



DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1>

Received: 30 Agustus 2023, Revised: 11 September 2023, Publish: 12 September 2023

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Pengangkatan Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Aktif Menjadi Penjabat Kepala Daerah

Egip Satria Eka Putra<sup>1</sup>, Khairul Fahmi<sup>2</sup>, Yuslim<sup>3</sup>, Khairani<sup>4</sup>, Hengki Andora<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia

Email: [egipsatria40@gmail.com](mailto:egipsatria40@gmail.com)

<sup>2</sup> Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia

Email: [khairulfahmi@law.unand.ac.id](mailto:khairulfahmi@law.unand.ac.id)

<sup>3</sup> Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia

Email: [yuslim@law.unand.ac.id](mailto:yuslim@law.unand.ac.id)

<sup>4</sup> Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia

Email: [khairani@law.unand.ac.id](mailto:khairani@law.unand.ac.id)

<sup>5</sup> Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia

Email: [hengkiandora@gmail.com](mailto:hengkiandora@gmail.com)

Corresponding Author: [egipsatria40@gmail.com](mailto:egipsatria40@gmail.com)

**Abstract:** *The Assignment of members of the Indonesian National Army and the National Police of the Republic of Indonesia active as acting regional heads by the Minister of Home Affairs reaped polemics. Law Number 10 of 2016 concerning Regional Elections even though it has clearly regulated the filling of vacancies in the positions of governor, regent and mayor, where acting (Pj.) are appointed from the position of intermediate leaders for the Acting Governor and primary leaders for the Acting Regent and Mayor. However, the Minister of Home Affairs issued Minister of Home Affairs Regulation Number 4 of 2023 concerning Acting Governors, Regents and Mayors as a reference to fill the position of Acting Regional Head. Article 3 paragraph (b) of Permendagri Number 4 of 2023, contains norms stating that the acting regional head is from an ASN official or an official in a certain ASN position who occupies JPT Madya within the Central Government or within the Regional Government for candidates for Pj. Governor and occupies JPT Pratama within the Central Government or within the Regional Government for candidates for Pj. Regent and Pj. Mayor. Therefore, there is an addition of position criteria and an expansion of meaning in Permendagri Number 4 of 2023 which then becomes a gap and opportunity for the Minister of Home Affairs to appoint active TNI and Polri members to become Acting (Pj.). The formulation of the problem in this study is: (1) How is the validity of the appointment of members of the Indonesian National Army and members of the Negatra Police of the Republic of Indonesia active as Acting Regional Heads? (2) What are the criteria for the ideal official who can be appointed as Acting Regional Head? (3) What is the ideal mechanism for appointing and appointing acting regional heads to fill regional head vacancies ahead of the 2024 simultaneous regional elections? This research is a normative legal research or literature, with the research specifications used are analytical descriptive*

*research. The results of this study are: (1) The appointment of members of the Indonesian National Army and active members of the Indonesian National Police to become Acting Regional Heads is not legally positive Indonesia at this time. (2) The position of the official who should be appointed as Pj. Regional Head shall be JPT Madya within the Central Government or within the Regional Government. (3) the ideal mechanism for the appointment and appointment of acting regional heads is to involve the people through the Senators so that the appointed PJ. still has legitimacy from the people.*

**Keyword:** *Acting, Regional Head, Army, Police.*

**Abstrak:** Pengangkatan anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia aktif sebagai Penjabat kepala daerah oleh Menteri Dalam Negeri menuai polemik. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada padahal telah mengatur secara jelas perihal pengisian kekosongan jabatan gubernur, Bupati dan Walikota, dimana diangkat Penjabat (Pj.) yang berasal dari jabatan pimpinan madya untuk Pj. Gubernur dan pimpinan pratama untuk Pj. Bupati dan Walikota. Namun, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai rujukan untuk mengisi posisi Penjabat Kepala Daerah. Pasal 3 ayat (b) Permendagri Nomor 4 Tahun 2023, memuat norma yang menyatakan bahwa yang menjadi Pj. kepala daerah adalah berasal dari pejabat ASN atau pejabat pada jabatan ASN tertentu yang menduduki JPT Madya di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj. Gubernur dan menduduki JPT Pratama di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj. Bupati dan Pj. Wali Kota. Maka dari itu, terdapat penambahan kriteria jabatan dan perluasan makna pada Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 yang kemudian menjadi celah dan peluang bagi Mendagri untuk menunjuk anggota TNI dan Polri aktif menjadi Penjabat (Pj.). Adapun Rumusam Masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimanakah keabsahan pengangkatan anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia aktif menjadi Penjabat Kepala Daerah? (2) Bagaimanakah batasan kriteria jabatan pejabat ideal yang dapat ditunjuk sebagai Penjabat Kepala Daerah? (3) Bagaimanakah mekanisme ideal penunjukan dan pengangkatan Penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan kepala daerah menjelang pemilihan kepala daerah serentak tahun 2024? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau kepustakaan, dengan spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analitis. Hasil penelitian ini adalah: (1) Pengangkatan anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia aktif menjadi Penjabat Kepala Daerah adalah tidak sah secara hukum positif Indonesia saat ini. (2) Jabatan pejabat yang seharusnya dapat ditunjuk sebagai Pj. Kepala Daerah adalah JPT Madya di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah. (3) mekanisme ideal penunjukan dan pengangkatan Penjabat kepala daerah adalah dengan melibatkan rakyat melalui DPRD sehingga Pj. yang diangkat tetap memiliki legitimasi dari rakyat.

**Kata Kunci:** Penjabat, Kepala Daerah, TNI, Polri.

## PENDAHULUAN

Pemilu merupakan sarana sekaligus sebagai ukuran dilaksanakan atau tidaknya prinsip kedaulatan rakyat (Demokrasi) dalam sebuah negara.<sup>1</sup> Maka, dapat diartikan bahwa pemilihan umum adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang

<sup>1</sup> Khairul Fahmi, 2021, *Pembatasan Hak Pilih Warga Negara*, Depok: PT. Raja Grafindo,., hlm.1.

berkedaulatan rakyat dan sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, pemilihan umum merupakan konsekuensi yang harus dijalankan oleh negara Indonesia.

Pemilu Indonesia tahun 2024 akan dilaksanakan secara serentak sebagaimana amanat dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 yakni Pemilu untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan Anggota DPR dan DPD, DPRD serta pemilihan Kepala Daerah (Gubernur & Wakil Gubernur, Bupati & Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota).<sup>2</sup> Pemilihan kepala daerah secara serentak, di Indonesia sebenarnya sudah diselenggarakan sejak Tahun 2015, 2017, 2018, 2020 dan akan berlanjut kembali pada Tahun 2024. Hal tersebut membawa konsekuensi bahwa ada banyak posisi kepala daerah baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten dan kota yang habis masa jabatannya sebelum Pilkada serentak tahun 2024 dilaksanakan.

Ada sebanyak 101 kepala daerah yang jabatannya berakhir pada tahun 2022 dan 170 kepala daerah berakhir pada Tahun 2023. Artinya, akan terjadi kekosongan jabatan kepala daerah definitif di 271 daerah provinsi, kabupaten/kota dalam dua tahun mendatang. Sementara itu, Pilkada serentak baru akan diselenggarakan pada tahun 2024 mendatang. 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 sudah memberikan jalan keluarnya, dimana sudah diatur bahwa kekosongan jabatan kepala daerah diisi oleh penjabat kepala daerah melalui proses pengangkatan yang menjabat sampai terpilihnya kepala daerah yang baru pada Pilkada serentak Tahun 2024.<sup>3</sup>

Hal yang menjadi permasalahan yang signifikan adalah ketika pemerintah melakukan pengangkatan penjabat kepala daerah dari kalangan anggota Polri dan TNI aktif. Permasalahan tersebut sebenarnya sudah terjadi sejak Pilkada 2016 yang lalu yaitu semenjak Pengangkatan Brigjen Pol. Carlo Brix Tewu menjadi Penjabat Gubernur Sulawesi Barat. Kemudian setelah itu pada tahun 2018, Penjabat Gubernur Provinsi Jawa Barat juga diangkat dari anggota Polri aktif yaitu Komjen Pol. M. Iriawan. Kebijakan pemerintah dengan mengangkat anggota Polri aktif menjadi Penjabat kepala daerah di dua provinsi tersebut mendapat penolakan besar-besaran oleh banyak kalangan.<sup>4</sup> Kasus dan permasalahan pengangkatan penjabat kepala daerah di dua daerah pada tahun 2016 dan 2018 tersebut sudah pernah penulis teliti dan hasil penelitian tersebut tertuang dalam skripsi penulis yang berjudul "Pengangkatan Anggota Kepolisian Menjadi Penjabat Gubernur" pada tahun 2019 silam.

Empat tahun berselang, tepatnya pada Tahun 2022 yang lalu, pemerintah kembali mengangkat anggota TNI dan Polri aktif menjadi penjabat kepala daerah. Kebijakan pemerintah tersebut kembali membuat keresahan dan kegaduhan ditengah-tengah masyarakat. Tercatat sudah ada 2 (Dua) Penjabat Kepala daerah yang sudah diangkat dari anggota Polri dan TNI aktif baru-baru ini yaitu Komisaris Jenderal (Komjen) Paulus Waterpaw seorang perwira bintang tiga Polri sebagai Penjabat Gubernur Papua Barat untuk menggantikan Dominggus Mandacan. Komjen Paulus Waterpaw tercatat menjabat sebagai Kepala Badan Intelijen dan Keamanan (Kabaintelkam) Polri sebelum dilantik sebagai Penjabat Gubernur Papua Barat. Paulus dilantik sebagai Penjabat Gubernur provinsi Papua Barat oleh Menteri dalam negeri, Tito Karnavian pada 12 Mei 2022.<sup>5</sup>

Penjabat kepala daerah selanjutnya yang berasal dari unsur TNI dan Polri adalah Brigadir Jenderal (Brigjen) Andi Chandra As'aduddin. Brigjen Andi Chandra As'aduddin

<sup>2</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Risalah Sidang Perkara No. 55/PUU-XVII/2019*, Jakarta, 2019.

<sup>3</sup> "Junimart Girsang: Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Diatur Undang-Undang", <https://www.dpr.go.id>, dikunjungi pada tanggal 30 Mei 2023, jam 16.55 WIB.

<sup>4</sup> Egip Satria Eka Putra, 2019, "Pengangkatan Anggota Kepolisian Menjadi Penjabat Gubernur," Skripsi Sarjana Universitas Andalas, Padang, hlm. 6.

<sup>5</sup> "Penjabat Gubernur Papua Barat, Paulus Waterpaw Punya Harta Rp 10,6 Miliar", <https://nasional.kompas.com>, dikunjungi pada tanggal 28 April 2023 jam 06.36.

merupakan prajurit TNI yang menjabat sebagai Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Sulawesi Tengah sebelum dilantik sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat, Provinsi Maluku. Andi Chandra menggantikan Yus Akerina yang masa jabatannya berakhir pada 22 Mei 2022.<sup>6</sup>

Penunjukan kembali anggota Polri dan TNI aktif ini menjadi Penjabat Kepala Daerah jelas kembali menimbulkan polemik. Penolakan banyak terjadi dari berbagai kalangan masyarakat atas penjabat kepala daerah yang berasal dari unsur TNI atau Polri aktif ini. Di Jawa Timur misalnya, sejumlah ormas menolak kesertaan anggota TNI atau Polri aktif yang ditunjuk sebagai penjabat atau Pj kepala daerah. Mereka menilai penunjukan anggota TNI atau Polri aktif sebagai penjabat kepala daerah tidak sesuai dengan semangat reformasi, dimana salah satu tuntutan reformasi adalah menghapuskan dwifungsi TNI dan Polri.<sup>7</sup>

Koalisi masyarakat sipil dan LBH Aceh juga menggugat keputusan administrasi pengangkatan sejumlah penjabat kepala daerah oleh Kemendagri ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Pada 5 Januari 2023 yang lalu. Bahkan sebelumnya, pada 28 November 2022, LBH Jakarta mewakili tiga orang individu, warga masyarakat, dan Yayasan Perludem mendaftarkan gugatan dugaan perbuatan melawan hukum penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) yang dilakukan Presiden dan Mendagri dalam pengangkatan penjabat kepala daerah.

Gugatan dan penolakan tidak hanya datang dari koalisi masyarakat sipil dan LBH Aceh, pengangkatan Penjabat kepala daerah oleh pemerintah juga ditolak dan digugat oleh cucu wakil presiden RI pertama Mohammad Hatta, Gustika Fardani Jusuf Hatta. Gustika Fardani bersama beberapa rekannya dan Yayasan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) menggugat Presiden Joko Widodo dan Mendagri Tito Karnavian ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta pada Senin, 28 November 2022 atas pelantikan 88 Penjabat kepala daerah selama tahun 2022. Gustika bersama rekan-rekannya beranggapan dan meminta majelis hakim menyatakan pelantikan 88 [Penjabat kepala daerah](#) yang sudah telanjur dilakukan dalam rentang waktu 12 Mei - 25 November 2022 tidak sah alias batal.<sup>8</sup>

Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Menko Polhukam) Mahfud MD menyampaikan, tidak ada permasalahan perwira tinggi [TNI](#) aktif menjadi penjabat (Pj) kepala daerah. Hal tersebut dikarenakan tidak ada larangan dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah (PP) dan putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Mantan ketua MK ini mengungkapkan, bahwa anggota TNI dan Polri tidak boleh bekerja diluar institusi TNI kecuali di 10 institusi kementerian Lembaga, misalnya: di Kemenkopolhukam, BIN, BNPT, dan lain sebagainya sesuai Pasal 20 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Mahfud juga menuturkan bahwa TNI dan Polri diperbolehkan bertugas di birokrasi sipil asal diberi jabatan struktural yang setara dengan tugasnya. Hal itu menurut Mahfud merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen ASN. Mahfud pun menambahkan anggota TNI ataupun Polri diperbolehkan menjadi penjabat Kepala Daerah berdasarkan dua peraturan tersebut yang disahkan oleh keputusan Mahkamah Konstitusi (MK). Hal itu menurutnya sepanjang diberi jabatan setingkat madya atau pratama.<sup>9</sup>

Feri Amsari, ahli hukum tata negara dan peneliti di Pusat Studi Konstitusi (Pusako) Fakultas Hukum Universitas Andalas, memiliki pandangan yang berbeda dengan pihak Menkopolhukan dan Kemendagri. Feri Amsari mengatakan bahwa putusan Mahkamah

---

<sup>6</sup> “Deretan Pj Kepala Daerah yang Berstatus Polri/TNI Aktif”, <https://nasional.kompas.com>, dikunjungi pada tanggal 09 Desember 2022 jam 18.21.

<sup>7</sup> “PWNNU Jatim Tolak TNI/Polri Aktif Jadi Pj Kepala Daerah,” <https://www.beritasatu.com>, dikunjungi pada tanggal 23 Januari 2023, jam 22.54.

<sup>8</sup> “Cucu Bung Hatta Gugat Jokowi dan Mendagri Soal Pj Kepala Daerah”, <https://www.cnnindonesia.com>, dikunjungi pada 28 Juli 2023 jam 22.41.

<sup>9</sup> “Mahfud MD: Penempatan TNI-Polri Sebagai Pj Kepala Daerah Dibenarkan UU,” <https://www.jawapos.com>, dikunjungi pada tanggal 28 April 2023, jam 08.11.

Konstitusi (MK) telah menegaskan personel TNI atau Polri tidak boleh diangkat menjadi Penjabat kepala daerah. Feri mendasarkan pada ketentuan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menyatakan tugas TNI atau Polri bukan menjadi pejabat pemerintah daerah, melainkan pertahanan dan keamanan.<sup>10</sup>

Carut marutnya pengisian pejabat kepala daerah ini juga dipicu karena adanya beberapa peraturan perundang-undangan yang saling berbenturan dan bertentangan, seperti: Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 67/PUU-XIX/2021, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, serta Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada yang kesemuanya tidak membolehkan personil atau prajurit TNI dan atau Polri aktif untuk menjabat sebagai kepala daerah sementara.<sup>11</sup>

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota memuat aturan yang berbeda tentang pengisian Penjabat Kepala Daerah. Pada Pasal 3 ayat (b) Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 ini disebutkan bahwa Penjabat Gubernur berasal dari pejabat ASN atau pejabat pada jabatan ASN tertentu yang menduduki JPT Madya di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah dan Penjabat Bupati dan Penjabat Wali kota berasal dari pejabat ASN atau pejabat pada jabatan ASN tertentu yang menduduki JPT Pratama di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah.

Maka dari itu jelas terdapat penambahan frasa dan perluasan makna yang terdapat pada Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota ini sehingga menambah kriteria jabatan yang dapat ditunjuk untuk menjadi Penjabat Gubernur, Bupati maupun Penjabat Walikota. Terpenting sekali, dengan penambahan dan perluasan makna tersebut membuat celah bagi pemerintah untuk berdalil bahwa anggota TNI dan Polri aktif bisa ditunjuk untuk menjadi Penjabat Kepala Daerah.

Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 jelas berpotensi melanggar dan bertentangan dengan aturan yang di atasnya yaitu UU Pilkada dan UU ASN, juga Permendagri ini yang menjadi dasar pengangkatan Penjabat Kepala Daerah menurut penulis tidak relevan sebagai peraturan pelaksana dari UU Pilkada, dimana seharusnya yang menjadi peraturan pelaksana adalah peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Pemerintah (PP). Oleh karena itu, pemerintah harus segera menerbitkan peraturan pelaksana yang baru dan relevan yang memuat aturan mengenai pengisian Penjabat Kepala Daerah sebagai tindak lanjut Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada sebagaimana yang diamanatkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya pada putusan Nomor 67/PUU-XIX/2021 sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang jelas dan terukur soal pengisian pejabat kepala daerah tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi.

## METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif. Penelitian normatif merupakan penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Penelitian normatif juga dikatakan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan Pustaka atau bahan hukum sekunder.<sup>12</sup>

Pengolahan data dilakukan dengan metode *Editing*, yaitu dengan meneliti kembali catatan yang diperoleh untuk mengetahui apakah catatan tersebut sudah cukup dan dapat

<sup>10</sup>“Pakar Hukum: TNI/Polri Aktif Dilarang Jadi Penjabat Kepala Daerah,” <https://news.republika.co.id>, dikunjungi pada tanggal 28 April 2023 jam 07.57.

<sup>11</sup> “Menilik kisruh penunjukan Pj. Kepala Daerah,” <https://emedia.dpr.go.id>, dikunjungi pada tanggal 23 Januari 2023 jam 07.57 WIB

<sup>12</sup> Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode &Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 42.

segera dilanjutkan pada proses selanjutnya. Dalam pengolahan data dilakukan dengan cara melakukan seleksi data atau bahan hukum, kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum dan menyusun data secara sistematis. Hal itu dilakukan secara logis, artinya ada hubungan dan keterkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lainnya untuk mendapatkan gambaran dari hasil penelitian.<sup>13</sup>

Bahan hukum yang sudah diperoleh dengan baik secara primer dan sekunder, untuk selanjutnya dilakukan analisis. Bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif, yaitu bahan yang diperoleh tidak berupa angka sehingga tidak menggunakan rumus statistik tetapi menilai berdasarkan logika dan diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, pendapat para sarjana, pendapat para pihak terkait dan logika dari peneliti. Selanjutnya disajikan secara deskriptif yaitu dengan menjelaskan, menguraikan dan menggambarkan permasalahan serta penyelesaiannya yang berhubungan erat dengan pembahasan penulis sehingga memudahkan untuk ditarik kesimpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Keabsahan Pengangkatan Anggota Tentara Nasional Indonesia Dan Anggota Kepolisian Republik Indonesia Aktif Menjadi Penjabat Kepala Daerah

#### 1. Konsep Pangreh Praja dan Pamong Praja Dalam Pemerintahan Daerah

Menurut KBBI, arti kata Pangreh Praja adalah penguasa lokal pada masa pemerintahan kolonial Belanda untuk menangani daerah jajahannya. Sedangkan Pamong Praja menurut KBBI berarti pegawai negeri yang mengurus pemerintahan negara.<sup>14</sup> Secara bahasa, istilah Pamong Praja berasal dari dua kata yaitu "pamong" dan "praja". Pamong mempunyai arti pelayan, pengurus atau pengasuh. Sedangkan Praja memiliki arti rakyat, kota atau negeri atau masyarakat. Sehingga secara harfiah, pamong praja dapat di artikan sebagai pelayan masyarakat atau pengurus negeri. Sedangkan Pangreh Praja secara bahasa berkonotasi sebagai "penguasa" (ngreh=menguasai).<sup>15</sup>

Sejarah Pamong Praja sudah ada ada sejak zaman penjajahan Belanda dengan nama Pangreh Praja. Namun, Pangreh Praja dekat dengan makna negatif. Pada pemerintahan Belanda, Pangreh Praja dianggap sebagai pengkhianat bangsa. Alasannya karena mereka bertugas sebagai penindas rakyat serta mengeksploitasi kekayaan alam Nusantara. Hal ini akibat latar belakang mereka yang bertugas di bawah komando Belanda dan menjadi alat bagi penjajah. Pasca kemerdekaan, nama Pangreh Praja kemudian diganti menjadi Pamong Praja. Pangreh Praja bersifat mengendalikan dan memperdaya rakyat, sedangkan Pamong Praja memiliki sifat mengayomi, membimbing, membina, mengarahkan, memberdayakan, memberi semangat atau motivasi, serta harus bekerja dengan prinsip tanpa pamrih.<sup>16</sup>

Menurut Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, Pamong praja adalah gubernur, residen, bupati, patih, walikota, wedana, dan asisten wedana, yang ditugaskan sebagai wakil pemerintah pusat di suatu daerah pemerintahan, sebagaimana dimuat dalam penjelasan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas-Tugas Pemerintah Pusat Dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai Negeri Dan Penyerahan Keuangannya Kepada Pemerintah Daerah.<sup>17</sup>

Berdasarkan uraian diatas, peneliti menyimpulkan bahwa pada saat ini konsep Pamong Praja melekat pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dimana yang berperan

<sup>13</sup> Burhan Ashofa, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 20.

<sup>14</sup> "Arti kata pangreh praja menurut KBBI", <https://jagokata.com>, dikunjungi pada tanggal 25 Juli 2023 jam 22.06.

<sup>15</sup> Dadang Sufianto, 2018, "Pamong Praja", *Jurnal Academia Praja*, Vol. 1, No. 1, hlm. 2.

<sup>16</sup> Kanya Anindita Mutiarasari, "Sejarah Pamong Praja di Indonesia, Simak Informasinya di Sini", <https://news.detik.com>, dikunjungi pada tanggal 25 Juli 2023 jam 22.31.

<sup>17</sup> Dadang Sufianto, 2018, *Op.cit*, hlm. 3.

sebagai Pamong Praja adalah para kepala-kepala daerah yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota. Sedangkan konsep Pangreh Praja itu lebih melekat kepada instansi TNI dan Polri. Para anggota TNI dan Polri lah yang berperan dan bercorak seperti Pangreh Praja.

Maka oleh sebab itu, para Gubernur, Bupati dan Walikota harus berperan dan memiliki karakter seperti Pamong Praja yaitu mengayomi dan melayani masyarakat. Berbeda dengan para anggota TNI dan Polri yang bercorak sebaliknya yaitu menguasai, memerintah, mengancam karena sebab TNI dan Polri bertugas untuk menjaga pertahanan, keamanan dan ketertiban masyarakat dan tentu tidak cocok dipakai sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.

## 2. Regulasi Pengaturan Anggota TNI dan Polri Jika Menduduki Jabatan Sipil

Peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini sudah banyak mengatur anggota TNI dan Polri, mulai dari Undang Undang Dasar 1945, Ketetapan MPR RI, Undang-undang hingga peraturan pelaksanaannya. Pada Pasal 30 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan 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.” TNI dan Polri berdasarkan Pasal 30 ayat (2) mempunyai tugas dasar yakni untuk menjaga pertahanan dan keamanan negara republik Indonesia.

Terkait pengaturan anggota TNI dan Polri yang menduduki jabatan sipil dapat peneliti uraikan secara detail dibawah ini:

- a. Regulasi Pengaturan Anggota Tentara Nasional Indonesia
- b. Regulasi Pengaturan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah yang berasal dari anggota TNI dan anggota Polri aktif, harus memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, sebagaimana telah diuraikan di atas. Mengapa demikian? Sebagaimana telah dikemukakan, anggota TNI dan anggota Polri selama masih berstatus sebagai anggota TNI dan anggota Polri, maka *mutatis mutandis* tunduk dan terikat pada UU TNI dan UU Polri. UU TNI dan UU Polri bagi anggota TNI dan anggota Polri merupakan hukum khusus (*lex specialis*) dari ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya terkait Pejabat kepala daerah dalam hal ini UU Pilkada dan UU ASN. UU Pilkada dan UU ASN, dengan demikian berarti sebagai hukum umum (*lex generalis*) bagi anggota TNI dan anggota Polri.<sup>18</sup>

## 3. Keabsahan Pengangkatan Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia Menjadi Pejabat Kepala Daerah.

Pasal 201 ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang pilkada mengatur, bahwa “untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat Pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Kemudian, Pejabat Bupati dan Walikota diangkat dari jabatan Pimpinan Tinggi Pratama sebagaimana pada Pasal 201 ayat (11) UU Pilkada menyebutkan, “untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat pejabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama.”

Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 19 ayat (1) huruf b yang dimaksud dengan Pimpinan Tinggi Madya adalah meliputi dari :<sup>19</sup> “sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga

<sup>18</sup> Tohadi, *Op.cit*, hlm. 23.

<sup>19</sup> Penjelasan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 19 ayat (1) huruf b.

nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.”

Jabatan tinggi pratama meliputi:<sup>20</sup> “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.”

Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi pada instansi tertentu oleh Anggota TNI dan Polri dijelaskan dalam Pasal 109 Ayat (3) Undang-undang ASN: “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”. Dan dalam Penjelasan Pasal 109 ayat (3) 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”<sup>21</sup>

Maka dari uraian diatas, anggota TNI dan Polri aktif menjadi Penjabat Kepala Daerah apabila menduduki jabatan ASN instansi-instansi terkait yang memperbolehkan anggota TNI dan Polri mendudukinya sebagaimana yang diatur dalam UU ASN. Hal tersebut senada pendapat Anggota Komisi II DPR RI Zulfikar Arse Sadikin menegaskan unsur TNI/Polri dapat menjadi Penjabat Kepala Daerah di tingkat provinsi dengan syarat menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) terlebih dahulu. Sebab, hal itu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dan PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS.

### **Batasan Kriteria Jabatan Pejabat Ideal Yang Dapat Ditunjuk Sebagai Penjabat Kepala Daerah**

Pada uraian sebelumnya pada penelitian ini, penulis telah uraikan bahwa salah satu aturan teknis yang digunakan pemerintah dalam pengisian Penjabat Kepala Daerah saat ini adalah menggunakan ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota yang baru ditandatangani pada 5 April 2023 yang lalu. Permendagri No. 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota ini menarik untuk ditelaah. Penulis menemukan ada kerancuan dari norma dalam Permendagri ini.

Kerancuan tersebut peneliti temukan terdapat pada Pasal 1 angka (6) dan (7) Dengan Pasal 3 ayat (b) Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota ini. Akibat dari kerancuan dalam Permendagri inilah yang berdampak terhadap timbulnya kerancuan terhadap kriteria jabatan pejabat yang seharusnya dapat ditunjuk sebagai Penjabat Kepala Daerah.

Pasal 1 angka (6) menyebutkan: “Penjabat Gubernur yang selanjutnya disebut Pj Gubernur adalah ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi madya yang ditetapkan oleh

<sup>20</sup> Penjelasan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 19 ayat (1) huruf c

<sup>21</sup> Republik Indonesia, “*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*” Lembaran Negara R.I Tahun 2014 Nomor 6, Pasal 109 Ayat (3).

Presiden, untuk melaksanakan tugas dan wewenang gubernur karena terdapat kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur.”<sup>22</sup>

Pasal 3 ayat (b), menyebutkan: “Pejabat ASN atau pejabat pada jabatan ASN tertentu yang menduduki JPT Madya di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj Gubernur dan menduduki JPT Pratama di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj Bupati dan Pj Wali Kota.”<sup>23</sup>

Kerancuan disini sangat terlihat pada inkonsistennya frasa pada kriteria yang digunakan. Pada Pasal 1 angka (6) dan (7) adalah “ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi madya untuk Pj. Gubernur dan ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi pratama untuk Pj. Bupati, Pj. Walikota. Disini secara tegas dinyatakan bahwa pengisian Pejabat Gubernur, Bupati dan Walikota hanya sebatas ASN. Namun, berbeda pada Pasal 3 ayat (b), Frasa norma yang digunakan malah bertambah dengan bertambahnya kalimat, “.....atau pejabat pada jabatan ASN tertentu yang menduduki JPT Madya di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj Gubernur dan menduduki JPT Pratama di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj Bupati dan Pj Wali Kota.” Disini ada penambahan frasa “atau ASN tertentu..” Oleh karena itu, Pasal 3 ayat (b) ini terdapat penambahan kosa kata sehingga maknanya norma juga diperluas.

Adanya penambahan beberapa kosa kata/frasa dalam Pasal 3 ayat (b) tersebut yang tentunya membuat maknanya juga bertambah dan menjadi diperluas dari yang seharusnya sebagaimana yang tertuang pada Pasal 1 angka (6) dan (7) membuat persoalan yang serius. Akibat dari ditambahkan kalimat “.....atau pejabat pada jabatan ASN tertentu yang menduduki JPT Madya di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj Gubernur dan menduduki JPT Pratama di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj Bupati dan Pj Wali Kota.” Disini ada penambahan frasa “atau ASN tertentu.....” Menambah kriteria jabatan pejabat yang dapat ditunjuk sebagai Kepala Daerah dan memberikan peluang kepada pemerintah untuk mengangkat Pejabat Gubernur, Bupati dan Wali kota dari unsur TNI dan Polri.

Pasal 3 ayat (b) dengan kalimat yang ditambah tersebut menjadi dalil dan alasan pembenar bagi pemerintah untuk mengangkat anggota TNI dan Polri aktif menjadi Pejabat Kepala Daerah. Dimana pada aturan yang seharusnya terutama ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada jelas melarang hal itu. Bertambahnya frasa pada Pasal 3 ayat (b) tersebut jelas ikut menambah juga kriteria jabatan pejabat yang dapat ditunjuk sebagai Pejabat Kepala Daerah. Padahal, ketentuan dalam UU Pilkada menyatakan bahwa Pejabat Kepala Daerah diangkat dari ASN dari jabatan pimpinan tinggi madya untuk Pj. Gubernur dan ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi pratama untuk Pj. Bupati, Pj. Walikota.

Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati dan Pejabat Wali Kota berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, secara struktural tidak ada masuk kedalam urutan mengenai strata hierarki peraturan perundang-undangan.

Kekuatan mengikat peraturan menteri, yang kemudian diatur lebih lanjut dalam pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menegaskan bahwa “Peraturan Perundang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai

<sup>22</sup> Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, “Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pejabat Gubernur, Bupati dan Walikota” Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 310, Pasal 1 angka (6).

<sup>23</sup> Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, “Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pejabat Gubernur, Bupati dan Walikota” Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 310, Pasal 3.

kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.” Dari ketentuan tersebut, terdapat dua syarat agar peraturan-peraturan sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau;
2. Dibentuk berdasarkan kewenangan

Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota, berdasarkan uraian diatas seharusnya tidak dapat menjadi acuan norma pengisian Penjabat Kepala Daerah dengan 4 (Empat) alasan;

1. Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota terdapat kerancuan dan memiliki “Pasal karet” didalamnya terutama pada Pasal 3 ayat (b);
2. Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
3. Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota dibuat tidak berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 dibuat tidak berdasarkan perintah dari Peraturan diatasnya yaitu berupa Peraturan Pemerintah karena sampai saat ini pemerintah tidak ada menerbitkan Peraturan Pemerintah yang mengatur soal pengisian Penjabat Kepala. Peraturan Pemerintah yang dipakai oleh pemerintah saat ini masih memakai Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
4. Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota, tidak dapat menjadi peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan dan peraturan pelaksana dari UU Pilkada dalam pengisian Penjabat Kepala Daerah sebab yang seharusnya menjadi peraturan pelaksana dari UU Pilkada untuk mengatur pengisian Penjabat Kepala Daerah adalah Peraturan Pemerintah (PP). Peraturan Pemerintah (PP) yang dimaksud adalah PP yang mengatur khusus mengenai pengisian Penjabat Kepala daerah dan bukan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah karena tidak relevan.

Pembahasan dan uraian diatas telah menjelaskan dan membuktikan bahwa kebijakan pemerintah yang mengangkat anggota TNI dan Polri aktif menjadi Pejabat gubernur maupun Penjabat Bupati dan Wali kota adalah tidak sah secara hukum karena bertentangan dengan peraturan-perundang-undangan yang berlaku. Maka dari itu, dalam penelitian ini penulis akan membahas terkait bentuk jabatan pejabat ideal yang seharusnya dapat ditunjuk sebagai Penjabat Kepala Daerah.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>24</sup> Dalam pasal 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menyatakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan

---

<sup>24</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Loc. cit*, hlm. 226.

berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: (a). Kejelasan tujuan; (b). Kelembagaan atau pejabat pembentukan yang tepat; (c). Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; (d). Dapat dilaksanakan; (e). Kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f). Kejelasan rumusan; dan (g). Keterbukaan.

Maka dengan berlandaskan kepada pembahasan diatas, penulis dengan ini menyimpulkan bahwa rumusan norma yang seharusnya yang tertuang dalam pasal 3 ayat (b) Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota adalah *Pejabat ASN yang menduduki JPT Madya di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj Gubernur dan menduduki JPT Pratama di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj Bupati dan Pj Wali Kota*. Menghilangkan frasa "...atau pejabat pada jabatan ASN tertentu.."

Maka dengan frasa norma seperti di atas, baru dapat kita ketahui jabatan pejabat ideal yang dapat ditunjuk sebagai Penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota adalah jabatan ASN yang menduduki pada Jabatan Pimpinan Tinggi Madya untuk mengisi Pj Gubernur dan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama untuk mengisi Pj. Bupati dan Walikota baik dilingkup pemerintahan pusat maupun dilingkup pemerintahan daerah. Maka, sekalipun JPT Madya untuk mengisi Pj Gubernur dan JPT Pratama untuk mengisi Pj. Bupati dan Walikota di lingkungan Kemendagri tidak tersedia, maka, tetap bisa diisi oleh JPT Madya dan JPT Pratama dari Kementerian lain pada instansi pusat selama memenuhi syarat dan kualifikasi dan seorang ASN sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN.

### **Mekanisme Ideal Penunjukan Dan Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Ideal Untuk Mengisi Kekosongan Kepala Daerah Definitif Menjelang Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024**

Mekanisme penunjukan dan pengangkatan Penjabat kepala daerah (Pj. Gubernur, Pj. Bupati dan Pj. Walikota) berdasarkan Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Wali Kota diatas menurut peneliti perlu untuk dikritisi dan ditelaah secara lebih mendalam. Peneliti menilai mekanisme yang ada di Permendagri tersebut memiliki kerancuan dan berpotensi melanggar peraturan perundang-undangan yang diatasnya, terutama UU Pilkada, UU ASN, UU TNI dan UU Polri. Adapun kerancuan dalam mekanisme yang tertuang dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Wali Kota ini adalah sebagai berikut:

Pertama, pada persyaratan Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj Wali Kota yang diatur di Pasal 3 memuat norma yang tidak sejalan dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Dimana pada Pasal 3 tersebut mengatur bahwa syarat pejabat ASN atau pejabat pada jabatan ASN tertentu yang menduduki JPT Madya di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj Gubernur dan menduduki JPT Pratama di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj Bupati dan Pj Wali Kota.

Kelemahan kedua dari mekanisme yang diatur dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 ini adalah tidak adanya aturan untuk melarang anggota TNI dan Polri aktif untuk diangkat menjadi Penjabat kepala daerah. Hal tersebut menurut peneliti sangat penting agar larangan anggota TNI dsan Polri aktif untuk diangkat menjadi Penjabat kepala daerah. Hal tersebut didasarkan bahwa larangan anggota TNI dsan Polri aktif untuk diangkat menjadi Penjabat kepala daerah merupakan amanat dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, yang disebutkan bahwa hanya TNI-Polri yang sudah tidak aktiflah yang bisa menjadi Pj Kepala Daerah.

Ketiga, dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 ini juga tidak mengatur soal mekanisme ketika anggota TNI dan Polri aktif maupun yang sudah pensiun namun tetap

ingin untuk diangkat menjadi Penjabat kepala daerah, baik Pj. Gubernur, Pj. Bupati maupun Pj. Walikota. Hal ini penting untuk diatur secara jelas dan rinci agar tersedianya mekanisme yang adil dan memberikan kepastian hukum bagi semua warga negara dan agar tidak terjadi penyalahgunaan dan mengakal-akali aturan agar anggota TNI dan Polri dapat diangkat menjadi Penjabat kepala daerah. Hal itu tentu mencederai dan merusak demokrasi di negara kita.

Maka dari itu, penulis menyusun dan merumuskan serta merekomendasikan kepada pemerintah mekanisme penunjukan dan pengangkatan Penjabat kepala daerah ideal untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah definitis sampai terpilihnya kepa daerah yang baru pada pemilihan kepala daerah serentak tahun 2024, sebagai berikut:

1. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota, Pemerintah menunjuk Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota yang berasal dari ASN untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai dengan dilantiknya gubernur dan/atau wakil gubernur, bupati dan/atau wakil bupati, wali kota dan/atau wakil wali kota definitif.
2. Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota yang diangkat dengan memenuhi persyaratan:
  - a. pejabat ASN yang menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi Madya di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Penjabat Gubernur dan menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota;
  - b. mempunyai pengalaman dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dibuktikan dengan riwayat jabatan;
  - c. penilaian kinerja pegawai atau dengan nama lain selama 3 (tiga) tahun terakhir paling sedikit mempunyai nilai baik;
  - d. sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan dari rumah sakit pemerintah.
  - e. tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin berat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - f. Bagi anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang ingin ditunjuk sebagai Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, maupun Penjabat Wali Kota, harus mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepajuritan TNI dan Polri.
  - g. Bagi anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang sudah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepajuritan TNI dan Polri, terlebih dahulu harus dinas pada penyelenggaraan pemerintahan sekurang-kurangnya selama 2 (dua) tahun; dan
  - h. Bagi anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang sudah dinas pada penyelenggaraan pemerintahan sekurang-kurangnya selama 2 (dua) tahun, untuk bisa diangkat menjadi Penjabat gubernur sudah menduduki jabatan pimpinan Tinggi Madya di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah dan untuk diangkat menjadi Penjabat bupati dan Penjabat wali kota sudah menduduki jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah.
3. Pengusulan Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali kota dilakukan oleh DPRD.
4. DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat 3 mengusulkan 2 (dua) nama yang dibahas dan disepakati melalui rapat paripurna yang memenuhi persyaratan kepada Menteri Dalam Negeri.

5. Menteri Dalam Negeri menyampaikan 2 (dua) nama usulan calon Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali kota dari DPRD kepada Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara sebagai bahan pertimbangan bagi Presiden.
6. Pengangkatan Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali kota ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
7. Pelantikan Penjabat Gubernur dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dan Pelantikan Penjabat Bupati dan Penjabat Wali kota dilakukan oleh Gubernur atas nama Presiden.
8. Pelantikan Penjabat Gubernur dilaksanakan di ibu kota negeri atau di ibu kota provinsi bersangkutan dan pelantikan Penjabat Bupati dan Penjabat Wali kota dilaksanakan di ibu kota provinsi bersangkutan atau di ibu kota Kabupaten atau kota madya bersangkutan.

Pengangkatan pejabat kepala daerah tetap harus berpedoman Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yang bermakna sekalipun pejabat kepala daerah tidak dipilih langsung oleh rakyat, maka setidaknya dalam proses pengangkatannya tetap melibatkan rakyat baik secara langsung maupun tidak secara langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Artinya rakyat tetap dilibatkan dalam proses penunjukan calon yang akan dipilih menjadi Penjabat Kepala Daerah dan DPRD dilibatkan dalam proses pengusulan dan pembahasan nama-nama calon Penjabat Kepala Daerah yang kemudian dipilih dua nama yang kemudian diserahkan ke Menteri Dalam Negeri untuk diangkat dan dilantik oleh Presiden menjadi Penjabat Kepala Daerah. Maka dengan melibatkan DPRD yang dilakukan secara musyawarah dan mufakat, Penjabat kepala daerah yang diangkat dan dilantik tetap memiliki legitimasi ditengah-tengah masyarakat selayaknya kepala daerah definitif yang dipilih melalui Pilkada.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan penjelasan yang telah dijabarkan, adapun kesimpulan yang dapat penulis kemukakan adalah sebagai berikut: Pertama, ngangkatan anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia aktif menjadi Penjabat Kepala Daerah adalah tidak sah secara hukum positif Indonesia saat ini. Anggota TNI dan Polri aktif jika ingin menduduki jabatan Penjabat Kepala Daerah harus terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas keprajuritan dan dinas kepolisian. Alasannya, karena Penjabat Kepala Daerah sebagaimana telah diutarakan diatas merupakan jabatan sipil dan jabatan di luar TNI dan Polri, sekaligus merupakan jabatan politis, yang pengisiannya ditentukan pemimpin negara yang dipilih rakyat melalui hasil pemilihan umum, yang ditentukan oleh kebijakan dan keputusan politik. Kedua, Jabatan pejabat yang seharusnya dapat ditunjuk sebagai Penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota adalah jabatan ASN yang menduduki pada Jabatan Pimpinan Tinggi Madya untuk mengisi Pj Gubernur dan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama untuk mengisi Pj. Bupati dan Walikota baik dilingkup pemerintahan pusat maupun dilingkup pemerintahan daerah. Maka batasan kriteria jabatan pejabat yang dapat ditunjuk sebagai Penjabat kepala daerah adalah hanya jabatan ASN yaitu Jabatan Pimpinan Tinggi Madya untuk mengisi Pj Gubernur dan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama untuk mengisi Pj. Bupati dan Walikota. Maka, sekalipun JPT Madya untuk mengisi Pj Gubernur dan JPT Pratama untuk mengisi Pj. Bupati dan Walikota di lingkungan Kemendagri tidak tersedia, maka, tetap bisa diisi oleh JPT Madya dan JPT Pratama dari Kementerian lain pada instansi pusat selama memenuhi syarat dan kualifikasi dan seorang ASN sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN. Terakhir, bahwa Mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah (Penjabat gubernur, Penjabat bupati dan Penjabat Wali kota), berpedoman Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dimana pengusulan dan pembahasan nama-nama Penjabat gubernur, Penjabat bupati dan Penjabat Wali kota melalui DPRD berdasarkan hasil rapat Paripurna DPRD dengan mengusul 2 (dua) nama kepada Menteri Dalam Negeri untuk diserahkan ke Presiden untuk diangkat menjadi Penjabat gubernur, Penjabat bupati dan Penjabat Wali kota.

## REFERENSI

- Burhan Ashofa, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 20.
- Dadang Sufianto, 2018, "Pamong Praja", *Jurnal Academia Praja*, Vol. 1, No. 1, hlm. 2.
- Khairul Fahmi, 2021, *Pembatasan Hak Pilih Warga Negara*, Depok: PT. Raja Grafindo,, hlm.1.
- Kanya Anindita Mutiarasari, "Sejarah Pamong Praja di Indonesia, Simak Informasinya di Sini, <https://news.detik.com>, dikunjungi pada tanggal 25 Juli 2023 jam 22.31.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Risalah Sidang Perkara No. 55/PUU-XVII/2019*, Jakarta, 2019.
- Egip Satria Eka Putra, 2019, "Pengangkatan Anggota Kepolisian Menjadi Penjabat Gubernur," Skripsi Sarjana Universitas Andalas, Padang, hlm. 6.
- "Arti kata pangreh praja menurut KBBI", <https://jagokata.com>, dikunjungi pada tanggal 25 Juli 2023 jam 22.06.
- "Junimart Girsang: Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Diatur Undang-Undang", <https://www.dpr.go.id>, dikunjungi pada tanggal 30 Mei 2023, jam 16.55 WIB.
- "Penjabat Gubernur Papua Barat, Paulus Waterpauw Punya Harta Rp 10,6 Miliar", <https://nasional.kompas.com>, dikunjungi pada tanggal 28 April 2023 jam 06.36.
- "Deretan Pj Kepala Daerah yang Berstatus Polri/TNI Aktif", <https://nasional.kompas.com>, dikunjungi pada tanggal 09 Desember 2022 jam 18.21.
- "PWNU Jatim Tolak TNI/Polri Aktif Jadi Pj Kepala Daerah," <https://www.beritasatu.com>, dikunjungi pada tanggal 23 Januari 2023, jam 22.54.
- "Cucu Bung Hatta Gugat Jokowi dan Mendagri Soal Pj Kepala Daerah", <https://www.cnnindonesia.com>, dikunjungi pada 28 Juli 2023 jam 22.41.
- "Mahfud MD: Penempatan TNI-Polri Sebagai Pj Kepala Daerah Dibenarkan UU," <https://www.jawapos.com>, dikunjungi pada tanggal 28 April 2023, jam 08.11.
- "Pakar Hukum: TNI/Polri Aktif Dilarang Jadi Penjabat Kepala Daerah," <https://news.republika.co.id>, dikunjungi pada tanggal 28 April 2023 jam 07.57.
- "Menilik kisruh penunjukan Pj. Kepala Daerah," <https://emedia.dpr.go.id>, dikunjungi pada tanggal 23 Januari 2023 jam 07.57 WIB
- Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode &Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 42.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara
- Republik Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara".
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, "Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota" Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 310, Pasal 1 angka (6).
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, "Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota" Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 310, Pasal 3.