



Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Pejabat Tinggi Tentara Nasional Indonesia

Alwi Reniwuryaan^{1*}, Marthinus Johannes Saptanno², Vica Jillyan Edsti Saija³

^{1,2,3}.Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

Email Correspondensi: alwirenwuryaan966@gmail.com

ABSTRACT: On May 24, 2022 the Governor of Maluku appointed Brigjen TNI andi Chandra As'adudin as Acting Regent of West Seram through Minister of Home Affairs Decree Number: 131.81-1164 of 2022 concerning the appointment of the acting regent of West Seram. To review and analyze the filling of the position of acting regional head by high ranking officials of the Indonesian National Armed Forces whether or not it complies with the laws and regulations in Indonesia and the legal consequences of filling the positions of acting regional heads by high ranking officials of the Indonesian National Armed Forces. The research method used is normative juridical, using a statutory approach and a conceptual approach. The legal materials used in this paper are primary, secondary and tertiary legal materials. The research method used is normative juridical, using a statutory approach and a conceptual approach. The legal materials used in this paper are primary, secondary and tertiary legal materials. Filling in the position of Acting regional head by a high ranking official of the Indonesian National Armed Forces is not in accordance with or contrary to a number of laws and regulations which mandate that the filling of a high ranking position must be accompanied by a Presidential Decree on Appointment of Acting Governor and Minister of Home Affairs Decree on Appoinment of Acting Regent/Mayor is invalid and legally flawed.

Keywords: Filling Positions; Acting Regional Head; Indonesian National Army.

ABSTRAK: Pada 24 Mei 2022 Gubernur Maluku melantik Brigjen TNI Andi Chandra As'adudin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 131.81-1164 Tahun 2022 Tentang Pengangkatan Penjabat Bupati Seram Bagian Barat. Tujuan penelitian untuk mengkaji dan menganalisis pengisian jabatan penjabat kepala daerah oleh pejabat tinggi Tentara Nasional Indonesia telah sesuai atau tidak dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan akibat hukum pengisian jabatan penjabat kepala daerah oleh pejabat tinggi Tentara Nasional Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normative, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pengisian jabatan Penjabat kepala daerah oleh pejabat tinggi Tentara Nasional Indonesia tidaklah sesuai atau bertentangan dengan sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengamatkan untuk pengisian jabatan pimpinan tinggi haruslah disertai dengan pengunduran diri dari dinas aktif keprajuritan dan Keputusan Presiden tentang Pengangkatan Penjabat Gubernur dan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pengangkatan Penjabat Bupati/Walikota adalah tidak sah dan cacat hukum.

Kata Kunci: Pengisian Jabatan; Penjabat Kepala Daerah; Tentara Nasional Indonesia.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898 selanjutnya disebut UU Pilkada) Pasal 201 ayat (11) bahwa "Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat Penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari Jabatan Pimpinan Tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan Peraturan

Perundang-Undangan". Berkaitan dengan frasa "jabatan pimpinan tinggi pratama" yang dapat diangkat sebagai Penjabat Bupati, dalam ketentuan UU Pilkada serta perubahannya maupun UU Pemerintahan Daerah tidak didapatkan makna yang jelas. Penjelasan mengenai frasa "jabatan pimpinan tinggi pratama" tersebut dapat dilihat apabila mengacu pada ketentuan "jabatan pimpinan tinggi aparatur sipil negara" sebagaimana yang termuat pada penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf c UU ASN, bahwa : "Yang dimaksud dengan jabatan pimpinan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputy, 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"

Pada Peraturan Presiden Nomor 79 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2012 Tentang Badan Intelijen Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 175, selanjutnya disebut Perpres BIN) Pasal 54 ayat (3) menyatakan bahwa "*Kepala Biro, Direktur, Inspektur, Kepala Binda, dan Kepala Pusat adalah jabatan Pimpinan Tinggi Pratama atau jabatan structural eselon II.a.*" Pengangkatan Penjabat Bupati, berada di Kementerian Dalam Negeri dengan menitikberatkan pada tingkatan jabatan serta pengalaman dibidang Pemerintahan. Mengenai Syarat dan Kriteria Penjabat Bupati juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 22 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4480, selanjutnya disebut PP No 6 Tahun 2005) pada Pasal 132 ayat (1) disebutkan bahwa: "Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (3) dan Pasal 131 ayat (4), diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat dan kriteria: (a). mempunyai pengalaman di bidang Pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan. (b). menduduki jabatan struktural eselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi Penjabat Gubernur dan jabatan struktural eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi Penjabat Bupati/Walikota. (c) Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik".

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494, selanjutnya disebut UU ASN) Pasal 20 ayat (2) bahwa "Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia". Dilanjutkan pada ayat (3) bahwa "Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia".

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 127 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4439, selanjutnya disebut UU TNI) Pasal 47 ayat (1) secara tegas menyatakan bahwa "*Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan*". Dilanjutkan pada Pasal 47 ayat (2) bahwa "*Prajurit aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi Koordinator Bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris*

Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Search and Rescue (SAR) Nasional, Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung”.

Sementara itu, pada 24 Mei 2022 Gubernur Maluku melantik Prajurit Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disebut TNI) aktif untuk menduduki jabatan Penjabat Bupati Seram Bagian Barat (selanjutnya di sebut Penjabat Bupati SBB).¹ Prajurit TNI aktif itu ialah Kepala Badan Intelijen Negara Daerah (selanjutnya disebut Kabinda) Sulawesi Tengah, Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin yang diangkat sebagai Penjabat Bupati SBB melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 131.81-1164 Tahun 2022 tentang Pengangkatan Penjabat Bupati Seram Bagian Barat. Diketahui bahwa ketika diangkat sebagai Penjabat Bupati SBB, status Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin ialah prajurit TNI aktif yang sementara menjabat sebagai Kepala BIN Daerah Sulawesi Tengah.²

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normative. dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Dilakukan secara kualitatif yang bersifat deskriptif

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1.1 Penjabat Kepala Daerah

Penjabat adalah seseorang yang diberi kewenangan untuk sementara menduduki suatu jabatan yang mengalami kekosongan. Penjabat kepala daerah sifatnya hanya sementara, walaupun bagitu pada prinsipnya ia adalah pengganti dari kepala daerah, olehnya itu kewenangannya sama seperti kewenangan kepala daerah definitif.³ Kedudukan dan kewenangan penjabat kepala daerah jelas diatur pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 33, selanjutnya disebut Perpres No 16 Tahun 2016) pada Pasal 1 angka 1 bahwa: “Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota adalah Pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan Pejabat yang ditetapkan oleh Menteri untuk Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam kurun waktu tertentu”.

Berdasarkan aturan diatas terlihat bahwa kewenangan penjabat kepala daerah bukan hanya untuk mengisi kekosongan jabatan, namun lebih luas, karena ia juga melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan walikota walaupun hanya untuk sementara waktu. Secara kewenangan, dalam pelaksanaannya Penjabat kepala daerah sebagai penerima kewenangan diharuskan untuk mempertanggung jawabkan kinerjanya dengan memberikan laporan pertanggungjawaban kepada pemberi mandat agar dilaksanakan evaluasi terhadap kinerjanya dalam melaksanakan tugasnya. Sejalan dengan hal tersebut, pada Pasal 132 ayat (5) dan (6) PP No 6 Tahun 2005 dijelaskan bahwa: “Laporan pertanggungjawaban Penjabat Gubernur disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi Penjabat Bupati/Walikota disampaikan kepada Menteri Dalam

¹ iNewsMaluku.id, *Gubernur Maluku Murad Ismail Lantik 4 Pj Bupati dan Wali Kota, Ini Nama-namanya*. <https://maluku.inews.id/berita/gubernur-maluku-murad-ismail-lantik-4-pj-bupati-dan-wali-kota-ini-nama-namanya> , diakses pada 6 Juni 2022.

² Tirto.id, *Panglima TNI Didesak Pensiundinikan Brigjen Andi Usai Jadi Penjabat*. Panglima TNI Didesak Pensiundinikan Brigjen Andi Usai Jadi Penjabat (tirto.id), diakses pada 27 Agustus 2022.

³ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Cet, ke 4, Jakarta, 1997, h. 29.

Negeri melalui Gubernur, sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali. Pelaksanaan tugas Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dilakukan evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri.”

Secara kewenangan, Penjabat kepala daerah tidak hanya memiliki kewenangan yang sifatnya atributif, namun juga secara delegatif yang diberikan oleh Presiden dan Mendagri. Penjabat kepala daerah memiliki kewenangan melaksanakan tugas dan wewenang sebagai kepala daerah untuk sementara waktu. Artinya dalam melaksanakan urusan pemerintahan Penjabat kepala daerah memiliki tugas dan wewenang seluas tugas dan wewenang kepala daerah. Olehnya itu, jika dilihat dari tugas dan wewenangnya, maka penjabat kepala daerah bertindak sebagai kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan.

Pada posisi tersebut, tugas dan wewenang penjabat kepala daerah secara normatif adalah mengacu pada tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana termuat dalam Pasal 65 Ayat (2) UU No 9 Tahun 2015 sebagai berikut:

- a) “mengajukan rancangan Perda
- b) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
- c) menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah
- d) mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat
- e) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Patut diingat bahwa secara kewenangan, tidak semua wewenang kepala daerah bisa dilaksanakan oleh penjabat kepala daerah. Terdapat beberapa wewenang yang dilarang untuk dilaksanakan oleh Penjabat kepala daerah sebagaimana diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4865, selanjutnya disebut PP No 49 Tahun 2008) terkhusus pada Pasal 132A ayat 1 bahwa : “Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/ dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/ dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang: a) melakukan mutasi pegawai; b) membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya; c) membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; d) membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya”.

Pada ayat 2 dilanjutkan bahwa “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri”. Dari situ secara singkat dapat dikatakan bahwa titik pembeda kewenangan antara kewenangan Penjabat kepala daerah dan kepala daerah definitif ialah dalam melaksanakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada Pasal 132A ayat 1 PP No 49 Tahun 2008,

Penjabat kepala daerah masih membutuhkan persetujuan dari Mendagri dalam bentuk tulisan.

Batasan kewenangan juga diatur pada SK Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.100-2/99 yang mengatur perihal penjelasan atas kewenangan penjabat kepala daerah di bidang kepegawaian. Pada poin ke-2 surat keputusan tersebut dijelaskan bahwa:

- 1) "Penjabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (civil effect) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri".
- 2) "Penjabat kepala daerah memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (civil effect) pada aspek kepegawaian tanpa mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri yang antara lain berupa pengangkatan CPNS/PNS, kenaikan pangkat, pemberian ijin perkawinan dan perceraian, keputusan hukuman disiplin selain yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, dan pemberhentian dengan hormat/tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil selain karena dijatuhi hukuman disiplin".

Namun, pada tanggal 14 September 2022, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ perihal persetujuan menteri dalam negeri kepada pelaksana tugas/penjabat/penjabat sementara kepala daerah dalam aspek kepegawaian perangkat daerah. Pada poin ke-4 dijelaskan bahwa: "Berkenaan dengan ketentuan tersebut di atas, dengan ini Menteri Dalam Negeri memberikan persetujuan tertulis kepada Pelaksana Tugas (Pit), Penjabat (Pj), dan Penjabat Sementara (Pjs) Gubernur/Bupati/Walikota untuk melakukan: a) Pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan/atau tindakan hukum lainnya kepada pejabat/Aparatur Sipil Negera di lingkungan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota yang melakukan pelanggaran disiplin dan/atau tindak lanjut proses hukum sesuai peraturan perundang-undangan; b) Persetujuan mutasi antardaerah dan/atau antarinstansi pemerintahan sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Demikian tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis sebagaimana ketentuan dimaksud pada angka 1 (satu) sampai dengan angka 3 (tiga) di atas", dengan dikeluarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tersebut, maka persetujuan tertulis tidak lagi diperlukan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 132A ayat (1) PP No 49 Tahun 2008 dan poin ke-2 SK Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.100-2/99.

1.2 Dasar Hukum Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah

Di Indonesia terdapat 271 daerah yang mengalami kekosongan jabatan kepala daerah, hal tersebut merupakan dampak dari penundaan pilkada pada tahun 2022 dan 2023. Olehnya itu, Presiden bersama DPR membentuk UU Pilkada dengan kesepakatan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang masa jabatannya selesai pada tahun 2022 dan 2023 dengan menggunakan penunjukan penjabat kepala daerah.

Terdapat dua alasan yang mendasari penunjukan jabatan penjabat kepala, yaitu karena kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif berhalangan tetap atau telah memasuki

akhir dari masa jabatan dan belum ada kepala daerah definitif hasil pemilhan. Hal tersebut jelas berbeda dengan pelaksana harian (selanjutnya disebut Plh), pelaksana tugas (selanjutnya disebut Plt) dan penjabat sementara (selanjutnya disebut Pjs) yang menempati jabatannya dikarenakan kepala daerah definitif berhalangan sementara.

Dasar hukum pengisian jabatan penjabat kepala daerah tertera pada Pasal 201 ayat (9), (10) dan (11) UU Pilkada yang bunyinya sebagai berikut : (9) “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.” (10) “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” (11) “Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan bunyi Pasal 201 ayat (9) UU Pilkada beserta penjelasannya bahwa “penjabat kepala daerah merupakan jabatan yang hanya digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, di mana masa jabatannya selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikutnya dengan orang yang sama atau orang yang berbeda”.

Berbeda dengan ketentuan tersebut, pada Pasal 132 ayat (4) PP No 6 Tahun 2005 menjelaskan bahwa “Masa jabatan Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling lama 1 (satu) tahun”. Pada pasal tersebut dapat dilihat bahwa pengaturan jabatan penjabat kepala daerah hanya dibatasi untuk satu tahun masa jabatan dan tidak bisa diperpanjang.

Adanya perbedaan masa jabatan yang termuat di dalam penjelasan Pasal 201 ayat (1) UU Pilkada dengan Pasal 132 ayat (4) PP No 6 Tahun 2005 didasari oleh adanya perbedaan situasi dan kondisi di mana aturan masa jabatan penjabat Penjabat kepala daerah yang tertuang di dalam penjelasan Pasal 201 ayat (9) UU Pilkada menyesuaikan dengan keadaan transisi pilkada serentak nasional pada tahun 2024 yang menunda selama dua tahun pelaksanaan pilkada yaitu pilkada pada tahun 2022 dan 2023. Adanya penundaan pilkada tersebut mengakibatkan pembentuk undang-undang membuat penjelasan yang menyatakan bahwa “selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikutnya dengan orang yang sama atau orang yang berbeda”, meskipun penjelasan tersebut berbeda dengan aturan yang termuat pada Pasal 132 ayat (4) PP No 6 Tahun 2005 yang membatasi masa jabatan Penjabat kepala daerah hanya satu tahun dan tidak dapat diperpanjang.⁴

1.3 Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah

Kepala pemerintahan daerah atau yang disebut sebagai kepala daerah merupakan pemimpin di setiap daerah di Indonesia. Di Indonesia, jabatan kepala daerah terdiri atas

⁴ Dadan Ramdani, *Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2022*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2022, h. 199-200.

gubernur, bupati dan walikota, sebagaimana termuat pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Berkaitan dengan masa jabatan kepala daerah, hal itu di diatur pada UU No 23 Tahun 2014 Pasal 60 bahwa “Masa jabatan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.”

UU No 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 3 disebutkan bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Mengacu pada ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa kepala daerah adalah unsur utama yang mana memiliki tugas untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dari situ, dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah jalan atau tidaknya sangatlah bergantung pada kebijakan kepala daerah. Hal tersebut dikarenakan setiap kebijakan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah merupakan tugas dan wewenang serta tanggung jawab kepala daerah.⁵

Mengingat posisi kepala daerah yang penting dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, maka dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tidak boleh terjadi kekosongan jabatan kepala daerah. Dengan dasar itulah, sehingga pengisian jabatan kepala daerah merupakan suatu keharusan bila mana terjadi kekosongan jabatan kepala daerah.

Terdapat beberapa keadaan yang memungkinkan terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah, sehingga perlunya diangkat penjabat kepala daerah, sebagaimana diatur dalam beberapa aturan sebagai berikut: Pasal 86 ayat (2),(3), dan (5) UU No 23 Tahun 2014: (2) “Apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri.” (3) “Apabila bupati/wali kota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil wali kota, Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.” (5) “Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.”

Pasal 54D ayat (4) dan 174 ayat (7), dan Pasal 201 ayat (9), (10), dan (11) UU Pilkada: Pasal 54 (4) “Dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Pemerintah menugaskan penjabat Gubernur, penjabat Bupati, atau penjabat Walikota.” Pasal 174 (7) “Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota”. Pasal 201: (9) “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

⁵ Dadan Ramdani, *Opcit*, h. 161-162.

2024.” (10) “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. (11) “Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Dari penjelasan diatas, dapat diketahui bahwa kedudukan kepala daerah berbeda sesuai dengan daerahnya. Pada daerah provinsi kepala daerah disebut sebagai gubernur dan pada daerah kabupaten/kota disebut bupati/walikota. Keduanya memiliki perbedaan dalam hal kekosongan jabatan kepala daerah. Pada daerah provinsi, apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, maka Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri untuk mengisi kekosongan tersebut. Sedangkan bila kekosongan jabatan kepala daerah pada daerah kabupaten/kota, maka atas usul gubernur, Menteri menetapkan penjabat bupati/ walikota sebagai wakil Pemerintah Pusat.

1.4 Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Pejabat Tinggi Tentara Nasional Indonesia

Pengangkatan penjabat kepala daerah secara kewenangan berbeda disesuaikan dengan daerahnya. Pada daerah provinsi, yaitu penjabat gubernur merupakan kewenangan Presiden dan pada daerah kabupaten/kota, yaitu penjabat bupati/walikota adalah kewenangan Menteri. Hal tersebut diatur dalam Pasal 174 ayat (7) UU Pilkada bahwa “Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota”.

Gubernur Maluku pada tanggal 24 Mei 2022 melantik Prajurit TNI aktif untuk menduduki jabatan penjabat bupati SBB melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 131.81-1164 Tahun 2022 Tentang Pengangkatan Penjabat Bupati Seram Bagian Barat.⁶ Salah satu alasan pengangkatan TNI aktif sebagai penjabat bupati SBB ialah karena statusnya sebagai jabatan pimpinan tinggi pratama⁷ yang menjadi syarat dalam pengisian jabatan penjabat bupati, sebagaimana dimaksud pada Pasal 201 ayat (11) UU Pilkada bahwa “Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat Penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari Jabatan Pimpinan Tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan”.

Ketentuan UU Pilkada beserta perubahannya maupun UU Pemda tidak terlihat makna yang jelas berkaitan dengan definisi frasa “jabatan pimpinan tinggi pratama” yang bisa diangkat sebagai penjabat bupati. Penjelasan tentang frasa yang dimaksud dengan “jabatan pimpinan tinggi pratama” tersebut kemudian diketahui apabila mengacu pada ketentuan jabatan pimpinan tinggi aparatur sipil negara sebagaimana yang termuat pada ketentuan UU ASN.

Pasal 1 Angka 7 UU ASN sudah dijelaskan bahwa “Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah”. Sementara itu, pada Pasal 1 Angka 8 UU ASN dijelaskan bahwa “Pejabat Pimpinan Tinggi adalah Pegawai ASN yang menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi”. Yang dimaksud sebagai Pegawai ASN pada Pasal tersebut ialah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian

⁶ NewsMaluku.id, *Op Cit*.

⁷ tempo.co, *Mendagri Ogah Batalkan Penunjukan Brigjen TNI Andi Chandra sebagai Pj Bupati*. <https://nasional.tempo.co/read/1596736/mendagri-ogah-batalkan-penunjukan-brigjen-tni-andi-chandra-sebagai-pj-bupati>, diakses pada 3 Maret 2023.

kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Adapun makna frasa dari “jabatan pimpinan tinggi pratama” pada penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf c UU ASN adalah sebagai berikut: “Yang dimaksud dengan jabatan pimpinan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, 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”

Ketentuan peralihan UU ASN Pasal 131 huruf c disebutkan bahwa “jabatan eselon II setara dengan jabatan pimpinan tinggi pratama”. Melalui beberapa ketentuan tersebut, terlihat jelas makna siapa sesungguhnya “jabatan pimpinan tinggi pratama” yang dapat diangkat sebagai pejabat bupati untuk mengisi kekosongan jabatan bupati dengan merujuk pada UU ASN adalah pegawai Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut pegawai ASN) yang sedang menempati jabatan pimpinan tinggi (eselon II) pada lingkup Instansi Pemerintah sipil baik di kementerian atau lembaga negara serta pemerintah daerah provinsi atau jabatan-jabatan sipil lain yang setara.

Keberadaan prajurit TNI dalam mengisi jabatan Aparatur Sipil Negara tertentu, telah diatur dalam ketentuan Pasal 20 ayat (3) UU ASN bahwa: “Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.”

Menurut ketentuan Pasal 109 Ayat (3) UU ASN ditegaskan bahwa “Jabatan Pimpinan Tinggi di lingkungan Instansi Pemerintah tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pada penjelasan ketentuan tersebut dijelaskan bahwa: “Yang dimaksud dengan Instansi Pemerintah tertentu adalah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Jabatan Pimpinan Tinggi pada Instansi Pemerintah tersebut di atas diisi melalui penugasan dan penunjukan Presiden, Panglima Tentara Nasional Indonesia, atau Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia”

Ketentuan terkait Jabatan ASN tertentu yang dapat diisi oleh Prajurit TNI kemudian tercantum dalam Pasal 147 PP Manajemen PNS yang menjelaskan bahwa “Jabatan ASN tertentu di lingkungan Instansi Pusat tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pada penjelasan ketentuan tersebut kemudian ditegaskan bahwa: “Yang dimaksud dengan prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah prajurit atau anggota dalam dinas aktif”.

Berdasarkan ketentuan di atas dapat diketahui bahwa hanya jabatan ASN tertentu pada lingkungan instansi pemerintah pusat tertentu yang bisa diisi oleh prajurit TNI yang sementara menjalani masa dinas aktif. Lebih lanjut, pada Pasal 148 Ayat (2) UU ASN telah ditegaskan bahwa “Jabatan ASN tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di instansi pusat dan sesuai dengan Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia”.

Merujuk pada UU TNI Pasal 47 ayat (2) UU TNI dijelaskan bahwa "Prajurit aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi Koordinator Bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Search and Rescue (SAR) Nasional, Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung". Tidak hanya itu, hal tersebut pun ditegaskan dalam Permenhan No 38 Tahun 2016 pada Pasal 7 yang bunyinya sebagaimana Pasal 47 ayat (2) UU TNI diatas. Pada Pasa 8 Permenhan tersebut ditambahkan bahwa "Jabatan ASN tertentu pada instansi Pemerintah yang dapat diisi oleh Prajurit TNI aktif berdasarkan Peraturan Presiden, antara lain : a) Badan Nasional Penanggulangan Bencana; b) Badan Nasional Penanggulangan Teroris; dan c) Badan Keamanan Laut."

Dari situ dapat diketahui bahwa hanya jabatan sipil sebagaimana disebutkan itulah yang boleh diduduki oleh prajurit TNI tanpa disertai pengunduran diri. Selain dari pada itu, prajurit TNI dilarang untuk mendudukinya jika masih dalam status sebagai prajurit aktif dalam arti jika prajurit tersebut ingin menduduki jabatan tersebut, maka harus disertai dengan pengunduran diri sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 47 ayat (1) UU TNI bahwa "Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan".

Sementara itu, Pengangkatan TNI aktif, yaitu Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai penjabat bupati SBB didasarkan pada jabatannya yang sekarang yaitu sebagai Kabinda Sulawesi Tengah sebagaimana dalam Perpres BIN disetarakan dengan jabatan pimpinan tinggi pratama atau jabatan struktural eselon II.a. Hal tersebut terlihat problematik, karena disatu sisi Intelijen Negara termasuk pada jabatan ASN tertentu yang dapat diisi oleh prajurit TNI tanpa mengundurkan diri terlebih dahulu. Sedangkan disisi lain jabatan pimpinan tinggi dalam pengisiannya oleh prajurit TNI haruslah didasari dengan pengunduran diri sebagaimana dinyatakan dalam UU ASN Pasal 109 ayat (2) menegaskan bahwa "Jabatan Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif".

Hal tersebut kemudian dipertegas pula dalam PP Manajemen PNS Pasal 157 ayat (1) bahwa "Prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat mengisi JPT pada Instansi Pemerintah selain Instansi Pusat tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 148 setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif". Tidak hanya itu, dalam Putusan MK No 15 terkhusus dalam pertimbangan hukumnya dinyatakan bahwa pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit TNI dan anggota Polri setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif.

Dari situ secara jelas dapat diketahui bahwa penyetaraan jabatan Kabinda dengan jabatan pimpinan pratama atau jabatan eselon II sebagaimana dijelaskan dalam Perpres BIN tidak beralasan demi hukum, karena bertentangan dengan sejumlah peraturan yang ada seperti UU ASN, UU TNI, PP Manajemen PNS, Permenhan No 38 Tahun 2016, serta Putusan MK No 15. Sehingga pengisian jabatan penjabat kepala daerah oleh prajurit TNI dalam hal ini Brigjen TNI Andi Chandra As'sadudin atau dengan kata lain pengisian jabatan penjabat kepala daerah oleh jabatan pimpinan tinggi Tentara Nasional Indonesia tidaklah sesuai dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

1.5 Konsep Akibat Hukum

Akibat hukum adalah segala akibat, konsekuensi yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum terhadap objek hukum ataupun akibat-akibat lain yang disebabkan oleh kejadian-kejadian tertentu yang oleh hukum yang bersangkutan sendiri telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum. Atau akibat suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang dikehendaki oleh pelaku dan yang diatur oleh hukum. Singkatnya akibat hukum adalah akibat yang ditimbulkan oleh peristiwa hukum.⁸

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat diketahui bahwa akibat hukum adalah segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum atau akibat-akibat lain yang disebabkan karena kejadian-kejadian tertentu oleh hukum yang bersangkutan telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum. Sehubungan dengan istilah perkataan akibat hukum, hal tersebut dapat dikenakan pada tindakan hukum atau perbuatan hukum, delik baik delik dibidang hukum pidana (perbuatan pidana) maupun delik dibidang hukum privat (perbuatan melawan hukum). Akibat hukum memiliki tiga jenis, yaitu akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu kaidah hukum tertentu. Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya atau lenyapnya suatu hubungan hukum tertentu. Dan akibat hukum berupa sanksi, baik sanksi pidana maupun sanksi di bidang hukum keperdataan.⁹

Sebagaimana hal tersebut, akibat hukum dapat berupa tindakan hukum ataupun perbuatan di bidang hukum, baik kaidah hukum, hubungan hukum, maupun sanksi dibidang hukum. Oleh karena itu, untuk menjaga agar kita tidak tergelincir ke dalam suatu perbuatan yang dapat dikategorikan melawan, melanggar dan atau bertentangan dengan hukum, minimal kita harus mengetahui atau mengenal tentang aspek dan akibat hukum dari suatu perbuatan yang akan kita lakukan.

Peristiwa hukum adalah berbagai kemungkinan dari perbuatan hubungan dan kejadian yang alamiah-kodrati yang diatur oleh aturan hukum yang menimbulkan akibat hukum tertentu. Dengan demikian peristiwa hukum dapat berupa:

- a) Perbuatan hukum yaitu suatu perbuatan baik dilakukan atau tidak dilakukan yang diatur oleh aturan hukum sehingga menimbulkan akibat hukum seperti sewa menyewa. Akibat hukum suatu akibat yang berupa tuntutan hukum bila perbuatan atau apabila tidak berbuat sesuatu itu terjadi sungguh-sungguh akibatnya dapat dihukum bagi yang bersangkutan.
- b) Hubungan hukum yaitu hubungan antara subjek hukum dengan subjek hukum lainnya atau hubungan subjek hukum dengan objek hukumnya yang diatur oleh aturan hukum sehingga menimbulkan akibat hukum.
- c) Kejadian alamiah-kodrati yaitu kejadian yang alamiah kodrati yang diatur oleh hukum.¹⁰

1.6 Akibat Hukum Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah Oleh Pejabat Tinggi Tentara Nasional Indonesia

Telah diuraikan pada penjelasan sebelumnya, bahwa pejabat kepala daerah merupakan jabatan pada ranah sipil sebagaimana dimaksud pada Pasal 132 ayat (1) PP No 6 Tahun 2005. Dalam pengisian jabatan ASN tertentu tidak semuanya diharuskan untuk prajurit TNI

⁸ Muhamad Sadi Is, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2015, h. 90.

⁹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Kencana, Jakarta, 2015, h. 275-276.

¹⁰ Sri Warjiyati, *Memahami Dasar Ilmu Hukum: Konsep Dasar Ilmu Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, h. 68.

mengundurkan diri terlebih dahulu, namun ada beberapa jabatan ASN yang dapat diisi oleh prajurit TNI tanpa mengundurkan diri seperti dijelaskan pada Pasal 47 ayat (2) UU TNI, pada Pasal 1 Angka 7 UU ASN telah menyatakan bahwa: "Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah". Sementara itu, pada Pasal 1 Angka 8 dinyatakan bahwa: "Pejabat Pimpinan Tinggi adalah Pegawai ASN yang menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi". Yang dimaksud dengan Pegawai ASN pada ketentuan tersebut ialah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah, dalam UU ASN Pasal 109 ayat (2) dinyatakan bahwa "Jabatan Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif".

Pengisian jabatan penjabat bupati/walikota diharuskan untuk diisi oleh jabatan pimpinan tinggi pratama sebagaimana dimaksud pada Pasal 201 ayat (11) UU Pilkada. Frasa "jabatan pimpinan tinggi pratama" secara jelas dinyatakan pada penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf c UU ASN bahwa "Yang dimaksud dengan jabatan pimpinan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, 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".

Pengangkatan Brigjen TNI Andi Chandra As'sadudin sebagai penjabat bupati SBB didasarkan pada jabatannya yang sekarang yaitu sebagai Kabinda Sulawesi Tengah sebagaimana diatur pada Perpres BIN Pasal 54 ayat (3) menyatakan bahwa "Kepala Biro, Direktur, Inspektur, Kepala Binda, dan Kepala Pusat adalah jabatan Pimpinan Tinggi Pratama atau jabatan structural eselon II.a."

Diketahui bahwa ketika diangkat sebagai penjabat kepala daerah Brigjen TNI Andi Chandra As'sadudin masih berstatus sebagai prajurit TNI. Olehnya itu, berdasarkan hasil kajian dan analisis penulis berpandangan bahwa status jabatan pimpinan tinggi pratama yang dimiliki oleh Brigjen TNI Andi Chandra As'sadudin secara hukum bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, yang mana pada UU ASN dan PP Manajemen ASN secara jelas dinyatakan bahwa pengisian jabatan pimpinan tinggi haruslah disertai dengan pengunduran diri bagi prajurit yang masih berada dalam dinas aktif keprajuritan. Hal tersebut pun ditegaskan pada Putusan MK No 15 bahwa pengisian jabatan pimpinan tinggi baik madya maupun pratama haruslah disertai dengan pengunduran diri. Ditegaskan pula dalam UU TNI Pasal 47 ayat (1) bahwa "Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritannya". Serta Pasal 5 TAP MPR No VII Tahun 2000 bahwa Anggota Tentara Nasional Indonesia hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan, dalam hal legalitas tindakan pemerintah, terdapat 3 (hal) yang dapat dijadikan sebagai parameter, yaitu Wewenang, Prosedur, dan Substansi.¹¹ Akibat dari tidak terpenuhinya parameter wewenang, prosedur, dan substansi, maka tindakan pemerintahan tersebut memiliki cacat hukum (yuridis). Cacat hukum (yuridis) suatu tindakan pemerintahan dapat diklasifikasi dalam tiga macam, yaitu: cacat wewenang, cacat prosedur, dan cacat substansi.¹² Selanjutnya, dikarenakan pengisiannya sebagai Penjabat

¹¹ Jemmy Jefry Pieterz, *Prinsip Good Governance Dalam Penyalahgunaan Wewenang*, Jurnal SASI, Vol. 23, No. 2, Juli-Desember 2017, h. 182.

¹² Penjelasan lebih lanjut mengenai cacat wewenang, prosedur, dan substansi dapat dilihat pada Jemmy Jefry Pieterz, *Prinsip Good Governance Dalam Penyalahgunaan Wewenang*, Jurnal SASI, Vol. 23, No. 2, Juli-Desember 2017, l. 183.

kepala daerah bertentangan dengan sejumlah peraturan perundang-undangan seperti UU ASN, UU TNI, PP Manajemen PNS, Permenhan No 38 No 2016, dan Putusan MK No 15, serta TAP MPR No VII Tahun 2000 dan pengangkatan prajurit TNI sebagai Penjabat Bupati tidaklah sesuai dengan mekanisme pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama, dimana tidak disertai dengan pengunduran diri dari dinas aktif keprajuritan, maka menurut penulis Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 131.81-1164 Tahun 2022 Tentang Pengangkatan Penjabat Bupati Seram Bagian Barat adalah tidak sah dan cacat hukum. Selain itu, hal tersebut pun menciderai amanah reformasi yang mana melarang anggota TNI untuk menduduki jabatan sipil sebagai bentuk pengukuhan atas supermasi sipil.

KESIMPULAN

Pengisian jabatan Penjabat kepala daerah oleh jabatan pimpinan tinggi Tentara Nasional Indonesia tidaklah sesuai atau bertentangan dengan sejumlah peraturan yang ada, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara, Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara dan Persyaratan Prajurit Tentara Nasional Indonesia Menduduki Jabatan Aparatur Sipil Negara, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2020, serta TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia Dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mengamanatkan untuk pengisian jabatan pimpinan tinggi haruslah disertai dengan pengunduran diri dari dinas aktif keprajuritan, serta Keputusan Presiden tentang Pengangkatan Penjabat Gubernur dan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pengangkatan Penjabat Bupati/Walikota dalam hal ini berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 131.81-1164 Tahun 2022 Tentang Pengangkatan Penjabat Bupati Seram Bagian Barat adalah tidak sah dan cacat hukum

REFERENSI

- Ali, Achmad., 2015. *Menguak Tabir Hukum*, Kencana, Jakarta.
- iNewsMaluku.id, *Gubernur Maluku Murad Ismail Lantik 4 Pj Bupati dan Wali Kota, Ini Nama-namanya*. <https://maluku.inews.id/berita/gubernur-maluku-murad-ismail-lantik-4-pj-bupati-dan-wali-kota-ini-nama-namanya>.
- Is, Muhamad Sadi., 2015. *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Pieterz. Jemmy Jefry., *Prinsip Good Governance Dalam Penyalahgunaan Wewenang*, Jurnal SASI, Vol. 23, No. 2, Juli-Desember 2017.
- Ramdani, Dadan., *Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2022*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2022.
- tempo.co, *Mendagri Ogah Batalkan Penunjukan Brigjen TNI Andi Chandra sebagai Pj Bupati*. <https://nasional.tempo.co/read/1596736/mendagri-ogah-batalkan-penunjukan-brigjen-tni-andi-chandra-sebagai-pj-bupati>.
- Tirto.id, *Panglima TNI Didesak Pensiundinikan Brigjen Andi Usai Jadi Penjabat*. Panglima TNI Didesak Pensiundinikan Brigjen Andi Usai Jadi Penjabat (tirto.id)
- Utrecht., 1997. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Cet, ke 4, Jakarta.

Warjiyati, Sri., 2018. *Memahami Dasar Ilmu Hukum: Konsep Dasar Ilmu Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta.