adanya berbagai ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang netralitas TNI dan pembatasan peran militer dalam jabatan sipil pasca reformasi.

Reformasi 1998 telah membawa perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk pemisahan yang tegas antara militer dan jabatan sipil. Salah satu agenda reformasi adalah mengembalikan TNI pada peran pertahanan dan menjauhkannya dari ranah politik praktis. Hal ini diwujudkan melalui berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia yang secara eksplisit membatasi keterlibatan anggota TNI aktif dalam jabatan sipil.¹

Namun seiring perkembangannya, pengangkatan anggota TNI aktif sebagai pelaksana tugas kepala daerah sudah menjadi hal yang lumrah, seperti yang terjadi pada tahun 2022. Andi Chandra As'aduddin, prajurit TNI berpangkat brigadir jenderal yang pernah menjabat Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Sulawesi Tengah, ditetapkan sebagai Pejabat Bupati Seram Bagian Barat, Provinsi Maluku, dan Paulus Waterpauw, anggota TNI/Polri aktif, ditetapkan sebagai Pejabat

¹ Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Gubernur Papua Barat². Penunjukan ini menuai kontroversi dan kritik dari berbagai kalangan, termasuk akademisi hukum dan organisasi masyarakat sipil.

Persoalan ini menjadi semakin rumit karena adanya perbedaan penafsiran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan terkait. Berdasarkan pasal 47 ayat (1) undang-undang nomor 34 tahun 2004 tentang pembentukan TNI "prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas militer aktif."

Berdasarkan Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pembentukan TNI, "Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas militer aktif."³ Namun, pemerintah meyakini pengangkatan tersebut didukung oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2022, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).⁴

Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Menko Polhukam) Mahfud MD menegaskan, pengangkatan anggota TNI/Polri aktif sebagai pelaksana tugas kepala daerah tunduk pada sejumlah peraturan perundang-undangan, antara lain putusan Mahkamah Konstitusi (MK), UU TNI, UU Aparatur Sipil Negara (ASN), dan peraturan 51 pemerintah. Dalam pesan video yang diunggah di kanal YouTube Kemenko Polhukam RI, Mahfud menyatakan, "Persoalan penempatan TNI sebagai pelaksana tugas kepala daerah dibenarkan oleh undang-undang, peraturan pemerintah, dan putusan Mahkamah Konstitusi."⁵

Namun, kelompok masyarakat sipil menilai pengangkatan tersebut melanggar aturan dan perundang-undangan karena merupakan jabatan rangkap TNI. Menurut Muhammad Isnur, Ketua Umum Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), "Pengangkatan prajurit TNI aktif sebagai Pelaksana Tugas Kepala Daerah Seram Bagian Barat merupakan bentuk jabatan rangkap TNI yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku."⁶

Pembahasan hukum ini menjadi lebih rumit karena adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 44 Tahun 15 Tahun 2022 yang membahas ketentuan dalam UU ASN yang memperbolehkan prajurit TNI dan anggota Polri menduduki jabatan ASN tertentu. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa UU ASN memberikan kesempatan kepada individu nonPNS untuk menduduki jabatan pimpinan tinggi tertentu dengan syarat memperoleh persetujuan presiden dan proses seleksinya dilakukan secara transparan dan kompetitif.⁷

Tantangan baru muncul sebagai akibat dari pemilihan kepala daerah pada Pilkada Serentak 2024. Salah satu masalah utamanya adalah pemilihan personel TNI yang saat ini aktif untuk peran

² "Perwira TNI Jadi Penjabat Kepala Daerah: 'Mencederai Reformasi Dan Prinsip Demokrasi', Dwi Fungsi TNI/Polri Terulang Kembali?," BBC NEWS INDONESIA, (2022) n.d., <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61576564>. diakses pada 18 Mei 2025

³ Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI pada Pasal 47 ayat (1)

⁴ Farisa, F. C. (2022, Mei 26). Pasal-pasal yang Jadi Dalih Pemerintah Tunjuk TNI/Polri Aktif sebagai Pj Kepala Daerah. Kompas.com.

⁵ Fitria Farisa Chusna. (2022) . "Pasal-Pasal Yang Jadi Dalih Pemerintah Tunjuk TNI/Polri Aktif Sebagai Pj Kepala Daerah." Kompas.com, <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/26/10525111/pasal-pasal-yang-jadi-dalih-pemerintah-tunjuk-tni-polri-aktif-sebagai-pj>.

⁶ *ibid*

⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2022.

tersebut. Cara pemilihan dilakukan dan jabatan yang diduduki dianggap tidak memiliki integritas demokratis. Pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dan peraturan, serta peran pasukan TNI yang ditempatkan di lapangan, dianggap melanggar Undang-Undang TNI.⁸

Kompleksitas permasalahan hukum ini memerlukan analisis yuridis yang komprehensif untuk menentukan legalitas pengangkatan TNI aktif sebagai pejabat kepala daerah. Analisis ini harus mempertimbangkan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait, termasuk UU TNI, UU ASN, UU Pemerintahan Daerah, peraturan pemerintah, serta putusan Mahkamah Konstitusi, untuk memberikan kejelasan hukum terhadap isu yang kontroversial ini.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

"Bagaimana Legalitas pengangkatan Pejabat kepala daerah dari TNI aktif?"

Rumusan masalah ini akan dikaji secara komprehensif dengan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait, termasuk UU TNI, UU ASN, UU Pemerintahan Daerah, peraturan pemerintah, serta putusan Mahkamah Konstitusi, untuk menentukan apakah pengangkatan anggota TNI aktif sebagai pejabat kepala daerah memiliki dasar hukum yang kuat atau justru bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum dan konstitusi yang berlaku di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian hukum normatif, yaitu dengan mengkaji sumber pustaka atau informasi sekunder. Pemilihan penelitian hukum normatif ini bermula dari tujuan penelitian ini untuk mengkaji legalitas pengangkatan anggota TNI yang masih aktif sebagai pimpinan daerah sementara, dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berbagai metodologi diterapkan dalam penelitian ini, antara lain Pendekatan Perundang-undangan, yaitu dengan mengkaji secara mendalam semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah hukum yang sedang dibahas. Pendekatan Konseptual berlandaskan pada teori dan prinsip yang berkembang dalam bidang ilmu hukum. Terakhir, Pendekatan Kasus, yaitu dengan mengkaji kasus-kasus yang relevan dengan isu-isu terkini. Sumber data penelitian ini bersumber dari data sekunder, yaitu dokumen hukum primer seperti peraturan perundang-undangan. Sumber hukum sekunder berupa bahan-bahan yang menjelaskan dokumen hukum primer, seperti jurnal-jurnal hukum, publikasi ilmiah yang relevan, buku teks yang relevan dengan masalah hukum yang dibahas, serta masukan dari otoritas hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemilihan personel TNI yang masih bertugas sebagai pimpinan daerah sementara telah menimbulkan perdebatan hukum yang pelik karena melibatkan banyak peraturan perundang-undangan yang dapat dipahami dengan berbagai cara. Untuk menilai keabsahan pemilihan ini,

⁸ Pramesti, A. A., & Hufron. (2024). Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah dari Anggota TNI Aktif Ditinjau dari Segi Hukum. *Court Review: Jurnal Penelitian Hukum*, 4(05), 22-37. <https://doi.org/10.69957/cr.v4i05.1586>

diperlukan telaah yang mendalam terhadap beberapa peraturan perundang-undangan terkait, seperti UU TNI, UU ASN, UU Pemerintahan Daerah, peraturan pemerintah, dan pihak-pihak yang terlibat dalam putusan Mahkamah Konstitusi.

Analisis Berdasarkan UU TNI

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, atau UU TNI, berfungsi sebagai kerangka hukum penting untuk menilai kelayakan penugasan personel TNI saat ini ke peran kepemimpinan daerah. Pentingnya Pasal 47 dalam UU TNI tidak dapat diremehkan. Secara khusus, ayat (1) Pasal 47 dengan jelas menunjukkan bahwa "Personel militer hanya dapat memegang peran sipil setelah mereka mengundurkan diri atau pensiun dari tugas aktif mereka."⁹

Aturan ini menjelaskan prinsip dasar bahwa para anggota TNI yang masih aktif dilarang berpartisipasi dalam peran sipil, kecuali mereka telah secara resmi mengundurkan diri atau pension dari dinas militer. Prinsip ini sejalan dengan usaha komprehensif untuk membedakan antara tugas militer dan fungsi sipil atau politik.

Namun, Pasal 47 ayat (2) UU TNI memberikan pengecualian khusus yang menyebutkan bahwa "Prajurit aktif dapat menduduki jabatan pada jabatan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Badan SAR Nasional, Badan Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung."¹⁰ Pengecualian ini bersifat tepat, artinya hanya jabatan yang dimaksud dalam pasal tersebut yang dapat diduduki oleh prajurit TNI aktif.

Penting untuk diketahui bahwa jabatan pelaksana tugas kepala daerah tidak tercantum dalam pengecualian yang tercantum dalam Pasal 47 ayat (2) UU TNI. Oleh karena itu, jika hanya berlandaskan pada UU TNI, pengangkatan personel TNI yang sedang menjabat sebagai pelaksana tugas kepala daerah dapat dianggap tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana dicatat oleh Pramesti dan Hufron dalam jurnal *Peninjauan Kembali*, "Berdasarkan UU 34/2004, anggota TNI tidak dapat menduduki jabatan kepala daerah saat masih bertugas atau sebelum pensiun."¹¹ Pandangan ini memperkuat bahwa menurut peraturan yang mengatur TNI, anggota yang saat ini bertugas dilarang menduduki jabatan kepala daerah, termasuk jabatan kepala daerah sementara.

Analisis Berdasarkan UU ASN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) menjadi landasan hukum yang sering dijadikan acuan dalam pengangkatan anggota TNI aktif sebagai pimpinan daerah sementara. UU ASN memuat beberapa ketentuan penting, yaitu Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 109. Pasal 20 ayat (1) menegaskan aturan pokok bahwa "Jabatan ASN wajib diisi oleh

⁹ Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

¹⁰ Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

¹¹ Pramesti, A. A., & Hufron. (2024). Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dari Anggota TNI Aktif Ditinjau dari Segi Hukum. *Court Review: Jurnal Penelitian Hukum*, 4(05), 22-37.

ASN.”¹² Sebaliknya, Pasal 20 ayat (2) memberikan pengecualian khusus, yaitu "Jabatan ASN tertentu dapat diisi oleh warga negara dari Tentara Nasional Indonesia dan warga negara dari Kepolisian Negara Republik Indonesia." Pengecualian ini kemudian dipertegas lagi dengan Pasal 20 ayat (3) yang menegaskan bahwa "Pengisian jabatan ASN tertentu oleh warga negara dari Tentara Nasional Indonesia dan warga negara dari Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan di instansi pusat sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia."

Dari ketentuan tersebut, dapat diidentifikasi beberapa batasan penting:

1. Pengisian jabatan ASN oleh anggota TNI/Polri hanya berlaku untuk "jabatan ASN tertentu", bukan semua jabatan ASN.
2. Pengisian tersebut hanya dapat dilaksanakan pada "instansi pusat", bukan pada pemerintah daerah.
3. Pengisian tersebut harus merujuk pada ketentuan dalam UU TNI, yang sebagaimana telah dibahas sebelumnya, pada prinsipnya mengharuskan anggota TNI untuk mengundurkan diri atau pensiun sebelum menduduki jabatan sipil.

Dalam hal ini, Pasal 109 UU ASN menjadi penting. Pasal 109 ayat (2) menyebutkan, "Jabatan Pimpinan Tinggi dapat diduduki oleh personel Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah pensiun dari tugas aktif apabila diperlukan dan sesuai dengan kualifikasi yang ditetapkan melalui prosedur yang terbuka dan kompetitif." Ketentuan ini sangat jelas menyatakan bahwa anggota TNI/Polri yang ingin menduduki jabatan pimpinan tinggi harus mengundurkan diri dari tugas aktifnya.

Namun menurut pasal 109 ayat (3) yang berbunyi, "*Orang dari Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi pada Instansi Pemerintah Tertentu sesuai dengan kualifikasinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*" Berdasarkan pasal tersebut, pejabat TNI/Polri yang sedang menjabat dapat menduduki jabatan pimpinan tinggi pada instansi pemerintah tertentu tanpa harus meninggalkan jabatannya, dengan ketentuan menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pertanyaan penting yang muncul adalah apakah jabatan pimpinan daerah sementara termasuk dalam jabatan "Jabatan Pimpinan Tinggi pada Instansi Pemerintah Tertentu" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 109 ayat (3) UU ASN. Mengingat bahwa tata kelola pemerintahan daerah tidak sama dengan instansi pusat, dan UU ASN secara khusus membatasi penugasan jabatan ASN hanya kepada anggota TNI/Polri di lingkungan instansi pusat, maka pengangkatan personel TNI yang masih menjabat sebagai pimpinan daerah sementara sebagaimana dimaksud dalam UU ASN masih menimbulkan ketidakpastian hukum.

Analisis Berdasarkan UU Pemerintahan Daerah dan UU Pilkada

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada) menjadi landasan hukum utama penunjukan pejabat pelaksana tugas kepala daerah. Pasal 201 ayat (10) dan (11) undang-undang ini merinci proses penanganan jabatan kepala daerah

¹² Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

yang lowong. Secara khusus, Pasal 201 ayat (10) menyebutkan bahwa "penjabat Gubernur diangkat dari jabatan menengah atas untuk sementara waktu menduduki jabatan Gubernur sampai dengan pelantikan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Selain itu, Pasal 201 ayat (11) menyebutkan bahwa "penjabat Bupati atau Walikota diangkat dari jabatan pratama atas untuk sementara waktu menduduki jabatan Bupati dan Walikota sampai dengan pelantikan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Kedua peraturan tersebut secara jelas menyatakan bahwa orang yang menjabat sebagai pelaksana tugas kepala daerah harus berasal dari "jabatan pimpinan madya tingkat atas" untuk pelaksana tugas gubernur dan "jabatan pratama tingkat atas" untuk pelaksana tugas bupati atau wali kota. Tidak ada indikasi yang jelas bahwa anggota TNI yang sedang menjabat dapat ditunjuk sebagai pelaksana tugas kepala daerah. Agar anggota TNI dapat ditugaskan sebagai pelaksana tugas kepala daerah, mereka harus terlebih dahulu menduduki jabatan pimpinan madya tingkat atas atau pratama. Padahal, sebagaimana disebutkan sebelumnya, UU ASN pada dasarnya mengharuskan personel TNI mengundurkan diri dari tugas aktif sebelum memangku jabatan pimpinan tinggi, kecuali untuk badan pemerintahan tertentu yang secara khusus ditetapkan.

Analisis Berdasarkan Peraturan Pemerintah

Pedoman perundang-undangan yang krusial untuk mengangkat anggota TNI aktif sebagai kepala daerah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Administrasi Pegawai Negeri Sipil (PP No. 11/2017). Tata cara pengisian jabatan pegawai negeri sipil oleh anggota TNI dan Polri diatur dalam Pasal 147 dan 148 PP No. 11/2017. Menurut Pasal 147, "anggota TNI dan Polri dapat diangkat pada jabatan pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan lembaga negara tertentu sesuai dengan kualifikasinya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku." Sebaliknya, Pasal 148 ayat (1) menyatakan bahwa "jabatan pegawai negeri sipil tertentu dapat diisi oleh personel militer dan polisi." Meskipun demikian, ayat (2) Pasal 148 memberikan pembatasan dengan menegaskan bahwa "jabatan pegawai negeri sipil tertentu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berada di bawah instansi negara dan tunduk pada Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Kepolisian Negara."

Dari ketentuan tersebut, dapat diidentifikasi beberapa batasan penting:

1. Pengisian jabatan ASN oleh anggota TNI/Polri hanya berlaku untuk "jabatan ASN tertentu", bukan semua jabatan ASN.
2. Pengisian tersebut hanya dapat dilaksanakan pada "instansi pusat", bukan pada pemerintah daerah.
3. Pengisian tersebut harus sesuai dengan UU TNI, yang sebagaimana telah dibahas sebelumnya, pada prinsipnya mengharuskan anggota TNI untuk mengundurkan diri atau pensiun sebelum menduduki jabatan sipil.

Oleh karena itu, PP No. 11/2017 secara khusus menegaskan pembatasan bahwa hanya instansi pusat yang dapat memiliki jabatan ASN yang diisi oleh anggota TNI/Polri. Karena pemerintah daerah tidak memenuhi syarat sebagai instansi pusat, penunjukan personel TNI aktif sebagai pimpinan sementara perangkat daerah berdasarkan PP No. 11/2017 terus menimbulkan ketidakpastian hukum.

Analisis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi

Pemerintah kerap kali menggunakan putusan Mahkamah Konstitusi, yang dikenal dengan Putusan Nomor 15 Tahun 2022, untuk membenarkan pengangkatan perwira militer aktif sebagai pimpinan daerah sementara. Mahkamah Konstitusi menggunakan ketentuan dalam UU ASN, yang menyebutkan bahwa anggota TNI dan Polri dapat menduduki jabatan ASN tertentu, dalam analisis hukumnya. Mahkamah Agung mencatat bahwa "UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN memungkinkan orang nonPNS untuk menduduki jabatan pimpinan tinggi tertentu, dengan syarat memperoleh persetujuan presiden, dan proses seleksinya dilakukan secara transparan dan kompetitif, dengan peserta ditetapkan dalam keputusan presiden." Selain itu, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa "UU ASN juga memungkinkan pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama oleh anggota TNI dan Polri setelah yang bersangkutan mengundurkan diri dari dinas aktif apabila diperlukan dan sesuai dengan kualifikasi yang ditetapkan melalui proses seleksi yang terbuka dan kompetitif."

Mahkamah Konstitusi kemudian menetapkan, "Hal ini menunjukkan bahwa selama seseorang menduduki jabatan pimpinan madya atau pimpinan pratama, maka yang bersangkutan dapat ditetapkan sebagai pelaksana tugas kepala daerah."¹³

Dari pertimbangan hukum MK tersebut, dapat dianalisis bahwa:

1. MK mengakui bahwa UU ASN membuka peluang bagi prajurit TNI dan anggota Polri untuk mengisi jabatan pimpinan tinggi.
2. Namun, MK juga menegaskan bahwa pengisian jabatan tersebut mensyaratkan pengunduran diri dari dinas aktif terlebih dahulu.
3. MK menyimpulkan bahwa yang dapat diangkat sebagai penjabat kepala daerah adalah seseorang yang "sedang menjabat" sebagai pimpinan tinggi madya atau pratama.

Putusan Mahkamah Konstitusi tidak secara tegas menyatakan bahwa personel TNI yang sedang menjabat dapat langsung diangkat menjadi kepala daerah sementara tanpa harus mengundurkan diri dari jabatannya. Padahal, putusan tersebut justru menegaskan bahwa orang yang menduduki jabatan pimpinan tinggi di TNI/Polri harus mengundurkan diri dari tugas aktifnya sebelum dapat memangku jabatan tersebut.

Penegasan Mahkamah Konstitusi bahwa hanya mereka yang "sedang menjabat" di jabatan pimpinan tinggi atau pratama yang dapat diangkat menjadi kepala daerah sementara menyiratkan bahwa anggota TNI yang masih aktif harus terlebih dahulu beralih ke jabatan tersebut (yang mengharuskan mereka mengundurkan diri dari tugas aktif) sebelum diangkat menjadi kepala daerah sementara.

Analisis Kasus Konkret Pengangkatan TNI Aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah

Penting untuk mencermati situasi yang melatarbelakangi penunjukan anggota TNI aktif sebagai pimpinan daerah sementara pada tahun 2022 sebagai ilustrasi khusus. Pemerintah menunjuk dua anggota TNI/Polri aktif untuk menjabat sebagai pimpinan daerah sementara, sebagaimana dikutip dari Kompas (2022). Andi Chandra As'aduddin, seorang brigadir jenderal TNI yang menjabat sebagai Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Sulawesi Tengah, memangku jabatan

¹³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2022.

sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat di Provinsi Maluku, sementara Paulus Waterpauw diangkat sebagai Penjabat Gubernur Papua Barat.¹⁴

Terkait kasus Andi Chandra As'aduddin, anggota TNI aktif, penunjukannya sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat menuai kontroversi. Pemerintah menilai penunjukan tersebut sah karena Andi Chandra bertugas di Badan Intelijen Negara (BIN), sebagaimana disebutkan dalam Pasal 47 ayat (2) UU TNI sebagai pengecualian yang memperbolehkan anggota TNI aktif memangku jabatan tersebut.¹⁵

Kendati demikian, perlu ditegaskan bahwa Pasal 47 ayat (2) UU TNI hanya mengizinkan personel TNI yang masih aktif bertugas di organisasi tertentu, seperti Intelijen Negara, tetapi melarang mereka menduduki jabatan sebagai pelaksana tugas kepala daerah. Intinya, meski Andi Chandra secara resmi memangku jabatan di BIN sebagai anggota TNI yang masih aktif, hal itu tidak memberinya kewenangan untuk diangkat sebagai pelaksana tugas kepala daerah tanpa mengundurkan diri dari jabatan aktifnya.

Koalisi masyarakat sipil mengindikasikan bahwa penugasan anggota TNI yang masih aktif untuk menjabat sebagai kepala daerah dapat dipandang sebagai perwujudan dwifungsi TNI yang bertentangan dengan asas reformasi. Muhammad Isnur, Ketua Umum Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), mengatakan bahwa "pengangkatan personel TNI yang masih aktif sebagai Pelaksana Tugas Kepala Daerah Seram Bagian Barat merupakan bentuk dwifungsi TNI yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku."¹⁶

Implikasi Hukum dan Demokrasi

Penunjukan personel TNI yang masih aktif sebagai pimpinan daerah sementara tidak hanya memicu persoalan hukum, tetapi juga berdampak pada nilai-nilai demokrasi dan reformasi. Menurut Pramesti dan Hufron (2024), "Metode pemilihan dan peran yang diemban dinilai kurang demokratis. Kendala dalam peraturan perundang-undangan, serta situasi pasukan TNI yang bertugas di daerah operasi, dianggap melanggar UU TNI."¹⁷ Salah satu tujuan reformasi adalah mengembalikan TNI pada fungsi utamanya di bidang pertahanan dan menyingkirkannya dari ranah politik praktis. Pemilihan personel TNI saat ini untuk menjabat sebagai pimpinan daerah sementara dapat dipandang sebagai kemunduran dari tujuan reformasi.

Selain itu, pemilihan tersebut dapat menimbulkan kekhawatiran mengenai ketidakberpihakan politik TNI, khususnya terkait pemilihan kepala daerah. Sebagai pejabat daerah sementara, personel TNI saat ini memiliki kewenangan yang cukup besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Situasi ini dapat menimbulkan kemungkinan konflik kepentingan dan berpotensi membahayakan peran TNI sebagai entitas yang tidak memihak.

¹⁴ Farisa, F. C. (2022, Mei 26). Pasal-pasal yang Jadi Dalih Pemerintah Tunjuk TNI/Polri Aktif sebagai Pj Kepala Daerah. Kompas.com.

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *ibid*

¹⁷ Pramesti, A. A., & Hufron. (2024). Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dari Anggota TNI Aktif Ditinjau dari Segi Hukum. Court Review: Jurnal Penelitian Hukum, 4(05), 22-37.

Sebagaimana dinyatakan oleh Koesnadi Kardi (2014), agar hubungan sipil-militer dapat didemokratisasi selama masa reformasi di Indonesia, penting untuk menetapkan batasan yang jelas antara peran militer dan warga sipil.¹⁸ Penunjukan personel TNI saat ini untuk menjabat sebagai pemimpin daerah sementara dapat dilihat sebagai bentuk pengaruh militer terhadap urusan sipil, yang bertentangan dengan cita-cita mendasar modernisasi interaksi sipil-militer.

Kesenjangan Hukum dan Kebutuhan Harmonisasi Peraturan

Kajian hukum terkait penugasan anggota TNI aktif sebagai pimpinan daerah sementara menunjukkan adanya inkonsistensi dan konflik dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. UU TNI secara tegas membatasi keikutsertaan personel TNI aktif dalam jabatan sipil, sedangkan UU ASN dan Peraturan Pemerintah No. 11/2017 memberikan ruang bagi oknum TNI dan Polri untuk menduduki jabatan ASN tertentu, meskipun dengan batasan tertentu.

Inkonsistensi ini menimbulkan kesenjangan hukum dan memungkinkan terjadinya penafsiran yang berbeda-beda. Pemahaman pemerintah terhadap kerangka hukum memungkinkan pengangkatan anggota TNI aktif sebagai pimpinan daerah sementara, sedangkan para sarjana hukum dan lembaga masyarakat sipil memiliki penafsiran yang berbeda-beda terhadap undang-undang yang sama.

Untuk mengatasi kesenjangan hukum ini, diperlukan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengangkatan pejabat kepala daerah. Harmonisasi ini harus mempertimbangkan prinsip-prinsip demokrasi, reformasi, dan supremasi hukum, serta memastikan adanya kepastian hukum dalam pengangkatan pejabat kepala daerah.

Lebih jauh, penjelasan definitif dari lembaga yang diakui, seperti Mahkamah Konstitusi, sangat penting untuk memberikan pemahaman hukum terkait masalah yang diperdebatkan ini. Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2022 telah membahas topik ini, namun putusan tersebut belum memberikan arahan yang jelas terkait legalitas penempatan anggota TNI saat ini sebagai pelaksana tugas pimpinan daerah.

KESIMPULAN

Setelah menelaah secara saksama peraturan perundang-undangan yang relevan, dapat disimpulkan bahwa pemilihan personel TNI aktif untuk bertindak sebagai pimpinan daerah tidak memiliki landasan hukum yang kuat dan tampaknya bertentangan dengan standar hukum yang berlaku di Indonesia. Menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, secara tegas disebutkan bahwa anggota TNI diizinkan untuk menduduki jabatan sipil hanya setelah mereka mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif, dan jabatan pelaksana tugas pimpinan daerah tidak termasuk dalam pengecualian yang diizinkan. Sementara Undang-Undang ASN dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 menguraikan beberapa opsi terbatas bagi anggota TNI/Polri untuk menduduki jabatan ASN tertentu, ketentuan ini terbatas pada lembaga nasional dan tetap mengharuskan kepatuhan pada ketentuan Undang-Undang TNI. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2022 tidak secara tegas mendukung keterlibatan personel TNI saat ini yang menjabat sebagai pimpinan daerah tanpa mengundurkan diri dari jabatan aktif mereka

¹⁸ Kardi, K. (2014). Demokratisasi Relasi Sipil-Militer Pada Era Reformasi di Indonesia. *Masyarakat Jurnal Sosiologi*, 19, 276.

terlebih dahulu. Oleh karena itu, dari sudut pandang hukum, pengangkatan anggota TNI aktif sebagai pelaksana tugas pimpinan daerah tampaknya merupakan praktik yang tidak sejalan dengan kerangka hukum reformasi yang telah ditetapkan dan berisiko melanggar prinsip kenetralan militer dalam pemerintahan sipil.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

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.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2022.

Jurnal dan Artikel Ilmiah

Fakultas, Jurnal, and Hukum Unsrat. (2024). "Tinjauan Yuridis Pengangkatan TNI/Polri sebagai Pelaksana Tugas Kepala Daerah Ditinjau dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016." No. 2.

Fitri, Aulia. (2022). "Polemik Penempatan TNI Aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah." *Info Singkat*, Vol. XIV, No. 11/I/Puslit/Juni/2022. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI.

Hananto, Mochamad Rifqi. (2023). "Pengangkatan Anggota TNI Aktif Menjadi Pejabat Kepala Daerah dan Pengaruhnya Terhadap Demokrasi di Indonesia."

Huda, N. (2021). "Problematisasi Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024." *Jurnal Etika & Pemilu*.

Kardi, Koesnadi. (2014). "Demokratisasi Relasi Sipil-Militer Pada Era Reformasi di Indonesia." *Masyarakat Jurnal Sosiologi*, 19, 276.

Pramesti, Adella Anggia & Hufron. (2024). "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dari Anggota TNI Aktif Ditinjau dari Segi Hukum." *Court Review: Jurnal Penelitian Hukum*, 4(05), 22-37. <https://doi.org/10.69957/cr.v4i05.1586>

Razaq, Moh Khalilullah A. (2018). "Legalitas Pencalonan Kepala Daerah Dari Unsur Tentara Nasional Indonesia dan Polisi Republik Indonesia Dalam Pemilihan Kepala Daerah 2018," 253-71.

Ridwan, HR. (2013). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.

Sidauruk, Averin Dian Boruna. (2023). "Penyimpangan Teori Kontrol Sosial Dalam Kualifikasi Pengangkatan Anggota Militer Aktif Sebagai Penjabat Kepala Daerah." Universitas Indonesia.

Sutoro, Eko. (2002). *Meletakkan Militer Pada Posisi Yang Sebenarnya*. Yogyakarta: IRE PRESS.

Artikel Media

- Farisa, Fitria Chusna. (2022, Mei 26). "Pasal-pasal yang Jadi Dalih Pemerintah Tunjuk TNI/Polri Aktif sebagai Pj Kepala Daerah." Kompas.com. <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/26/10525111/pasal-pasal-yang-jadi-dalih-pemerintah-tunjuk-tni-polri-aktif-sebagai-pj>
- Kurnia, Abi Jam'an. (2022, Juni 23). "Bolehkah Anggota TNI atau Polri Jadi Penjabat Kepala Daerah?" Hukumonline.com. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/bolehkah-anggota-tni-atau-polri-jadi-penjabat-kepala-daerah-lt5b2b4060740f1/>
- "Ombudsman Republik Indonesia meminta Kementerian Dalam Negeri mengevaluasi pengangkatan penjabat kepala daerah dari anggota TNI-Polri aktif." (2022, Agustus 6). VOA Indonesia. <https://www.voaindonesia.com/a/ombudsman-penunjukan-tni-aktif-sebagai-penjabat-kepala-daerah-harus-dikoreksi-/6689489.html>