

**Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari Unsur TNI/Polri
Aktif (Studi Kasus Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin Sebagai
Penjabat Bupati Seram Bagian Barat)**



Oleh: FAIZAL AGUNG FIRZATULLAH

17410385

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2023**

**Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari Unsur TNI/Polri
Aktif (Studi Kasus Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin Sebagai
Penjabat Bupati Seram Bagian Barat)**

SKRIPSI



Oleh: FAIZAL AGUNG FIRZATULLAH

17410385

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2023

**Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari Unsur TNI/Polri
Aktif (Studi Kasus Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin Sebagai
Penjabat Bupati Seram Bagian Barat)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna
Memperoleh Gelar Sarjana (Strata-1) Pada
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**



**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2023



**PROBLEMATIKA PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH
DARI UNSUR TNI/POLRI AKTIF (STUDI KASUS BRIGADIR
JENDRAL TNI ANDI CHANDRA AS"ADUDDIN SEBAGAI
PENJABAT BUPATI SERAM BAGIAN BARAT)**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran
pada tanggal 23 april 2024



Yogyakarta, 02 maret 2024
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,


Saifudin, Dr., S.H., M.Hum.



**PROBLEMATIKA PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH
DARI UNSUR TNI/POLRI AKTIF (STUDI KASUS BRIGADIR
JENDRAL TNI ANDI CHANDRA AS"ADUDDIN SEBAGAI
PENJABAT BUPATI SERAM BAGIAN BARAT)**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendaran
pada tanggal dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 23 april 2024

Tim Penguji

1. Ketua : Saifudin, Dr., S.H., M.Hum.
2. Anggota : Eko Riyadi, S.H., M.H.
3. Anggota : M. Syafi'ie, S.H., M.H.

Tanda Tangan

Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,



Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.H.
NIK. 014100109

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama: FAIZAL AGUNG FIRZATULLAH

NIM: 17410385

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi yang berjudul:

Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari Unsur TNI/Polri Aktif
(Studi Kasus Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin Sebagai Penjabat
Bupati Seram Bagian Barat)

Karya tulis ilmiah berupa skripsi ini saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah berupa skripsi ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;

2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar-benar asli (orisinil) bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat); dan

3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mepergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab membuktikan, melakuka pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian, surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 20 Maret 2024

Pembuat pernyataan,



Faizal Agung Firzatullah

CURRICULUM VITAE

1	Nama Lengkap	:	Faizal Agung Firzatullah
2	Tempat, Tanggal Lahir	:	Cirebon, 15 April 1999
3	Jenis Kelamin	:	Laki-Laki
4	Golongan Darah	:	A
5	Alamat di Yogyakarta	:	Jl.Karangwaru Lor No.201 d, RT05/RW012, Tegalrejo, D.I.Yogyakarta, 55241.
6	Alamat Asal	:	Jl. Kisabalanang No.117, Bodelor, Plumbon, Cirebon, Jawa Barat.
7	Identitas Orang Tua	:	
	Nama Ayah	:	Alm. H.Solekh
	Pekerjaan Ayah	:	-
	Nama Ibu	:	Hj.Yulianah
	Pekerjaan Ibu	:	Wirausaha
8	Alamat Orang Tua	:	Jl. Kisabalanang, No.117, Bodelor, Plumbon, Cirebon, Jawa Barat.
9	Riwayat Pendidikan	:	
	SD	:	SD Islam Al-Azhar Kota Cirebon
	SMP	:	SMPN 04 Kota Cirebon
	SMA	:	PKBM Ar-rahman Kabupaten Cirebon

MOTTO

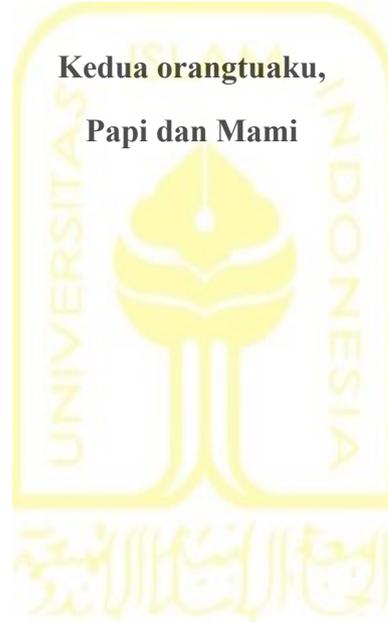
Perbedaan Tidak Selamanya Baik, Tetapi yang Terbaik Selalu Berbeda

Faizal Agung Firzatullah



HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini kupersembahkan kepada:



KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahim.

Assalammualaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.

Rabbish rahli sadri. Wayassirli amri Wahlul uqdatam millisani Yafqahu qauli.

Alhamdulillahirrabbi'l'amin.

Puji Syukur Penulis haturkan kepada Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, Maha Bijaksana, Maha Adil, dan Maha Agung pencipta semesta alam raya. Shalawat beriring salam semoga tak pernah habis tercurahkan kepada Rasulullah SAW, suri tauladan dan penunjuk jalan kebenaran bagi umat manusia.

Karya tulis ilmiah berbentuk skripsi/tugas akhir dengan judul “Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari Unsur TNI/Polri Aktif (Studi Kasus Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As’aduddin Sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat)” yang merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana (Strata-1) di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penulis menyadari bahwa dalam karya ini masih terdapat kekurangan karena dangkalnya ilmu pengetahuan yang dimiliki oleh Penulis. Oleh sebab itu, Penulis dengan hati yang lapang dan terbuka menerima kritik dan saran dari berbagai pihak yang berkesempatan membaca karya tulis ini demi pengembangan diri dalam proses belajar Penulis di masa mendatang.

Bisa selesainya karya ini tidak serta merta berasal dari Penulis belaka, melainkan juga disebabkan adanya dukungan, motivasi dan inspirasi dari faktor luar diri Penulis. Selain kepada Allah Swt, Penulis juga mengucapkan terimakasih kepada:

1. Orang tua Almarhum Papi Solekh dan Mami Yuli
2. Adik Falisha Adiba Oktaviani.
3. Dosen Pembimbing, Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
4. Teman-teman seperjuangan.
5. Riska Nurfadilah A.Md.Pel

6. Serta seluruh pihak yang telah membantu Penulis dalam menyelesaikan studi dan penelitian Tugas Akhir ini yang tidak bisa Penulis sebutkan satu-persatu namanya.

Akhir kata, Penulis kembali menyampaikan terimakasih kepada seluruh pihak yang secara langsung atau tidak langsung berkontribusi atas karya ini meski hanya melalui pemikiran sederhana. Semoga karya ini dapat bermanfaat bagi khalayak yang berkesempatan membaca. *Aamiin.*

Wassalammualaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh

Yogyakarta, _____

Penulis,

Faizal Agung Firzatullah

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING AKHIR.....	Error!
	Bookmark not defined.
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	Error! Bookmark not defined.
SURAT PERNYATAAN ORISINAL KARYA TULIS AKHIR.....	iv
CURRICULUM VITAE.....	vii
MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	ix
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR ISI.....	xii
ABSTRAK	xiv
BAB 1.....	1
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Kegunaan Penelitian.....	8
E. Tinjauan Pustaka.....	9
F. Orisinalitas Penelitian.....	20
G. Definisi Operasional	22
H. Metode Penelitian	23
I. Kerangka Skripsi	25
BAB II	28
TINJAUAN TEORI TENTANG DEMOKRASI, HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH, OTONOMI DAERAH SERTA KEDUDUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH DI INDONESIA.....	28
A. Demokrasi di Indonesia.....	28
B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah.....	36

C. Pemerintah Daerah.....	43
D. Kedudukan Penjabat Kepala Daerah.....	50
BAB III.....	57
PEMBAHASAN DAN ANALISIS MENGENAI PENUNJUKAN BRIGJEN TNI ANDI CHANDRA AS'ADUDDIN SEBAGAI PENJABAT BUPATI SERAM BAGIAN BARAT	57
A. Pembahasan Mengenai penunjukan Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat.	57
B. Analisis Yuridis Tentang Penunjukan Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat.	60
D. Analsisi Teoritis Tentang Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari unsur TNI/Polri aktif.	66
BAB IV	76
PENUTUP.....	76
A. Kesimpulan.....	76
B. Saran	77
DAFTAR PUSTAKA	78

ABSTRAK

Penulisan ini mengkaji mengenai penunjukan Penjabat Kepala Daerah Seram Bagian Barat Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin. Metode penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif yang diuraikan secara deskriptif. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa penunjukan Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Penjabat Kepala Daerah Seram Bagian Barat dapat dikatakan sebagai tindakan sewenang-wenang karena melanggar Pasal 39 UU TNI dan yang diperkuat oleh putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022 yang pada intinya melarang TNI aktif menduduki jabatan sipil, dan apabila hendak menduduki jabatan sipil maka harus mengundurkan diri atau pensiun sebagai TNI aktif.

Kata Kunci: Penjabat Kepala Daerah, Sewenang-wenang, TNI.

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu pilar pokok dalam setiap sistem demokrasi adalah adanya mekanisme penyaluran pendapat rakyat secara berkala melalui pemilihan umum yang diadakan secara berkala¹ Pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipal. Sejak merdeka pada tahun 1945, Indonesia sudah melaksanakan Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilu) sebanyak sebelas kali, yaitu terhitung mulai dari Pemilu pertama pada tahun 1955 sampai dengan Pemilu tahun 2014.

Penyelenggaraan Pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang makin kuat dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam praktik penyelenggaraan Pemilu baik itu Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD maupun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara berbeda dan bertahap. Menurut Jimly Asshiddiqie² ada beberapa alasan pelaksanaan Pemilu dilakukan secara berkala, yaitu:

1. Perubahan atas sikap dan pendapat masyarakat sebagai aspirasi dalam memilih pemimpin dan wakilnya di parlemen;
2. Kondisi dan aspek kehidupan masyarakat juga mengalami perubahan sesuai dengan kondisi dan situasi, tergantung dari lingkungan yang mempengaruhinya. Artinya, ada beberapa faktor yang dapat mengubah aspirasinya, yaitu karena faktor dinamika dalam lingkungan lokal atau

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm 752.

² Jimly Asshiddiqie, "Parpol dan Pemilu sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol 3 No 4, 2006.

- dalam negeri, atau dunia international, baik karena faktor internal maupun eksternal masyarakat itu sendiri;
3. Meningkatnya pertumbuhan penduduk, dapat juga mempengaruhi aspirasi rakyat; dan
 4. Diperlukannya pemilu secara teratur untuk ritme pemerintahan yang lebih baik.

Di tahun 2024 akan diadakan Pemilu secara serentak, dengan tujuan untuk meminimalisir anggaran dan menyeragamkan pemilihan, mulai dari Pilpres, Pileg, sampai Pilkada. Sebab itu, bagi Kepala Daerah, baik Provinsi (Gubernur) maupun Kota/Kabupaten (Wali Kota/Bupati) yang masa jabatannya habis sebelum tahun 2024 harus digantikan oleh PJ (Penjabat) Kepala Daerah yang ditunjuk oleh Mendagri.

Pemilu serentak dilaksanakan berdasarkan hasil Putusan MK³ yang mengabulkan permohonan Effendi Ghazali bersama Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Serentak terhadap Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Beberapa pertimbangan MK dalam Putusan yang dimaksud, sebagaimana telah disebutkan di atas adalah Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan secara serentak dengan Pemilu Legislatif akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat. Selain itu, hak warga Negara untuk memilih secara cerdas pada Pemilu serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta checks and balances dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri. Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta

³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

Pemilu Legislatif secara serentak akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan bisa lebih menghemat uang negara. Sehingga, di dalam putusannya MK berpandangan bahwa ketentuan mengenai *presidential threshold* merupakan kebijakan hukum terbuka atau delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan *sebagai legal policy* oleh pembentuk Undang-Undang.

Dalam upaya mensukseskan hajat bangsa untuk terselenggaranya Pemilu serentak tahun 2019, diperlukan kerjasama dan sinergitas semua pihak untuk ikut mensukseskannya. Setidaknya ada aspek-aspek yang perlu dilakukan dalam upaya suksesi pemilu serentak 2019, antara lain seperti perlunya undang-undang yang aspiratif dan aplikatif sebagai payung hukum serta desain model Pemilu serentak 2019.⁴ Menurut Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah mengatakan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota 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 wali kota sampai dengan terpilihnya gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota melalui pemilihan serentak nasional pada tahun 2024."

⁴ Triono, "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Wacana Politik*, Vol 2 No 2, 2017, hlm 160.

Dalam konteks kepala daerah di periode ini, ada sejumlah 24 Gubernur dan 248 Bupati/Wali Kota yang masa jabatannya akan habis sebelum tahun 2024 dan kursi kepala daerah definitif akan dibiarkan kosong dan sementara waktu akan diisi oleh penjabat kepala daerah. 101 kepala daerah akan lengser dari kursi kepemimpinannya tahun 2022 ini, dan sisanya di 2023. Akan tetapi, yang menjadi perdebatan dan masalah di tengah masyarakat hari-hari ini adalah ditunjuknya Pejabat Aktif TNI/Polri sebagai Kepala Daerah, yaitu Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Pj Bupati Seram Bagian Barat, Maluku.

Menurut Penulis, penunjukan pejabat aktif TNI/Polri menjadi Pj Kepala Daerah adalah tindakan yang tidak tepat dan sekurang-kurangnya dapat menimbulkan berbagai masalah penting. *Pertama*, dapat mencederai konsistensi Indonesia sebagai negara Demokrasi. Mengingat sejarah kelam Indonesia di masa orde baru. Di masa itu banyak dari pejabat TNI/Polri aktif yang menduduki jabatan kepala daerah yang banyak menimbulkan konflik vertikal maupun horizontal dan turut melemahkan Indonesia sebagai negara Demokrasi. Padahal jelas sekali, sebagaimana amanat reformasi 1998 yang termaktub dalam Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri dan Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri bahwasanya TNI dan Polri tidak boleh masuk ke dalam lingkup politik praktis agar tidak merusak demokratisasi dan reformasi birokrasi yang telah diperjuangkan bersama. Penunjukan ini membuktikan bahwa kita sedang mengalami kemunduran dalam berdemokrasi. Dengan menarik kembali TNI ke ranah sipil bisa berakibat pada munculnya kembali kenangan traumatik bagi sipil akan

kepemimpinan militer yang penuh dengan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang berpotensi besar pada terjadinya pelanggaran HAM seperti di masa orde baru.

Kedua, terjadinya penyalahgunaan hukum. Berdasarkan Pasal 201 Ayat 10 dan 11 Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 (UU Pilkada) menyebutkan, yang berhak menjadi Pj Kepala Daerah adalah pejabat pimpinan tinggi madya untuk jabatan gubernur dan pejabat pimpinan tinggi pratama untuk jabatan bupati/wali kota. Tapi khusus TNI/Polri perlu melihat kembali kepada tiga UU lainnya (UU ASN, UU TNI dan UU Polri). Menurut pasal 109 ayat 2 UU Nomor Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, 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. Ada 2 (dua) frasa penting yang harus dijadikan sebagai tolak ukur dalam mengukur maksud dari pimpinan tinggi terkait pengangkatan pejabat TNI-Polri sebagai Pj kepala daerah, yaitu frasa “setelah mengundurkan diri dari dinas aktif” dan “ditetapkan melalui proses secara terbuka”. Artinya, jikalau yang hendak diangkat itu adalah pejabat aktif TNI/Polri haruslah mengundurkan diri terlebih dulu dari dinasi aktif. Meskipun sudah mengundurkan diri, bukan berarti langsung begitu saja ditunjuk, melainkan juga harus mengikuti proses pemilihan secara terbuka dengan mempertimbangkan partisipasi daerah seperti melibatkan unsur-unsur politik daerah.

Menurut Pasal 28 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan sebagai berikut:

1. Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis;
2. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih;
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Bila berkaca pada Pasal 28 huruf c, jika ingin menduduki suatu jabatan di luar kepolisian, pejabat Polisi harus berstatus untuk mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian terlebih dulu. Bahkan di huruf a, pasal ini menunjukkan adanya semangat untuk menghindari keterlibatan langsung institusi kepolisian dalam politik praktis. Jabatan kepala daerah itu adalah jabatan politik yang sarat akan kepentingan politik, sehingga polisi aktif diharamkan untuk mendudukinya demi menjaga netralitas Polri sebagai penegak hukum dan bagian dari kekuasaan pemerintahan.

Menurut Pasal 47 ayat (1) Undang-undang Nomor 34 tahun 2005 tentang Tentara Nasional Indonesia, bahwa prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan Seirama dengan kepolisian, TNI aktif pun tidak berwenang memegang jabatan sipil dan hanya boleh apabila mengundurkan diri terlebih dahulu. Semangatnya tentu saja untuk menjaga netralitas TNI sebagai institusi yang bertugas untuk menjaga pertahanan negara yang seharusnya jauh dari urusan politik praktis.

Semangat untuk menghindari keterlibatan Polri dan TNI dalam politik praktis ini diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi MK Nomor 15/PUU-XX/2022 yang salah satu poinnya adalah menyatakan bahwa prajurit TNI dan anggota Polri dilarang menjadi Pj kepala daerah apabila belum mengundurkan diri atau belum pensiun dari dinas aktif. Artinya, anggota TNI dan Polri hanya dapat menduduki jabatan sipil yakni Pj kepala daerah, setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif.

Dari beberapa masalah di atas, Penulis berkesimpulan bahwa penunjukan Pj Kepala daerah dari unsur TNI/Polri aktif adalah tindakan yang bertentangan dengan semangat reformasi dan hukum. Sebab itu Penulis hendak melakukan penelitian lebih dalam dengan mengangkat judul “Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari Unsur TNI/Polri Aktif (Studi kasus Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As’aduddin sebagai Pj Bupati Seram Bagian Barat)”.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah penunjukan Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As’aduddin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Seram Barat sah menurut hukum?
2. Apakah penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari unsur TNI/Polri aktif sesuai dengan teori demokrasi?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apakah penunjukan Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As’aduddin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Seram Barat sah menurut hukum.

2. Untuk mengetahui apakah penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari unsur TNI/Polri aktif sesuai dengan teori demokrasi.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Peneliti

Bagi Penelitian ini memberikan kesempatan bagi peneliti untuk memperdalam pengetahuan tentang bagaimana konsistensi Indonesia sebagai negara demokrasi jika penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari unsur TNI/Polri aktif dan apakah penunjukan itu sah menurut demokrasi konstitusional.

2. Bagi Pembaca

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan dan sumbangan pemikiran bagi khalayak tentang bagaimana konsistensi Indonesia sebagai negara demokrasi jika penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari unsur TNI/Polri aktif dan apakah penunjukan itu sah menurut demokrasi konstitusional.

3. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil pengetahuan ini diharapkan akan menambah khazanah dunia pustaka pada lembaga pendidikan terutama dalam bidang hukum dan juga diharapkan mampu untuk mempengaruhi kebijakan nasional. Terutama terkait penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari unsur TNI/Polri aktif.

E. Tinjauan Pustaka

1. Demokrasi

Demokrasi memberikan pemahaman, bahwa dari sebuah kekuasaan dari rakyat. Dengan pemahaman seperti itu, rakyat akan melahirkan sebuah aturan yang menguntungkan dan melindungi hak-haknya. Agar itu bisa terlaksana, diperlukan sebuah peraturan bersama yang mendukung dan menjadi dasar pijakan dalam kehidupan bernegara untuk menjamin dan melindungi hak-hak rakyat. Peraturan seperti itu biasa disebut Konstitusi.

Secara bahasa, demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang bersumber dari dua kata, yaitu *demos* dan *kratos*. *Demos* memiliki arti rakyat dan *kratos* memiliki arti kekuasaan. Kesimpulannya, demokrasi memiliki arti bawah kekuasaan berada di tangan rakyat atau *govern-ment by the people*.⁵

JJ Rousseau adalah tokoh yang pertama kali memelopori konsep kedaulatan rakyat. Ia berpendapat bahwa keadaan alami manusia itu adalah hidup bebas dan kebebasan itu tidak boleh dihalangi oleh bermacam kesepakatan dan aturan yang melemahkan atau memperbudaknya.⁶ Kebebasan itu mengalir dari hakikat manusia sebagai makhluk bernalar yang dianugrahi pikiran. Berbeda dari semua binatang, manusia dengan rasionya adalah “cerdas, bebas dan satu-satunya binatang yang dianugerahi

⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm 105.

⁶ Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social (edited by Bertrand de Jouvenel)*, Paris: Hachette Littératures, 1972, hlm 160.

akal budi”, tetapi makhluk yang lain (hewan dan tumbuhan) “tidak memiliki kecerdasan dan kebebasan”.⁷

Sebelum JJ Rousseau datang membawa ide tentang kedaulatan rakyat, hampir seluruh tatanan Negara di dunia ini berada pada sistem feodalisme atau sistem pemerintahan berbentuk kerajaan. Posisi rakyat sangat lemah dan rentan karena rakyat tidak memiliki kebebasan. Semua kehendak atau kebijakan berada di tangan penguasa, yaitu raja. Sehingga, apapun kebijakan yang dikeluarkan penguasa, rakyat mesti berpasrah diri dan menerima.

Awal mula kehadiran ide kedaulatan rakyat adalah antitesa dari praktek kejam bangsawan yang rakus, angkuh, dan tidak mementingkan hak rakyat. Sampai akhirnya kekecewaan itu memuncak menjadi sebuah gerakan revolusi di Prancis yang dipelopori oleh pikiran bahwa manusia adalah setara dan berhak atas hak yang sama, baik laki-laki maupun perempuan, baik yang kaya maupun yang miskin dan sebagainya.

Setelah revolusi Prancis berakhir, lahirlah konsep demokrasi langsung. Konsep ini mengandung nilai bahwa setiap warga Negara memiliki hak untuk ikut serta di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Namun di Negara demokrasi modern, kehendak rakyat diwakili oleh orang-orang terpilih melalui mekanisme Pemilu (pemilihan umum).

⁷ Noam Chomsky, *Menafsirkan Dunia*, Terjemahan Saut Pasaribu, Yogyakarta, Circa, 2020, hlm 8-9.

Pembuat undang-undang diberikan kepada wakil rakyat dengan syarat harus mempertimbangkan partisipasi publik. Sebab kembali kepada nilai awal, bahwa rakyatlah sang pemilik daulat.

Menurut Rousseau, di dalam bernegara, kehendak individu harus tunduk pada kehendak umum sebagai manifestasi dari hidup dan kehendak setiap warga Negara. Dalam pandangan Rousseau, Negara adalah baik ketika Negara mencerminkan dan mengikuti kehendak atau kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat itu tidak lain adalah pelaksanaan dari kehendak umum.

Dalam Negara yang berlandaskan kedaulatan rakyat, individu dapat mempertahankan kebebasannya, sebab dia sendiri adalah sumber kedaulatan itu dan akan menyesuaikan diri dengan kehendak umum, maka kepentingan realnya terpenuhi. Sebab itulah, kedaulatan rakyat menurut Rousseau bersifat mutlak atau absolut.⁸

Dalam perkembangannya, ide mengenai demokrasi berubah dan mendapat tanggapan dari beberapa pemikir politik. Salah satunya demokrasi adalah Hans Kelsen. Menurut Kelsen, kebebasan itu berada dalam benak manusia. Pertama kali, kata “kebebasan” dinilai sebagai sesuatu yang negatif. Pengertian “kebebasan” semula dianggap bebas dari ikatan-ikatan

⁸ *Ibid*, hlm 197-199.

atau ketiadaan terhadap segala ikatan, ketiadaan terhadap segala kewajiban. Namun, hal inilah yang ditolak oleh Hans Kelsen.

Persoalannya, ketika manusia berada dalam konstruksi kemasyarakatan, maka ide “kebebasan” tidak bisa lagi dinilai secara sederhana, tidak lagi semata-mata bebas dari ikatan, namun ide “kebebasan” dianalogikan menjadi prinsip penentuan kehendak sendiri. Inilah yang kemudian menjadi dasar pemikiran Hans Kelsen mengenai demokrasi.⁹

Perbedaan pendapat Rousseau dengan Hans Kelsen ada pada makna dari “kedaulatan rakyat” itu sendiri. Dalam pandangan Hans Kelsen, suara mayoritas (kehendak umum) tidak boleh melahirkan dominasi absolut (kediktatoran mayoritas atas minoritas). Prinsip mayoritas dalam masyarakat demokratis hanya dapat dijalankan jika warga masyarakat dalam sebuah Negara diperbolehkan turut serta dalam pembentukan tatanan hukum atau undang-undang. Dalam konteks inilah Kelsen mengandaikan bahwa demokrasi harus memiliki syarat yang harus dipenuhi, yaitu kompromi atau di dalam bahasa kita disebut dengan musyawarah.¹⁰

Tujuan demokrasi harus memiliki syarat kompromi adalah agar tidak ada pihak yang tercederai hak-haknya atau terpinggirkan kepentingannya. Negara yang menganut paham demokrasi harus mampu menyatukan perbedaan pendapat dalam menentukan sebuah tatanan bagi

⁹ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, Cetakan pertama*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2006, hlm 404.

¹⁰ *Ibid*, hlm 407.

landasan sebuah negara. Untuk menyatukan perbedaan pendapat itu harus berpegang prinsip demokrasi yang disebut oleh Kelsen, yaitu¹¹:

- a. Kompromi yang sehat menjadikan tidak diketemukannya perbenturan kepentingan antara kehendak mayoritas dan kehendak minoritas yang akan biasanya akan berbuah pada anarki.
- b. Adanya kehendak mayoritas dan kehendak minoritas
- c. Kehendak mayoritas tidak bisa menjadi dominasi absolut
- d. Adanya kompromi di antara kehendak mayoritas dengan kehendak minoritas dalam menyikapi sebuah permasalahan dan dalam pembentukan sebuah tatatan.
- e. Tidak ada pemaksaan dalam beragama dan berkeyakinan.
- f. Terdapat kebebasan berbicara, kebebasan pers, dan pendapat untuk mengemukakan pendapat dijamin keberadaannya, baik melalui konstitusi ataupun melalui kesepakatan adat yang terjadi di sebuah negara.
- g. Kompromi yang sehat menjadikan tidak diketemukannya perbenturan kepentingan antara kehendak mayoritas dan kehendak minoritas yang akan biasanya akan berbuah pada anarki.

2. Otonomi Daerah.

Otonomi daerah adalah suatu konsep yang bertujuan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat atau daerahnya menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat setempat (daerah) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹² Otonomi adalah hak

¹¹ HM. Thalhah, *Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen*, Jurnal Hukum Vol 16 No 3, 2009, hlm 413-422.

¹² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 105

untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri-sendiri.¹³ Secara etimologi, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yakni “de” yang memiliki arti “lepas” dan “centrum” yang memiliki arti “pusat”. Secara istilah, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi mengandung arti “melepaskan diri dari pusat.”¹⁴ Tujuan awal dipelopornya konsep otonomi daerah adalah supaya pemerintah daerah dapat membangun daerahnya sendiri-sendiri tanpa harus memiliki ketergantungan dengan pemerintah pusat. Otonomi Daerah diberikan dengan tujuan agar pemerintah daerah dapat membangun daerahnya sendiri sesuai dengan ciri khas daerahnya masing-masing. Menurut pasal 18 ayat (2) UUD 1945, bahwa pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan begitu, artinya tidak ada lagi unsur sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Tentu saja, hal ini berguna untuk membangun pemerintahan yang mandiri dan demokratis Sebagaimana yang ditulis Joeniarto, bahwa desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah Negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri-sendiri.¹⁵ Hal yang sama juga disampaikan oleh Amrah Muslimin, bahwa desentralisasi adalah pelimpahan wewenang kepada badan-badan dan golongan-golongan dalam

¹³ Syaukani, Affan Gaffar dan M.Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kasatuan*, Cetakan Kelima, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 38

¹⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT. Alumni Bandung, 2004, hlm. 117

¹⁵ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta, Bina Aksara, 1992

masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁶

Fokus utama desentralisasi (otonomi) bukan pada berapa banyak jumlah urusan daerah yang dilimpahkan, melainkan pada kebebasan/kemandirian pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sesuai dengan kondisi nyata daerahnya masing-masing. Sebab itu tidak mungkin pemerintah pusat mengurus secara langsung urusan daerah secara rinci karena urusan tersebut bersifat dinamis.¹⁷ Secara historis, wacana konsep otonomi daerah ini telah diupayakan oleh sejumlah tokoh bangsa kita, dilihat dari rumusan pidato Muhammad Yamin pada Sidang BPUPKI pada 29 Mei 1945 yang menghendaki adanya pembagian kekuasaan pusat dan daerah. Hingga kemudian wacana itu didukung oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945. Soepomo menyetujui adanya bentuk persatuan “*unie*” akan tetapi dengan catatan memperhatikan nilai permusyawaratan. Soepomo menyatakan setuju persatuan dengan adanya pembagian kewenangan. Soepomo berpandangan bahwa pemerintah daerah hanya akan tersusun dari daerah otonom, yang berarti pemerintahan daerah harus memiliki kebebasan, karena daerah memerlukan kemandirian untuk menjalankan pemerintahannya.¹⁸

¹⁶ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung, Alumni, 1990, hlm 29.

¹⁷ Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Aktualisasi wewenang mengatur dalam Era Otonomi Luas*, PT Raja Grafindo Persada, 2019, hlm.116.

¹⁸ Agung Jospriady, *Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Pandemi Covid-19*, National Conference For Law Studies, Jakarta, hlm 7.

Melihat dari pelaksanaan fungsinya, desentralisasi (otonomi) itu berfungsi untuk; *pertama*, lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat. *Kedua*, dapat melaksanakan tugas dengan lebih efektif dan efisien. *Ketiga*, lebih inovatif. *Keempat*, mendorong tumbuhnya sikap moral dan komitmen yang lebih tinggi, serta lebih produktif.¹⁹ Menurut Ni'matul Huda, desentralisasi telah menciptakan hasil yang positif; *pertama*, akses masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan (yang sebelumnya terbagikan) ke dalam sumber-sumber pemerintah pusat telah meningkat. *Kedua*, telah meningkatkan partisipasi dalam sejumlah bidang (memberikan tekanan kepada lembaga pemerintah pusat yang akhirnya berbagai sumber nasional pun tersedia untuk pembangunan daerah). *Ketiga*, terjadi peningkatan kapasitas administrasi. *Keempat*, organisasi-organisasi baru telah dibentuk di tingkat regional dan lokal untuk perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. *Kelima*, perencanaan di tingkat regional dan lokal semakin ditekankan sebagai satu unsur penting dari strategi pembangunan nasional.²⁰

3. Penjabat Kepala Daerah.

Pengisian suatu jabatan Negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan unsur terpenting dalam pelaksanaan organisasi kenegaraan. Ketentuan ini dilandasi karena jika adanya kekosongan suatu jabatan di

¹⁹ David Osborne-Ted Goble, *Reinventing Government*, New York, A Plub Book, 1993, hlm 252.

²⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, 2015, Jakarta, hlm 333.

pemerintahan, maka fungsi-fungsi dari jabatan kenegaraan tersebut tidak akan dapat dilaksanakan.²¹

Eksistensi kepala daerah terkait atas asas desentralisasi yang dianut suatu negara kesatuan karena desentralisasi akan melahirkan daerah otonom yang mana daerah otonom tersebut dipimpin oleh seorang kepala daerah otonom. Dengan begitu, kedudukan kepala daerah dapat dipahami sebagai kedudukan kepala pemerintah lokal yang terdapat dalam Negara kesatuan yang diperoleh sebagai konsekuensi diberlakukannya asas desentralisasi.²²

Seharusnya, di dalam negara yang menganut sistem demokrasi, pengisian jabatan kepala daerah harus dilakukan secara demokratis melalui pemilihan umum. Pasca amandemen UUD 1945 terakhir, ketentuan terbaru mengubah pola pemilihan yang awalnya tidak dilakukan secara langsung berubah menjadi pemilihan langsung, yaitu bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Namun, yang sangat disayangkan, kedudukan kepala daerah seringkali mengakibatkan banyaknya kepala daerah terlibat masalah hukum yang memaksanya harus diberhentikan dari masa jabatannya. Selain itu, di masa-masa tertentu, seperti jika hendak akan dilakukan Pemilu secara serentak,

²¹ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, Thafa Media, 2019, Yogyakarta, hlm. 4.

²² Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah: Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rajawali Press, 2011, Jakarta, hlm. 80.

maka akan ada kekosongan jabatan dalam masa transisi menjelang pemilu berlangsung.

Untuk menghindari terjadinya kekosongan jabatan maka ditetapkan pengganti kepala daerah defenitif. Ada tiga jenis kepala daerah defentifi yang dikenal dalam ketatanegaraan kita, yaitu pelaksana harian (Plh), Pelaksana tugas (Plt) dan Penjabat (Pj). Pelaksana harian bersifat mandat, tugasnya bertanggungjawab kepada kepala daerah, sedangkan penjabat (Pj) bersifat khusus dan hanya dapat digunakan untuk pejabat pengganti kepala daerah jika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam waktu yang bersamaan. Sedangkan pelaksana tugas (Plt) memiliki sifat yang umum, yaitu tidak terbatas untuk pejabat pengganti kepala daerah.

Meskipun pada dasarnya istilah Penjabat dan Pelaksana tugas dapat digunakan untuk sebutan pengganti kepala daerah, namun terdapat perbedaan kondisi dalam penggunaan kedua istilah tersebut. Penggunaan istilah Pelaksana tugas (Plt) kepala daerah diberikan kepada wakil kepala daerah dikarenakan terjadinya kekosongan jabatan pada kepala daerah, sehingga wakil diangkat menjadi Plt kepala.

Sedangkaan Penjabat kepala daerah ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri atas usulan Gubernur untuk penjabat Bupati/Walikota sedangkan Penjabat gubernur melalui penetapan Presiden atas usulan Menteri Dalam Negeri. Namun, hak prerogatif berada di tangan Mendagri. Karena penunjukan pejabat setingkat Walikota atau Bupati, hanya usulan Gubernur.

Ketetapan mutlak berada di tangan Mendagri. Begitupun dengan Gubernur. Mendagri hanya berwenang mengusulkan. Yang berhak menetapkan adalah prerogatif Presiden.

Seperti yang tertuang pada pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah mengatakan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota 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 wali kota sampai dengan terpilihnya gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota melalui pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

Meskipun bersifat sementara, Penjabat kepala daerah, pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah atau memiliki kedudukan yang sama dengan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. Namun, ada hal-hal yang secara spesifik tidak boleh dilakukan atau Pj kepala daerah tersebut tidak berwenang dalam beberapa hal.

Hal itu diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah, yaitu: Menurut Pasal 132 A ayat (1) terdapat pembatasan kewenangan penjabat kepala daerah sebagai berikut: "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.

Hal-hal inilah yang membedakan wewenang antara pejabat kepada daerah yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu dengan penjabat kepala daerah yang ditunjuk oleh Mendagri. Secara kewenangan tidak jauh berbeda, hanya dalam beberapa hal menjadi berbeda.

F. Orisinalitas Penelitian

Skripsi ini disusun untuk mencari tahu bagaimana konsistensi Indonesia sebagai negara demokrasi jika penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari unsur

TNI/Polri aktif serta apakah penunjukan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Pj Bupati Seram Bagian Seram Barat sah menurut hukum.

Meskipun sudah ada yang mengkaji terkait problematika penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari unsur TNI/Polri aktif, akan tetapi yang membedakannya adalah pada obyek penelitiannya. Adapun penelitian yang tidak jauh berbeda, yaitu:

1. Hendrik Kurniawan, Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Mekanisme Pengangkatan Anggota TNI/Polri Aktif Dalam Menduduki Jabatan Sipil Penjabat Kepada Daerah Gubernur, Bupati/Walikota.

Perbedaan antara penelitian tersebut dengan penelitian yang dilakukan penulis adalah pada perspektif dan objek yang digunakannya. Skripsi tersebut menggunakan perspektif Fiqh Siyasah dan tidak berfokus pada obyek tertentu. Sedangkan kajian yang penulis angkat menggunakan perspektif hukum tata negara nasional Indonesia dan obyeknya terkait studi pada kasus penunjukan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Pj Bupati Seram Bagian Seram Barat.

2. Wiwin Arifatul Lestari, Pengangkatan Penjabat Gubernur Dari Kalangan Polri Dalam Perspektif Teori Masalah Mursalah Imam Najamuddin Al-luthfi.

Perbedaan antara penelitian tersebut dengan penelitian yang dilakukan penulis adalah pada teori dan objek yang digunakannya. Skripsi tersebut menggunakan teori Masalah Mursalah Imam Najamuddin Al-luthfi dan

obyeknya hanya berfokus pada penunjukan Pj Kepala Daerah dari unsur Polri aktif. Sedangkan kajian yang penulis angkat menggunakan perspektif hukum tata negara nasional Indonesia dan obyeknya terkait studi pada kasus penunjukan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Pj Bupati Seram Bagian Seram Barat.

G. Definisi Operasional

1. Penjabat Kepala Daerah: Penjabat Kepala Daerah adalah Pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Gubernur dan Pejabat yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Bupati dan Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah dalam kurun waktu tertentu.²³
2. Tentara Nasional Indonesia: TNI adalah alat pertahanan Negara yang berfungsi sebagai: penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa, sebagai penindak terhadap setiap bentuk ancaman dan sebagai pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.²⁴
3. Kepolisian Republik Indonesia: Kepolisian RI adalah salah satu fungsi pemerintahan Negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban

²³ Pasal 1 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan Atau Wakil Kepala Daerah.

²⁴ Pasal 6 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia

masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.²⁵

H. Metode Penelitian

1. Tipologi Penelitian

Dalam penelitian ini Penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan menggunakan studi pustaka dengan bahan hukum utama melalui menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini yang kemudian dijelaskan secara detail melalui deskripsi.

2. Pendekatan Penelitian

- a. Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan yang digunakan antara lain: perundang-undangan, konseptual, historis dan filosofis.
- b. Obyek dalam penelitian ini adalah penunjukan Komjen Polisi Paulus Waterpauw sebagai Pj Gubernur Papua Barat dan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Pj Bupati Seram Bagian Seram Barat.

3. Sumber Data Penelitian

Sumber data di dalam penelitian ini menggunakan sumber data sekunder, yakni:

²⁵ Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian RI

a. Sumber hukum primer

Sumber hukum primer merupakan bahan yang sifatnya mengikat masalah-masalah yang akan diteliti. Seperti UUD 1945, UU, peraturan pemerintah, Pancasila, yurisprudensi dan lainnya.

Bahan hukum primer pada penelitian ini adalah, yaitu:

- 1) Pasal 18 ayat (4) UUD 1945
- 2) Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri
- 3) Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri
- 4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah
- 5) Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- 6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- 7) Undang- undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- 8) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah.
- 10) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013
- 11) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.

b. Sumber hukum sekunder

Sumber hukum sekunder merupakan bahan-bahan data yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum data primer. Seperti hasil penelitian, karya ilmiah dari para ahli dan lain sebagainya.

c. Sumber hukum tersier

Sumber hukum tersier merupakan bahan-bahan data yang memberikan informasi tentang hukum primer dan sekunder. Seperti kamus bahasa hukum, ensiklopedi, majalah, media massa dan internet.

d. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data di dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan studi pustaka terhadap telaah terhadap bahan-bahan hukum.

5. Analisis Data

Analisis dilakukan dengan cara deskriptif kualitatif. Bahan hukum Primer dan Sekunder akan digambarkan secara bermutu dalam bentuk pola, kalimat teratur, runtut, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif.

I. Kerangka Skripsi

Untuk memudahkan memahami isi dari skripsi ini, Penulis menyusun sistematika skripsi ini yang terbagi dalam beberapa bab dan masing-masing bab terbagi lagi dalam beberapa sub-bab, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN: Dalam Bab ini akan disajikan gambaran umum tentang isi skripsi ini, untuk memudahkan Pembaca dalam mengetahui masalah, yaitu:

A. Latar Belakang

- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Kegunaan Penelitian
- E. Tinjauan Pustaka
- F. Orisinalitas Penelitian
- G. Definisi Operasional
- H. Metode Penelitian
- I. Kerangka Skripsi

BAB II TINJAUAN TEORI TENTANG DEMOKRASI, HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH, OTONOMI DAERAH SERTA KEDUDUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH DI INDONESIA:

- A. Demokrasi di Indonesia
- B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah
- C. Pemerintah Daerah
- D. Kedudukan Pejabat Kepala Daerah.

BAB III PEMBAHASAN DAN ANALISIS MENGENAI PENUNJUKAN BRIGJEN TNI ANDI CHANDRA AS'ADUDDIN SEBAGAI PENJABAT BUPATI SERAM BAGIAN BARAT:

- A. Pembahasan Mengenai Penunjukan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Pj Bupati Seram Bagian.
- B. Analisis Yuridis Tentang Penunjukan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Pj Bupati Seram Bagian Seram Barat.

B. Analisis Teoritis Mengenai Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari unsur TNI/Polri aktif

BAB IV PENUTUP: Bab ini akan memberikan kesimpulan dan saran yang akan ditulis secara padat dan jelas, yaitu:

A. Kesimpulan.

B. Saran

BAB II

TINJAUAN TEORI TENTANG DEMOKRASI, HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH, OTONOMI DAERAH SERTA KEDUDUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH DI INDONESIA

A. Demokrasi di Indonesia

Dalam perkembangannya, di dalam penerapannya demokrasi semakin menemukan bentuknya yang makin sempurna pada Negara-negara Eropa di akhir abad ke-19 sampai awal abad ke- 20.²⁶Kendati demikian, namun di sisi lain, kita juga tidak boleh lupa bahwa di Eropa, di tempat lain, yakni di tanah koloni dan jajahan, justru menunjukkan wajah sistem pemerintahan atau bernegara yang jauh berbeda dengan Negara-negara besar di Eropa.

Perkembangan demokrasi di Eropa hampir sama sekali tidak sama dengan tanah jajahan. Meski berusaha sekuat tenaga memonopoli pencapaiannya dalam hal demokrasi, nyatanya pemikiran tentang demokrasi bocor juga kepada Negara-negara di dunia, terutama di tanah-tanah jajahan, terutama di Indonesia. Pada kasus Indonesia, kita akan melihat bahwa kebocoran itu terutama sekali dimotori oleh sekelompok mahasiswa Indonesia yang mendapat akses, baik itu karena dia adalah anak seorang bangsawan atau karena ia memiliki kemampuan untuk melanjutkan pendidikan di Eropa.

²⁶ Wertheim W.F, *Masyarakat Indonesia dalam Transisi: Studi Perubahan Sosial*, terjemahan Misbah Zulfa Ellisabet, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999, hlm. 51-52

Kelompok-kelompok mahasiswa di Erpoa inilah yang banyak belajar mengenai ide-ide dunia, terutama mengenai demokrasi. Lebih jauh dari itu, mereka juga menjadi saksi kehidupan bernegara yang jauh lebih baik, mereka dapat melihat kultur di Negara yang demokratis.

Pengalaman tersebutlah yang mereka jadikan sebagai bahan perenungan dan sampai pada titik tertentu mereka akan perjuangkan sebagai ide bernegara di tanah kelahiran mereka, yakni Indonesia. Padahal bangsa-bangsa Eropa itulah yang sebenarnya sekarang berkuasa di tanah kelahiran mereka. Itulah yang dialami oleh Mohammad Hatta, sampai Hatta dapat mengeluarkan buku dengan judul “Demokrasi Kita”. Hatta mengalami sendiri betapa bedanya kehidupan bernegara antara di Negeri merdeka dan Negeri terjajah.²⁷

Pasca Indonesia merdeka, tepatnya pada tahun 1955, demokrasi secara konkret diwujudkan dengan adanya Pemilu (pemilihan umum). Pada tahun itulah, menurut beberapa ahli hukum dikenang sebagai salah satu pemilu paling demokratis sepanjang sejarah Indonesia. Sesebab pasca pemilu itulah parlemen yang sebenarnya baru terbentuk. Parlemen hasil pemilu ini ternyata juga cukup beragam dan seringkali terjadi pertentangan yang keras. Kabinet-kabinet masih juga tidak berusia panjang.²⁸ Menurut Hatta kemelut ini dipicu oleh hasrat “berbagi rezeki” dan mengutamakan golongan sendiri. Golongan, partai, telah

²⁷ Dhani Kurniawan, *Demokrasi Indonesia dalam Lintasan Sejarah Yang Nyata dan Yang Seharusnya*, Jurnal Mozaik Kajian Ilmu Sejarah Vol 13 No 2, 2022, hlm 96.

²⁸ Vicker Adrian, *Sejarah Indonesia Modern*, Insan Madani, Yogyakarta, 2011, hlm. 188-189

jatuh sebagai tujuan bukan kendaraan atau alat untuk melangsungkan kehidupan bernegara demi tercapainya tujuan Negara.²⁹

Dengan tumbangya rezim Soekarno beserta konsep bernegaranya, yaitu mengenai Demokrasi Terpimpin, lahirlah konsep bernegara ala Soeharto, yakni Demokrasi Pancasila yang melekat di dalam masyarakat di rezim Orde Baru. Runtuhnya era demokrasi terpimpin Soekarno sempat membawa harapan baru bagi demokrasi yang diharapkan mampu membawa ke arah yang lebih baik.

Bahkan banyak pihak, baik di kalangan intelektual dosen maupun mahasiswa menaruh harapan pada aktor baru yang kemudian menyebut dirinya sebagai “Orde Baru” yang dengan berani membedakan diri dengan demokrasi terpimpinnya Sukarno. Sebab itulah golongan intelektual ikut serta menumbangkan sisa-sisa bangunan konsepsi Demokrasi Terpimpin Sukarno yang dianggap jauh dari kultur kedaulatan rakyat atau demokrasi.³⁰

Ternyata di dalam kenyatannya, orde baru tumbuh sebagai kekuatan yang justru jauh dari ide demokrasi yang diharapkan. Ketika mulai dan di dalam perjalanannya, orde baru dengan gaya militerisme Suharto, ingin mengontrol segala hal bahkan soal ingatan dan tafsir Pancasila sebagai dasar falsafah bernegara bangsa Indonesia yang dirumuskan oleh para pendiri bangsa. Hal itu

²⁹ Joko S. Kahar dan Adib Susila, *Pokok-Pokok Pikiran Bung Hatta*, Buku Litera, Yogyakarta, 2012, hlm. 115

³⁰ Deliar Noer, *Mohammad Hatta Hati Nurani Bangsa*, Kompas, Jakarta, 2012, hlm 163-165.

dibuktikan dengan kenyataan bahwa setiap kebijakan orde baru, terutama upayanya membangun demokrasi Pancasila, justru jatuh pada sikap otoriter.

Demokrasi Pancasila hanya suatu pulasan tipis untuk pertumbuhan suatu demokrasi yang sebenarnya demi kepentingan kelompok penguasa. Demokrasi parodi di tengah panggung politik, parlemen lumpuh dan tinggal jadi kumpulan yes man, pemilu bahkan sudah diketahui hasilnya sebelum dimulai.

Rakyat dijauhkan dari politik, dari proses berdemokrasi yang sebenarnya atas nama hal-hal seperti stabilitas, keamanan, dan pertumbuhan ekonomi. Soeharto sebagai pemimpin orde baru semakin mengokohkan dirinya sebagai pemimpin tunggal.³¹

Demokrasi memberikan pemahaman, bahwa dari sebuah kekuasaan dari rakyat. Dengan pemahaman seperti itu, rakyat akan melahirkan sebuah aturan yang menguntungkan dan melindungi hak-haknya. Agar itu bisa terlaksana, diperlukan sebuah peraturan bersama yang mendukung dan menjadi dasar pijakan dalam kehidupan bernegara untuk menjamin dan melindungi hak-hak rakyat. Peraturan seperti itu biasa disebut Konstitusi.

Dalam konteks Indonesia Konstitusi yang menjadi pegangan adalah UUD 1945, jika dicermati, UUD 1945 mengatur kedaulatan rakyat dua kali, *pertama*, pada pembukaan alinea keempat, “maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang

³¹ Jenkins David, *Soeharto dan Barisan Jenderal Orba*, terjemahan Harsutedjo, Komunitas Bambu, Jakarta, 2010, hlm. 17.

berkedaulatan rakyat... “*kedua*, pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan berbunyi, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”. Dengan demikian, UUD 1945 secara tegas mendasar pada pemerintahan demokrasi karena berasaskan kedaulatan rakyat.

Asas kedaulatan rakyat yang dikenal sebagai asas demokrasi, dikenal dalam konstitusi banyak Negara. Meskipun demikian, setiap Negara mempunyai sistem atau mekanisme tersendiri untuk melaksanakan asas tersebut. Sebuah negara yang sistem pemerintahan negara menganut sistem pemerintahan presidensial. Di samping perbedaan sistem pemerintahan Negara, dalam pelaksanaan asas kedaulatan rakyat juga terdapat perbedaan sistem pemilihan umum yang digunakan sebagai mekanisme demokrasi dalam memilih wakil rakyat, yaitu antara sistem distrik dan sistem proposional.

Sebagai sebuah sistem yang di terapkan dalam sistim politik atau sistem Undang Undang Dasar, hingga saat ini belum ada ukuran baku untuk menetapkan bahwa sebuah sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemilu proposional lebih demokratis dari pada sistem presidensial dan sistem pemilu distrik.³²

Perbedaan pelaksanaan asas demokrasi antara Amerika Serikat, Inggris dan Perancis, misalnya tidak akan menyebabkan derajat demokrasi Negara- negara tersebut kemudian menjadi berbeda atau dikatakan bahwa sistem Amerika

³² Cora Elly Noviati, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*, Jurnal Konstitusi Volume 10 Nomor 2, 2013, hlm 335

Serikat lebih demokratis dibandingkan Inggris atau Perancis. Sebuah sistem pasti mempunyai kelebihan ataupun ahli melakukan perubahan dalam sistem pelaksanaan asas kedaulatan rakyat.

Dengan adanya rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD1945 maka perlu dilakukan pengkajian tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945, karena UUD 1945 menjadi hukum tertinggi yang berisikan norma-norma pengaturan Negara. Oleh karenanya status dari UUD 45 adalah sebagai hukum positif. Teori-teori tentang pelaksanaan asas kedaulatan rakyat baik yang dikembangkan oleh para ilmuwan politik maupun ahli hukum sangat beragam, dan tidak jarang terdapat perbedaan atau pertentangan antara yang satu dengan yang lain.

Dalam kajian tentang pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam sistem UUD 1945, rujukan pertama adalah hukum positif, yaitu ketentuan yang terdapat di dalam UUD 1945. Dengan memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, asas kedaulatan rakyat dilaksanakan dalam dua tahap, yaitu tahap pelaksanaan langsung oleh rakyat kemudian dilanjutkan dengan tahap kedua, yaitu tahap tidak langsung yang dilaksanakan oleh lembaga lembaga perwakilan.³³

Ada satu kritik yang menyangkut sistem pemerintahan Negara. Sistem pemerintahan Presidensial yang dipertahankan di dalam UUD 1945 setelah amandemen oleh Yusril Ihza Mahendra dan beberapa tokoh lain dipandang perlu

³³ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, hlm 5.

diubah menjadi sistem pemerintahan parlementer.³⁴ Alasan perubahan tersebut adalah untuk memberikan tempat kepada orang yang mempunyai kharisma dan pengikut tetapi kurang layak untuk mengantisipasi sistem multipartai yang tak mungkin menghasilkan pemenang mayoritas mutlak. Sementara, di sisi lain, masih ada pendapat lain yang ingin tetap atau menghendaki sistem pemerintahan Presidensial.

Menurut pendapat tersebut, otoritarisme yang mengakar selama ini, bukan disebabkan oleh sistem pemerintahan yang dianut, tetapi oleh tidak adanya peracikan yang secara ketat prinsi-prinsip konstitusionalisme di dalam UUD 1945. Di dalam sistem *executive heavy* memang mengandung sifat yang ambigu, terlalu banyak atribusi kewenangan yang diberikan sehingga seringkali penguasa Negara menggunakannya untuk mengakumulasi kekuasaannya secara terus menerus. Maka tepat seperti yang dinyatakan di dalam UUD 1945 bahwa yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya Negara ialah semangat, semangat para penyelenggara Negara“. Namun sayangnya, kepercayaan tersebut tidak dikawal dengan sistem yang ketat.³⁵

Mengenai pelaksanaan demokrasi, setelah amandemen UUD 1945, menunjukkan ada kemajuan. Hal itu dapat dibuktikan bahwa sebagian besar aspirasi rakyat tentang penyelenggaraan pemerintahan Negara telah diakomodir di dalam satu sistem, yakni sistem pengawasan, regulasi dan anggaran dari DPR

³⁴ Mahfud MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media, Jakarta, 1999 hlm 153.

³⁵ *Ibid*

yang berjalan lancar tanpa campur tangan ataupun intimidasi dari kekuasaan atau rezim pemerintahan yang sedang berkuasa.

Dengan begitu, menandakan bahwa adanya semangat dari penyelenggaraan pemerintahan Negara untuk tidak keluar dari koridor konstitusi dalam melaksanakan demokrasi. Karena di dalam sistem Negara demokrasi modern, *Checks and balances* sangat diperlukan di dalam penyelenggaraan Negara. Sebagai upaya untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

Dengan terlalu kuatnya posisi DPR dibanding pemerintah akan berpotensi melahirkan sistem Negara yang sewenang-wenang. Sebaliknya, jika pemerintah diberikan kekuasaan yang besar tanpa adanya pengawas pun akan membuat pemerintah menjadi lembaga yang berpotensi sewenang-wenang.

Untuk menciptakan suasana dinamis dalam penyelenggaraan Negara tidak hanya dibutuhkan konstitusi yang memberikan alas atau benteng yang berbentuk pembatasan yang diatur secara jelas, melainkan juga harus adanya kesadaran dari pihak pemerintah maupun DPR untuk tidak terlalu berlebih dalam berkompetisi. Iktikad baik kedua belah pihak sangat diperlukan, yang terpenting adalah tercapainya tujuan membentuk masyarakat adil dan makmur.

Pada kesimpulannya, demokrasi di Indonesia berkembang seiring dengan pergolakan politik yang terjadi pasca Indonesia merdeka. Banyak terjadi perubahan konsep demokrasi, mulai dari demokrasi terpimpin, demokrasi parlementer sampai ke demokrasi Presidensial. Namun pada dasarnya, peran pemerintahan di dalam menjalankan demokrasi masih sangat dominan, karena

di dalam UUD 1945 beserta beberapa amandemen yang sudah berkali-kali dilakukan, masih meletakkan kekuasaan pemerintahan memegang wewenang yang lebih besar dibanding kekuasaan lainnya.³⁶

Hal itu dibuktikan dengan kuatnya peran legislasi yang dimiliki oleh Presiden, yaitu: selain ikut dalam membahas dan menyetujui undang-undang, juga mempunyai wewenang membuat Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, hingga berwenang mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Secara teoritis dikenal ada dua pola pembagian kekuasaan Negara, yakni pembagian kekuasaan Negara secara horizontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan Negara secara horizontal maksudnya adalah pembagian kekuasaan Negara kepada organ utama Negara yang dalam ketatanegaraan disebut lembaga Negara. Secara vertikal maksudnya adalah adanya kekuasaan yang dibagi ke bawah, yakni kekuasaan yang berada di bawah kekuasaan lembaga Negara tersebut, yang dalam hal ini adalah pemerintah daerah..³⁷

Dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan daerah, tentu saja yang paling relevan untuk dibahas dalam tulisan ini adalah pembagian kekuasaan Negara secara vertikal. Pembagian kekuasaan Negara pada dasarnya bertujuan

³⁶ Benny Bambang Irawan, *Perkembangan Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat Vol 5 No 1, 2007, hlm 63.

³⁷ Philipus M Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara: Analisis Hukum Tata Negara*, hlm 1.

untuk membatasi kekuasaan Negara atau pemerintah agar tidak bertindak secara sewenang-wenang.

Demikian pula halnya pembagian kekuasaan secara vertikal pada dasarnya bertujuan untuk membatasi kekuasaan pemerintah (pusat) terhadap pemerintahan daerah. Dengan kata lain tanpa pembagian kekuasaan secara vertikal tidak mungkin kesewenang-wenangan pemerintah pusat terhadap daerah dapat dicegah.

Tanpa pembagian kekuasaan Negara secara vertikal tidak mungkin ada pemerintahan daerah otonom, yang berarti tidak ada penyerahan kewenangan dari pemerintah (pusat) kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia (desentralisasi). Dengan kata lain penyerahan kewenangan itu terjadi karena adanya pembagian kekuasaan secara vertikal.³⁸

Klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan, yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah

³⁸ I Wayan Parsa, *Hubungan Pusat dan Daerah: Suatu Pendekatan Teoritis*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2015, hlm 3

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Adanya pembagian 3 (tiga) urusan ini tentu saja dapat menimbulkan hubungan yang baru antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, terlebih lagi di dalam pelaksanaannya ada prioritas urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan. Pembagian urusan kewenangan tersebut dikontrol oleh pemerintah pusat dengan menerapkan norma, prosedur, standar dan kriteria (NPSK) dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan; dan pemerintah pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.³⁹

Menurut Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 lebih lanjut menyatakan bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Ketentuan pasal ini merujuk pada asas otonomi, yaitu suatu prinsip dasar penyelenggaraan daerah berdasarkan otonomi daerah. Di dalam pemaknaannya, otonomi daerah sendiri dimaknai sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya tetapi tetap dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

³⁹ Septi Nur Wijayanti, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Media Hukum, Vol 23 No 2, 2016, hlm 188.

Sementara itu, tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.⁴⁰

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu, melalui otonomi yang luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah di dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴¹

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang menganut prinsip pemencaran kekuasaan secara vertikal, dikenal istilah desentralisasi, yakni membagi kewenangan kepada pemerintah daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. Penerapan prinsip ini melahirkan model pemerintah daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggaraan kewenangan. Dalam sistem ini penyelenggaraan negara terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di pihak lain. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah,

⁴⁰ Harry Setya Nugraha, *Anomali Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal De Jure Vol 13 No 2, 2021, hlm 77.

⁴¹ *Ibid*

antara Negara yang satu dengan Negara yang lain tidak sama, termasuk Indonesia yang secara kebetulan menganut sistem Negara kesatuan.⁴²

Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai perbedaan. Istilah otonomi lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik-kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun, jika dilihat dari konteks *sharing of power* (pembagian kekuasaan), di dalam prakteknya, kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya.⁴³ Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan berkaitan langsung dengan masalah besaran wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, begitupun sebaliknya.

Menurut Ni'matul Huda, otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi daerah sendiri berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintah antara pusat dan daerah. Salah satu jelmaann pembagian wewenang tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintah, baik

⁴² Ryas Rasyid, *Otonomi Atau Federalisme; Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 78.

⁴³ *Ibid*, hlm 79

itu atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah sendiri.⁴⁴

Pada umumnya, hubungan kekuasaan pusat dan daerah berdasarkan atas tiga asas yaitu, asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas pembantuan. Di dalam asas desentralisasi ada penyerahan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik yang menyangkut *policy*, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya.

Pada asas dekonsentrasi, yang terjadi adalah pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat. Artinya, bahwa *policy*, perencanaan dan pembiayaan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakannya.⁴⁵ Tentang bagaimana otonomi diberikan dan bagaimana batas cakupannya, para sarjana mengidentifikasikannya ke dalam tiga ajaran utama, yang kemudian oleh Mahfud MD disebut sebagai “asas otonomi”, yaitu:⁴⁶

1. Asas Otonomi Formal. Dalam asas otonomi formal, pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri tidak disebutkan secara rinci di dalam undang-undang. Pandangan yang dipakai dalam asas ini adalah bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan oleh pusat maupun

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm 409.

⁴⁵ Harry Setya Nugraha, *Op.Cit.*, .hlm 81

⁴⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 97.

daerah. Pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab tersebut semata-mata berdasarkan atas keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan berhasil baik jika diurus dan diatur oleh satuan pemerintahan tertentu, begitupun sebaliknya. Dengan demikian, asas otonomi formal memberikan keleluasaan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

2. Asas Otonomi Materiil. Asas ini adalah kebalikan dari asas otonomi formal. Asas otonomi materiil justru memuat secara rinci (di dalam peraturan perundang-undangan) mengenai pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah. Semuanya ditetapkan secara pasti dan jelas sehingga daerah memiliki pedoman yang jelas di dalam menjalankan pemerintahannya. Tolak ukur pelaksanaan asas otonomi materiil adalah adanya perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintah daerah. Urusan-urusan pemerintah itu dapat dibagi ke dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan. Tetapi kelemahan dari asas ini adalah sulitnya untuk merinci urusan masing-masing satuan pemerintah dan di dalam pelaksanaannya justru berpotensi membuat otonomi menjadi kaku dan dirasa tidak memuaskan.
3. Asas Otonomi Riil. Asas otonomi riil merupakan solusi atau jalan tengah antara asas otonomi formal dan materiil. Di dalam asas ini penyerahan urusan kepala daerah otonom didasarkan pada faktor-faktor riil. Persoalan yang kerap kali muncul adalah mengenai pembagian urusan yang lebih dominan antara asas formal dan asas materiil. Menurut Bagir Manan,

terdapat kesan bahwa sebagai jalan tengah, asas otonomi riil lebih mengedepankan asas formalnya. Alasan itu dikarenakan di dalam asas otonomi formal mengandung gagasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian bagi daerah. Sementara itu, asas otonomi materil akan merangsang timbulnya ketidakpuasan daerah dan “*spanning*” hubungan antara pusat dan daerah.

C. Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan menyebutkan ada pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Di antara kedua istilah ini merujuk pada Bab I tentang Ketentuan Umum yang termaktub di Pasal 1 angka 1 yang menyebutkan bahwa Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di angka 2 menyebutkan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan di angka 3 menyebutkan bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur

penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam melakukan pembinaan dan pengawasan di daerahnya sendiri. Disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah di Bab I tentang Ketentuan Umum Pasal 1 angka 5 bahwa urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian Negara dan penyelenggaran pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, ada banyak pertimbangan yang harus dijadikan landasan pokok supaya konsep pelaksanaan otonomi dapat berjalan dengan baik dan sebagaimana mestinya. Di antara berbagai pertimbangan tersebut adalah mengenai penerapan tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*the good local governance*) yang merupakan salah satu prinsip yang perlu dijadikan pedoman khusus.

Pemerintah merupakan salah satu pelaku di dalam penyelenggaraan Negara. Cabang kekuasaan eksekutif mewakili atau mengandung 2 (dua) karakter di dalam dirinya, yaitu: *pertama*, sebagai alat kelengkapan atau orang Negara; yang bertindak untuk dan atas nama Negara. Tindakan eksekutif sebagai alat kelengkapan Negara adalah tindakan Negara. *Kedua*, sebagai badan administrasi Negara yang mempunyai kekuasaan mandiri yang dilimpahkan

oleh Negara. Kekuasaan mandiri ini memungkinkan administrasi Negara melakukan tindakan-tindakan mandiri, baik di lapangan pengaturan (*regelen*) maupun penyelenggaraan administrasi negara (*besturen*).⁴⁷

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, pemerintah harus berpedoman pada asas atau prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan. Asas itu merupakan dasar sesuatu, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran, yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip yang menjadi pegangan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan pusat, karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Menurut Rozali Abdullah bahwa penyelenggaraan otonomi daerah harus pula didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta musyawarah, pemerataan dan keadilan serta memperlihatkan potensi dan keanekaragaman daerah.⁴⁸ Akan tetapi, kewenangan daerah di dalam suatu Negara kesatuan seperti Indonesia tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah itu sendiri tanpa adanya pertimbangan kepentingan nasional secara keseluruhan. Walaupun tidak menutup kemungkinan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah.⁴⁹

⁴⁷ Nunung Munawaroh, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan yang Baik di Bidang Pembinaan dan Pengawasan Indikasi Geografis*, Jurnal Media Birokrasi Vol 1 No 2, 2019, hlm 146

⁴⁸ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai suatu Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 18.

⁴⁹ Ryaas Rasyid, *Perspektif Otonomi Luas dalam Otonomi atau Federalisme Dampaknya*

Berdasarkan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur pada Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang terdiri atas :

1. Kepastian hukum;
2. Tertib penyelenggara Negara;
3. Kepentingan umum;
4. Keterbukaan;
5. Proporsionalitas;
6. Profesionalitas;
7. Akuntabilitas;
8. Efisiensi;
9. Efektivitas;
10. Keadilan.

Adapun asas pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah yang telah berkembang di berbagai Negara dewasa ini adalah sebagai berikut:

1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah).⁵¹ Diartikan sebagai penyerahan urusan

Terhadap Perokonomian, Suara Pembaharuan. Jakarta, 2000, hlm. 29.

dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Asas desentralisasi adalah sebagai berikut:⁵⁰

- a. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah;
- b. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan;
- c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan;
- d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

⁵⁰ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 77-78

3. Asas Medbewind (tugas pembantuan)

Tugas pembantuan (medebewind) adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, ketiga asas di atas berimplikasi pada pengaturan pendanaan. Semua urusan pemerintahan yang sudah diserahkan menjadi kewenangan pemerintah daerah harus didanai oleh APBD. Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah harus didanai dari APBN melalui bagian anggaran kementerian/lembaga.

Pengaturan pendanaan kewenangan Pemerintah melalui APBN mencakup pendanaan sebagian urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur berdasarkan asas dekonsentrasi, dan sebagian urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diberikan kebebasan wewenang dalam mengatur dan mengurus untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebebasan tindakan

pemerintahan daerah bukan kebebasan tanpa dibatasi dengan ketentuan perundang-undangan, tetapi kebebasan dalam menjalankan tindakan pemerintah (*vrijbestuur*) dalam membuatsuatu kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Seiring dengan kedudukan daerah kabupaten dan kota selaku daerah otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan daerah kabupaten dan kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.⁵¹

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa di dalam Negara hukum, setiap wewenang pemerintahan itu selalu dibatasi, baik oleh hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, demikian pula halnya dengan wewenang satuan pemerintah daerah. Bagi Negara Indonesia, batas wewenang pemerintahan daerah ini terletak pada sistem yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945, yaitu paham Negara kesatuan dan sistem desentralisasi. Paham Negara kesatuan menghendaki penyelenggaraan negara mengarah pada sasaran yang sama yaitu kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.⁵²

⁵¹ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, cetakan ke 12, Gunung Agung, Jakarta, 1998, hlm.30.

⁵² Mashuri Maschab, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Akuari, Jakarta, 1999, hlm. 25.

Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional (hirarki). Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya.⁵³

Sebagai konsekuensi dari Negara hukum dan Negara demokrasi, maka pemerintah daerah di Indonesia harus memberikan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan urusan atau fungsi pemerintahan baik kepada Pemerintah maupun kepada DPRD dan rakyat secara langsung. Pertanggungjawaban pemerintah terdiri atas 3 (tiga) jenis, yakni:⁵⁴

- a. pertanggungjawaban politik,
- b. pertanggungjawaban hukum,
- c. pertanggungjawaban ekonomi.

D. Kedudukan Pejabat Kepala Daerah.

Sigmund Neumann membagi unsur demokrasi menjadi 6 (enam) unsur pokok, yaitu:⁵⁵

⁵³ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangn Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995, hlm. 8.

⁵⁴ Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2012, hlm. 258.

⁵⁵ Sigmund Neumann, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumi, Bandung, 2008, hlm 81.

1. Kedaulatan nasional di tangan rakyat;
2. Memilih alternatif dengan bebas;
3. Kepemimpinan yang dipilih secara demokratis;
4. Rule of Law;
5. Adanya partai-partai politik;
6. Kemajemukan (pluralisme).

Dalam maksud yang hampir sama, B. Arief Sidharta juga memberikan penegasan bahwa ada beberapa prinsip demokrasi, yaitu:⁵⁶

1. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
2. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah.

Dalam konsep otonomi daerah saat ini, kepemimpinan Kepala Daerah sangat penting di dalam kedudukan dan perannya, baik sebagai pemimpin organisasi pemerintahan yang mengayomi, melindungi dan melayani masyarakat, maupun dalam memimpin organisasi administrasi pemerintahan. Sebab kepala daerah juga adalah orang yang dipilih secara demokratis melalui pemilihan umum.

Namun, di dalam praktiknya, apabila terjadi kekosongan jabatan di jabatan kepala atau wakil kepala daerah tersebut, maka akan diangkat seorang penjabat

⁵⁶ B. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, Jurnal Hukum Rule of Law, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm.124- 125.

(Pj) untuk mengisi jabatan tersebut sementara waktu sampai kepala daerah yang baru terpilih atau diangkat kembali melalui pemilihan umum.

Menurut Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilukada menyebutkan: *“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.”*

Dalam memutar roda organisasi pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik, gejolak dan permasalahan pemerintahan di daerah, Kepala Daerah terus diperhadapkan pada berbagai tuntutan dan tantangan, baik secara internal maupun eksternal, yang harus direspons dan diantisipasi, sehingga perlu menciptakan birokrasi yang efektif melalui pengangkatan dan pemutasian penjabat (Pj) yang tepat sesuai dengan kapabilitas di bidangnya dalam lingkup organisasi perangkat daerah (OPD).

Menurut J. Kaloh efektivitas suatu pemerintahan diukur dengan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Ketidakmampuan kepala

daerah dalam menyukseskan pembangunan daerah, berimplikasi pada rendahnya atau berkurangnya kinerja dan efektivitas penyelenggaraan pembangunan.

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konkretnya, lembaga pelaksana kebijakan daerah disebut dengan organisasi pemerintahan yang dipimpin oleh seorang kepala daerah. Kepala daerah provinsi disebut dengan gubernur, sedangkan kepala daerah kabupaten disebut dengan bupati, dan kepala daerah untuk kota disebut dengan walikota.

Kepala daerah bertugas memastikan pelayanan pemerintahan berjalan baik. Betapa penting pemerintahan, sebab ia merupakan sebuah system terpadu di bawah pemerintahan pusat, yaitu Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan kabupaten/kota serta pemerintahan desa, yang masing-masing merupakan suatu sistem yang bulat dan utuh dalam menjalankan tugasnya.

Di dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia, pasca reformasi, kepala daerah didesain agar dipilih oleh rakyat di tingkat lokal. Tujuannya adalah untuk menghidupkan demokrasi di tingkat lokal dan juga untuk memperkuat legitimasi kepala daerah itu sendiri. Pengisian jabatan kepala pemerintahan dapat dilakukan dengan berbagai cara, ada yang diangkat dengan cara pemilihan (*elected public officials*) dan ada juga yang diangkat tanpa pemilihan (*nonelected public officials*).

Jabatan-jabatan yang di isi dengan cara pemilihan pada umumnya adalah jabatan yang dikategorikan jabatan politik, sedangkan jabatan yang diisi dengan

pengangkatan merupakan jabatan administratif. Namun anehnya, pengangkatan jabatan yang diisi di Indonesia saat ini adalah dengan cara apabila kepala daerah berhalangan sementara waktu atau tetap justru ditentukan oleh presiden dan menteri dalam negeri untuk gubernur. Sedangkan bupati dan walikota diangkat oleh gubernur.

Di dalam sistem tata negara Indonesia, diatur bahwa jika salah seorang kepala daerah atau pemimpin instansi tertentu berhalangan untuk dapat menjalankan tugasnya, maka yang akan menjalankan tugas kepala daerah adalah pelaksana tugas harian atau penjabat sementara kepala daerah.

Dalam kenyataannya, sering dijumpai bahwa praktek menjalankan tugas oleh pelaksana tugas atau pelaksana jabatan sementara kepala daerah ini sudah terjadi di beberapa daerah yang mengalami kekosongan kepemimpinan dengan berbagai alasan; terseret kasus hukum, pensiun, atau meninggal dalam jabatannya. Hingga kemudian di sisa masa jabatannya tersebut diemban oleh pelaksana tugas atau pelaksana jabatan kepala daerah atau lebih dikenal dengan Penjabat Sementara.

Maksud dari penunjukan plt atau pj tersebut adalah untuk menggantikan kepala daerah definitif, agar supaya roda pemerintahan tetap terus berjalan. Namun pada faktanya, wewenang yang dimiliki oleh pelaksana tugas dibatasi karena ia tidak boleh mengambil tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis sehingga hal inilah yang nantinya justru akan menghambat jalannya roda pemerintahan.

Meskipun bersifat sementara, Penjabat kepala daerah, pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah atau memiliki kedudukan yang sama dengan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. Namun, ada hal-hal yang secara spesifik tidak boleh dilakukan atau Pj kepala daerah tersebut tidak berwenang dalam beberapa hal.

Hal itu diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah, yaitu: Menurut Pasal 132 A ayat (1) terdapat pembatasan kewenangan penjabat kepala daerah sebagai berikut: "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.

Hal-hal inilah yang membedakan wewenang antara pejabat kepada daerah yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu dengan pejabat kepala daerah yang ditunjuk oleh Mendagri. Secara kewenangan tidak jauh berbeda, hanya dalam beberapa hal menjadi berbeda.

BAB III

PEMBAHASAN DAN ANALISIS MENGENAI PENUNJUKAN BRIGJEN TNI ANDI CHANDRA AS'ADUDDIN SEBAGAI PENJABAT BUPATI SERAM BAGIAN BARAT

A. Pembahasan Mengenai penunjukan Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat.

Di dalam Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyebutkan bahwa penyelenggaraan Pilkada (Kabupaten/Kota dan Provinsi) akan dilakukan secara serentak di tahun 2024. Ketentuan tersebut berlaku untuk semua daerah dan calon kepala daerah yang hendak mengikuti perhelatan Pilkada. Konsekuensinya, bagi kepala daerah yang masa jabatannya berakhir di tahun 2022 maupun di tahun 2023 (kepala daerah yang terpilih di tahun 2017 dan 2018) akan berimplikasi pada banyaknya daerah yang akan mengalami kekosongan jabatan sebelum Pilkada akan dilakukan di tahun 2024.

Dalam konteks kepala daerah di periode ini, ada sekitar 24 Gubernur dan 248 Bupati/Wali Kota yang masa jabatannya akan habis sebelum tahun 2024 dan kursi kepala daerah definitif akan dibiarkan kosong dan sementara waktu akan diisi oleh penjabat kepala daerah. 101 kepala daerah akan lengser dari kursi kepemimpinannya tahun 2022 ini, dan sisanya di 2023. Akan tetapi, yang menjadi permasalahan di tengah masyarakat hari-hari ini adalah ditunjuknya Pejabat Aktif TNI/Polri sebagai Kepala Daerah, salah satunya yakni Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Pj Bupati Seram Bagian Barat, Maluku.

Pada tahun 2022, Kabupaten Seram Bagian Barat, Maluku, mengalami kekosongan jabatan kepala daerah yang dikarenakan habisnya masa jabatan kepala daerah dan juga efek dari akan dilakukannya Pilkada serentak di tahun 2024. Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Muhammad Tito Karnavian menunjuk Kepala Badan Intelijen Negara (Kabinda) Sulawesi Tengah, Andi Chandra As'aduddin sebagai Penjabat (PJ) Bupati Seram Bagian Barat, Maluku.⁵⁷ Penunjukan Andi Chandra As'aduddin yang merupakan seorang pejabat militer berpangkat Brigadir Jenderal (Brigjen) Tentara Nasional Indonesia (TNI) tersebut tertuang di dalam keputusan Mendagri Nomor 131.81-1164 tahun 2022 tentang Pengangkatan PJ Bupati Seram Bagian Barat Provinsi Maluku yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 12 Mei 2022 yang lalu.

Berdasarkan karir militernya, perwira bintang satu kelahiran Palembang 25 Oktober 1966 ini menapaki karir tertingginya di militer pada 31 Agustus 2020 dengan menjabat sebagai Kepala BIN Daerah (BINDA) Provinsi Sulawesi Tengah dan mendapat kenaikan pangkat menjadi Brigjen TNI hingga saat ia dilantik menjadi Pj Bupati Seram Bagian Barat yang secara tidak langsung berimplikasi pada kelirunya Keputusan Mendagri yang bertentangan dengan UU Nomor 34 tahun 2004 tentang TNI dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 yang di dalam ketentuan UU TNI dan Putusan MK tersebut, prajurit TNI yang menduduki jabatan sipil harus mengundurkan diri dari kedinasan militer atau pensiun. Permasalahannya, selain itu penunjukan pejabat

⁵⁷ <https://www.ajnn.net/> diakses terakhir tanggal 21 Mei 2022.

aktif TNI/Polri menjadi Pj Kepala Daerah adalah tindakan yang tidak tepat dan sekurang-kurangnya dapat menimbulkan berbagai masalah penting:

Pertama, dapat mencederai konsistensi Indonesia sebagai negara Demokrasi. Mengingat sejarah kelam Indonesia di masa orde baru. Di masa itu banyak dari pejabat TNI/Polri aktif yang menduduki jabatan kepala daerah yang banyak menimbulkan konflik vertikal maupun horizontal dan turut melemahkan Indonesia sebagai negara Demokrasi. Padahal jelas sekali, sebagaimana amanat reformasi 1998 yang termaktub dalam Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri dan Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri bahwasanya TNI dan Polri tidak boleh masuk ke dalam lingkup politik praktis agar tidak merusak demokratisasi dan reformasi birokrasi yang telah diperjuangkan bersama. Penunjukan ini membuktikan bahwa kita sedang mengalami kemunduran dalam berdemokrasi. Dengan menarik kembali TNI ke ranah sipil bisa berakibat pada munculnya kembali kenangan traumatik bagi sipil akan kepemimpinan militer yang penuh dengan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang berpotensi besar pada terjadinya pelanggaran HAM seperti di masa orde baru.

Kedua, terjadinya penyalahgunaan hukum. Berdasarkan Pasal 201 Ayat 10 dan 11 Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 (UU Pilkada) menyebutkan, yang berhak menjadi Pj Kepala Daerah adalah pejabat pimpinan tinggi madya untuk jabatan gubernur dan pejabat pimpinan tinggi pratama untuk jabatan bupati/wali kota. Tapi khusus TNI/Polri perlu melihat kembali kepada tiga UU lainnya (UU ASN, UU TNI dan UU Polri). Menurut pasal 109 ayat 2 UU Nomor Tahun 2014

tentang Aparatur Sipil Negara, 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. Ada 2 (dua) frasa penting yang harus dijadikan sebagai tolak ukur dalam mengukur maksud dari pimpinan tinggi terkait pengangkatan pejabat TNI-Polri sebagai Pj kepala daerah, yaitu frasa “setelah mengundurkan diri dari dinas aktif” dan “ditetapkan melalui proses secara terbuka”. Artinya, jikalau yang hendak diangkat itu adalah pejabat aktif TNI/Polri haruslah mengundurkan diri terlebih dulu dari dinas aktif. Meskipun sudah mengundurkan diri, bukan berarti langsung begitu saja ditunjuk, melainkan juga harus mengikuti proses pemilihan secara terbuka dengan mempertimbangkan partisipasi daerah seperti melibatkan unsur-unsur politik daerah.

B. Analisis Yuridis Tentang Penunjukan Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat.

Banyak dari kepala daerah yang terpilih dan menjabat pada tahun 2017 dan 2018 akan berakhir masa jabatannya di tahun 2022 dan di 2023, hal ini dikarena konsekuensi logis dari pasal 22 E ayat (6) UUD 1945 NRI yang menyebutkan bahwa *“pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berlandaskan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”*

Namun, pasca berakhir masa jabatannya itu, sampai menjelang 2024, jabatan kepala daerah diisi oleh Penjabat Kepala Daerah. Hal ini dikarenakan keputusan DPR dan Presiden mengenai Pilkada Serentak di tahun 2024 yang tertuang pada Pasal 201 ayat (7) 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 yang berbunyi “*Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2020 menjabat sampai dengan Tahun 2024*”.

Artinya, selama 2 tahun hingga menjelang tahun 2024, tepatnya sampai tanggal tanggal 27 November 2024, terjadi kekosongan jabatan oleh Kepala Daerah yang sebelumnya diisi oleh Kepala Daerah melalui pemilihan langsung oleh rakyat menjadi diisi oleh Penjabat Kepala Daerah yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri.

Aturan yang memerintahkan mekanisme seperti itu adalah Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi:

Ayat (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;

Ayat (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.

Di dalam Undang-undang di atas, pada ayat 10 dikatakan bahwa Penjabat Gubernur berasal dari “jabatan pimpinan tinggi madya”, sedangkan pada ayat 11 dikatakan bahwa Penjabat Bupati/Walikota berasal dari “jabatan pimpinan tinggi pratama.”

Untuk mengetahui maksud 2 frasa di atas kita perlu merujuk kepada Undang-undang ASN. Menurut Pasal 19 ayat (1) huruf b dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang dimaksud dengan jabatan pimpinan tinggi madya adalah: sekretaris jenderal kementerian; sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputy, 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.

Sedangkan yang dimaksud dengan “jabatan tinggi pratama” adalah: 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.

Jabatan-jabatan yang tertera di ataslah yang berhak menduduki posisi-posisi Penjabat Kepala Daerah yang kosong akibat Pilkada serentak di 2024 nanti. Kendati demikian, jabatan tersebut terbatas hanya pada kurun waktu satu tahun sejak ia dilantik. Namun, menurut penjelasa pada pasal 201 ayat (9) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 bisa diperpanjang atau diganti dengan orang yang berbeda sesuai wewenang Mendagri atas masukan DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Dari sekian banyak Penjabat yang dilantik dalam kekosongan jabatan kepala daerah ini, ada Penjabat yang ditunjuk oleh Mendagri justru berasal dari Perwira TNI/POLRI aktif, yaitu Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Pj Bupati Seram Bagian Barat.

Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin adalah seorang perwira tinggi militer aktif Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat (TNI-AD) yang lahir di Palembang pada tanggal 25 Oktober 1966. Ia merupakan lulusan Akademi Militer angkatan 1991. Sejak 2020 ia dilantik sebagai Kepala Badan Intelijen Negara Daerah (BINDA) Provinsi Sulawesi sejak dan sejak 24 Mei 2022 ia ditunjuk oleh Mendagri sebagai Penjabat Bupati Seram Barat dan hingga kini masih menjabat.⁵⁸

Permasalahan yang timbul dari penunjukan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Pj Bupati Seram Barat adalah karena ia masih menyandang

⁵⁸ <https://www.kompas.tv/article/292221/dilantik-hari-ini-brigjen-andi-chandra-menjabat-jadi-bupati-seram-barat> diakses terakhir pada tanggal 24 Mei 2022 pada pukul 21:00 WIB

gelar TNI Aktif. Konsekuensi hukum yang timbul dari status aktifnya sebagai prajurit TNI yang menduduki jabatan sipil adalah sebagai berikut:

Pertama, melanggar Undang-Undang TNI. Menurut menurut Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI tegas menyatakan bahwa “*prajurit dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dinas aktif keprajuritan.*”

Namun, apabila prajurit TNI Aktif ingin menduduki jabatan sipil, menurut ayat (2), hanya “*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.*”

Ketentuan ini bersandar pada amanat reformasi 1998 yang salah satunya adalah untuk menghapus dwi fungsi ABRI. Sebab, keberadaan militer di jabatan sipil dapat merusak demokrasi. Ketentuan ini juga didukung oleh Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri dan Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri yang pada intinya menegaskan bahawa TNI dan Polri tidak boleh masuk ke dalam lingkup politik praktis agar tidak merusak demokratisasi dan reformasi birokrasi yang telah diperjuangkan bersama.

Kedua, melanggar Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada ayat (11) yang menyatakan bahwa Penjabat Bupati/Walikota berasal dari

“jabatan pimpinan tinggi pratama.” Sedangkan, jabatan terakhir yang diemban oleh Brigjen Andi Chandra As’aduddin adalah prajurit TNI yang sama sekali tidak masuk ke dalam kategori ASN sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-Undang ASN pada penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 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. Sedangkan jabatan terakhir yang disandanginya adalah sebagai Kepala Badan Intelijen Daerah yang bukan sama sekali masuk ke dalam kategori pimpinan tinggi pratama yang dikatakan oleh Undang-Undang Pilkada.

Ketiga, melanggar putusan MK nomor 15/PUU-XX/2022 yang dalam pertimbangan hukumnya mengatakan bahwa anggota TNI-Polri hanya boleh menduduki jabatan sipil apabila sudah mengundurkan diri atau pensiun dalam jabatannya. Di dalam pertimbangan tersebut juga merujuk kepada tiga Undang-Undang lainnya, yaitu Undang-Undang ASN, Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri.

Berikut bunyinya “*Lebih lanjut, UU 5/2014 menyatakan “Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN dan Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit TNI dan*

anggota Polri dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU 34/2004) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU 2/2002) [vide Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UU 5/2014

Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin ditunjuk oleh Mendagri sebagai penjabat Bupati Seram Bagian Barat Provinsi Maluku melalui Kepmendagri Nomor 113.81-1164 Tahun 2022 tentang Pengangkatan Penjabat Bupati Seram Bagian Barat. Pengangkatan ini jelas suatu kesalahan, sebab melanggar konstitusi. Terang dikatakan di banyak aturan, yaitu Undang-Undang Pilkada, Undang-Undang Apatur Sipil Negara, Undang-Undang TNI dan bahkan Mahkamah Konstitusi ikut memutuskan di dalam pertimbangan hukumnya bahwa harus mundur dan pensiun bagi pejabat TNI/Polri aktif apabila ingin menduduki jabatan sipil.

Artinya, pengangkatan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Pj Bupati Seram Barat adalah tidak sah secara hukum, sebab yang bersangkutan belum mengundurkan diri atau belum pensiun dari jabatannya yang artinya adalah masih aktif sebagai prajurit TNI.

C. Analisis Teoritis Tentang Penunjukan Pejabat Kepala Daerah dari Unsur TNI/Polri aktif.

Menurut perspektif demokrasi, Negara yang menggunakan sistem Demokrasi, maka konsekuensi logisnya adalah bahwa kedaulatan tertinggi

berada di tangan rakyat. Prinsip utama kedaulatan rakyat adalah bahwa legitimasi otoritas kekuasaan dan undang-undangnya didasarkan pada persetujuan dari yang diperintah, yakni adalah rakyat.⁵⁹

Namun, dalam konteks Indonesia dewasa ini, terjadi pelanggaran terhadap prinsip kedaulatan rakyat dan pelanggaran konstitusional, yakni sebagai konsekuensi dari disepakatinya pelaksanaan pilkada serentak tahun 2024 membuat sebagian besar daerah, baik itu di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota tidak memiliki kepala daerah definitif. Jalan untuk menghindari terjadinya kekosongan pemerintahan daerah yang masa jabatannya habis di tahun 2022 dan 2023, maka akan ditunjuk pejabat Kepala Daerah Mendagri dan Presiden.

Mekanisme penunjukan pemimpin suatu daerah seperti di atas menyimpang dari kelaziman dalam sistem demokrasi. Penentuan pemimpin dalam sistem demokrasi hanya melalui mekanisme pemilihan umum yang melibatkan rakyat banyak. Pemilu menjadi ciri penanda penting suatu sistem demokrasi seperti yang ditegaskan oleh Samuel P. Huntington bahwa sebuah sistem politik disebut demokratis bila “para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala, dan di dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk

⁵⁹ Laode Harjudin, La Tarifu dkk, *Menggugat Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Tanpa Pemilihan: Tergerusnya Kedaulatan Rakyat dan Menguatnya Dominasi Pemerintah Pusat*, Journal Public Ho Vol 5 No 4, 2022, hlm 6.

memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara”⁶⁰

Pemerintah hanya bisa dikatakan sah apabila ia dipilih melalui Pemilu, baik itu secara langsung maupun oleh wakil rakyat di DPR/DPRD. Sebab sah atau tidaknya suatu pemerintahan dinilai dari legitimasi kekuasaan tersebut melalui pemilu dengan dasar apabila hanya jika memperoleh persetujuan dari pihak yang diperintah. Sebab implikasi dari persetujuan adalah kewajiban untuk patuh terhadap keputusan bersama.

Sebab dari diangkatnya banyak Pejabat Kepala Daerah adalah karena menurut pemerintah dan DPR adalah akan dilakukannya Pilkada Serentak di 27 November 2024 dengan dalih: *pertama*, demi stabilitas politik, yakni untuk pemerintahan yang stabil, baik pusat maupun daerah agar seirama. *Kedua*, efektifitas anggaran, agar supaya biaya Pemilu hanya dikeluarkan dalam sekali dalam lima tahun.⁶¹

Namun, menurut Penulis alasan itu tidak substantif dan tidak sejalan dengan prinsip demokrasi. Karena di balik dilakukannya Pemilu serentak, maka akan melanggar hal yang paling prinsipil, yaitu diangkatnya sekitar 271 Pejabat Kepala Daerah tanpa adanya Pemilu langsung.

Masalah Pemilu serentak itu adalah masalah teknis. Sedangkan, Pemilu langsung adalah prinsip. Di antara kedua hal itu, tentu saja hal prinsip harus lebih

⁶⁰ *Ibid*

⁶¹ <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/02/14514481/pemilu-dan-pilkada-serentak-2024-alasan-urgensi-dan-tantangan> diakses terakhir tanggal 02 Juni 2022 pada pukul 14:51 WIB

dulu diutamakan dan dijadikan rujukan. Sebab hal-hal teknis berjalan dengan bersandar pada prinsip.

Menurut Surbakti dilakukannya pemilihan umum secara langsung itu bertujuan untuk:

1. Menyeleksi para pemimpin pemerintah dan alternatif kebijakan publik (*public policy*). Dalam demokrasi, kedaulatan rakyat sangat dijunjung tinggi sehingga dikenal spirit dari, oleh dan untuk rakyat;
2. Memindahkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat terjamin;
3. Merupakan sarana memobilisasikan, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.⁶²

Selain melanggar prinsip demokrasi, ada lagi yang dilanggar, yaitu di dalam 271 kepala daerah itu, ada beberapa yang diangkat di antaranya dari pejabat TNI/Polri aktif. Salah satunya adalah Andi Chandra As'aduddin sebagai Pj kepala daerah Seram Barat, Provinsi Maluku. Andi Chandra adalah seorang Brigadir Jendral TNI aktif yang sebelumnya menjabat sebagai Kepala BIN Daerah Sulawesi Tengah.

⁶² Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 2015, hlm. 232-233

Tentu saja penunjukannya sebagai Pj Bupati Seram Bagian Barat adalah pelanggaran terhadap konstitusi, sebab jabatan itu adalah jabatan politik yang sifatnya hanya boleh diduduki oleh sipil. Dan tentu saja mencederai prinsip profesionalitas sebagai mana Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik karena menduduki dua jabatan sekaligus secara aktif.

Menurut Jimly Ashiddiqie, di dalam paham Negara hukum, segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *'rules and procedures'*.⁶³

Menurut penjelasan pasal 10 ayat (1) huruf e Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi: *"asas tidak menyalahgunakan kewenangan" adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.*

Dari penjelasan di atas dapat kita kategorikan bahwa penunjukan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin adalah *"tidak sesuai dengan tujuan pemberian*

⁶³ Sadhu Bagas Suratno, *Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, E-Journal Lentera Hukum, Vol 4 No 3, hlm 164.

kewenangan” karena Mendagri Tito Karnavian sudah melakukan tindakan “*mencampuradukkan kewenangan*”. Dengan diangkatnya Brigjen Andi Chandra tersebut, berimbas pada kewenangannya yang bercampur, satu sisi ia adalah seorang TNI aktif yang bertugas sebagai penjaga pertahanan Negara yang tidak ada hubungannya sama sekali dengan politik praktis, di satu sisi ia adalah seorang kepala daerah yang berhubungan langsung dengan politik praktis.

Apabila praktik ini dibiarkan, maka sama saja pemerintah seakan-akan mengembalikan demokrasi kita ke masa lalu, di masa demokrasi pancasila Orde Baru yang mana ABRI (TNI) memiliki dua fungsi, yakni sebagai militer aktif dan sebagai pejabat sipil. Selama puluhan tahun Orde Baru membuat kedudukan militer begitu kuat. Tentara diberikan kesempatan yang amat luas untuk menduduki sejumlah jabatan sipil di pemerintahan. Akibatnya, mereka yang dapat dengan mudah menyandang senjata itu hadir dalam kehidupan politik, sosial, ekonomi, dan sektor lainnya. Pada masa itu jabatan-jabatan seperti menteri, gubernur, dan bupati/walikota, banyak diisi anggota militer aktif.⁶⁴

Menurut Bilveer Singh, ada empat perkembangan yang mempengaruhi persepsi dan norma perilaku Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI/TNI). *Pertama*, fakta bawah ABRI menciptakan dirinya sendiri dan memandang dirinya sebagai pihak yang memiliki hak sama besar dengan

⁶⁴ Irfan Teguh, *Dwifungsi ABRI Telah Dihapus dan Tak Boleh Kembali Lagi*, Tirto.id, 2019.

kekuatan-kekuatan lain di negara ini, untuk ikut menentukan jalannya masyarakat.

Kedua, fakta bahwa para Pemuda dan anggota angkatan bersenjata memandang diri mereka sendiri sebagai pejuang kemerdekaan yang telah ikut memperjuangkan kemerdekaan bagi negara. Kenyataan ini, khususnya pada waktu pemimpin politik siap menyerah, menegaskan bahwa militer dan pendekatan perjuangan senjata lebih kuat daripada pendekatan sipil dan diplomasi dalam memenangkan kemerdekaan dan kebebasan negara. Dengan begitu, muncul perasaan berhak atas keikutsertaan menentukan arah politik negara.

Ketiga, fakta bahwa para politisi sipil cenderung terpecah dan hanya mementingkan diri atau partainya sendiri, sementara angkatan bersenjata muncul sebagai kekuatan satu-satunya yang tampak memiliki sifat nasionalis. Hal inilah yang membuat ABRI/TNI selalu dilibatkan di dalam politik praktis.

Keempat, kenyataan bahwa Jenderal Sudirman, melalui tindakan dan sikap diamnya, mampu menarik garis dalam hubungan sipil-militer, bahkan sampai tidak mau ditundukkan. Kenyataan ini juga membentuk pikiran kaum militer bahwa mereka dapat menantang kepemimpinan politik ketika pemimpin politik tidak mampu atau tidak efektif dalam melindungi dan memajukan kepentingan nasional. Hal ini memberi jalan bagi hubungan sipilmiliter di Indonesia dan terus memengaruhi berbagai peristiwa dan arah pembangunan di negara ini. Dan dwifungsi ABRI harus dipahami dalam parameter-parameter ini.

Namun, dalam perjalanannya, ABRI/TNI tidak lagi diharapkan untuk ikut serta di dalam menduduki jabatan sipil, ketentuan ini dikarenakan luka lama Orde Baru yang membekas di benak para pejuang Reformasi 1998 sebab keterlibatan TNI bersifat dominatif yang bermuara pada matinya demokrasi dengan membungkam kebebasan berpendapat yang sangat bertentangan dengan semangat demokrasi.

Demokrasi merupakan cara yang paling aman untuk mempertahankan, kontrol atas Negara dalam arti negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi merupakan ajaran yang menentukan bahwa sumber kekuasaan tertinggi atau kedaulatan dalam suatu Negara berada di tangan rakyat. Dengan demikian segala aturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh Negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat (hati nurani rakyat). Dalam alam demokrasi esensinya ada pada partisipasi rakyat atau partisipasi publik.⁶⁵

Ketika Orde Baru hendak ditumbangkan, salah satu poin yang disuarakan di dalam agenda reformasi 1998 adalah tuntutan untuk mencabut dwifungsi ABRI. Presiden Abdurahman Wahid alias Gus Dur pada saat itu, di dalam masa jabatannya yang sangat pendek (1999-2001) melakukan reformasi di tubuh TNI untuk menuntaskan amanat reformasi.

Upaya itu berhasil dilakukan dengan dibuktikan pada dipisahkannya institusi Polri dari TNI. Doktrin Dwifungsi ABRI yang pada dampaknya

⁶⁵ Fikri, M. S & Adytyas, *Politik Identitas dan dan penguatan Demokrasi Lokal (Kekuatan Wong kito dalam demokrasi lokal)*, 2018.

terlepasnya peran sosial-politik TNI. Militer aktif tidak lagi melibatkan diri dalam politik partisan untuk mendukung Golongan Karya. Fraksi TNI-Polri dihilangkan dari parlemen, sehingga doktrin kekaryaan yang selama itu melekat tidak lagi digunakan.⁶⁶ Ketentuan itu tertuang di dalam Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri pada Pasal 2 ayat (1) dan (2): Ayat (1) Tentara Nasional Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam pertahanan negara. Ayat (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan.

Di dalam Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI juga terang menegaskan bahwa TNI harus profesional dalam melaksanakan tugasnya. Untuk menjaga profesionalitas itu, maka prajurit TNI harus diberikan batasan di dalam kewenangannya, yaitu: Tentara profesional adalah yang terlatih, terdidik, diperlengkapi secara baik, *tidak berpolitik praktis*, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta *mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi*, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikas.

Dilakukannya pemisahan TNI dari urusan politik praktis adalah karena alasan prinsip, yaitu demokrasi. Di dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI juga tegas melarang prajurit TNI untuk melakukan: kegiatan menjadi anggota partai politik, *kegiatan politik praktis*, kegiatan bisnis,

⁶⁶ *Ibid*

kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan *jabatan politis lainnya*.

Berulang kali dinyatakan dengan tegas di dalam Undang-Undang bahwa prajurit TNI aktif tidak boleh melakukan “kegiatan politik praktis”. Meskipun Penjabat Kepala Daerah ditunjuk oleh Mendagri dan Presiden, namun penunjukan itu tidak sesuai dengan semangat demokrasi bila merujuk kepada UU TNI. Sebab bagaimanapun, jabatan kepala daerah itu adalah jabatan politik yang dihasilkan dari proses konfigurasi politik.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penunjukan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) sebagai penjabat Bupati Seram Bagian Barat Provinsi Maluku melalui Kepmendagri Nomor 113.81-1164 Tahun 2022 tentang Pengangkatan Penjabat Bupati Seram Bagian Barat jelas adalah suatu kesalahan. Pengangkatan tersebut secara terang melanggar konstitusi. Terang dikatakan di banyak aturan, yaitu di Undang-Undang Pilkada, Undang-Undang Apatur Sipil Negara, Undang-Undang TNI dan bahkan melalui putusan Mahkamah Konstitusi bahwa apabila seorang prajurit TNI aktif hendak diangkat menjadi penjabat kepala daerah maka ia harus mundur dan pensiun dari jabatannya apabila ingin menduduki jabatan sipil.
2. Sebagaimana yang kita ketahui bahwa alasan dilakukannya pemisahan TNI dari urusan politik praktis adalah karena alasan prinsip, yaitu demokrasi. Di dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI juga tegas melarang prajurit TNI untuk menduduki jabatan sipil dan politik praktis. Meskipun Penjabat Kepala Daerah ditunjuk oleh Mendagri dan Presiden, namun penunjukan itu tidak sesuai dengan semangat demokrasi bila merujuk kepada Undang-Undang TNI. Sebab bagaimanapun, jabatan kepala daerah itu adalah jabatan politik yang dihasilkan dari proses konfigurasi politik.

B. Saran

Melihat realitas hukum dan demokrasi pada praktik pengangkatan Pejabat (Pj) kepala daerah tersebut, Penulis melihat ada beberapa masalah yang perlu dikaji ulang dan mendapat perhatian khusus, baik oleh Presiden, DPR maupun rakyat secara umum, yakni:

1. Pengangkatan pejabat Kepala Daerah berpotensi mencederai prinsip konstitusionalisme, yakni Negara hukum demokratis dan bahkan membuka peluang terjadinya praktik penyalahgunaan kekuasaan yang berujung pada tindakan koruptif, kolusif dan nepotisme. Sebaiknya, pengangkatan Pj Kepala Daerah tidak melanggar hal yang paling prinsipil, yakni “Pemilu langsung”. Hanya karena alasan teknis, yakni “Pemilu serentak di tahun 2024” sampai harus mengorbankan hal yang paling prinsipil, yakni “Pemilihan langsung oleh rakyat”, tentu adalah suatu kesalahan.
2. Meskipun secara teknis Pemilu harus dilaksanakan secara serentak, sekurang-kurangnya Pj Kepala Daerah ditunjuk oleh DPRD (DPRD Provinsi untuk penunjukan Pj Gubernur dan DPRD Kabupaten/Kota untuk penunjukan Pj Walikota atau Bupati). Hal ini bertujuan untuk menjaga prinsip desentralisasi (otonomi daerah) yang pada muaranya untuk menjaga demokrasi di tingkat lokal. Pada kenyataannya, dalam penunjukan Pj Kepala Daerah hanyalah menjadi wewenang Mendagri dan Presiden, yakni Pemerintah Pusat, sedangkan DPRD Provinsi atau DPRD Kota/Kabupaten hanya berwenang memberi saran atau mengajukan nama-nama saja dan keputusan akhir tetap ada di tangan Mendagri.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Agung Jospriady, *Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Pandemi Covid-19*, National Conference For Law Studies, Jakarta, 2020.
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung, Alumni, 1990.
- Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995.
- David Osborne-Ted Goble, *Reinventing Government*, A Plub BOOK, New York, 1993.
- Deliar Noer, *Mohammad Hatta Hati Nurani Bangsa*, Kompas, Jakarta, 2012.
- Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah: Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2011.
- Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Aktualisasi wewenang mengatur dalam Era Otonomi Luas*, Raja Grafindo Persada, 2019.
- Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, Thafa Media, 2019, Yogyakarta.
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan pertama, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2006.
- Harjono, S.H., MCL, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009.
- I Wayan Parsa, *Hubungan Pusat dan Daerah: Suatu Pendekatan Teoritis*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2015.
- Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social* (edited by Bertrand de Jouvenel), Paris, Hachette Littératures, 1972.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004.
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992.

- Joko S. Kahar dan Adib Susila, *Pokok-Pokok Pikiran Bung Hatta*, Buku Litera, Yogyakarta, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Mahfud MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Jakarta, 1999.
- Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.
- Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, 2015, Jakarta.
- Noam Chomsky, *Menafsirkan Dunia*, Terjemahan Saut Pasaribu, Yogyakarta, Circa, 2020.
- Philipus M Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara: Analisis Hukum Tata Negara*, Surabaya, 1999.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai suatu Alternatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.
- Ryas Rasyid, *Otonomi Atau Federalisme; Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- Ryaas Rasyid, *Perspektif Otonomi Luas dalam Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perokonomian*, Suara Pembaharuan, Jakarta, 2000.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 2015.
- Sigmund Neumann, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Syaukani, Affan Gaffar dan M.Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kasatuan*, Cetakan Kelima, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, cetakan ke 12, Gunung Agung, Jakarta, 1998.

Vicker Adrian, *Sejarah Indonesia Modern*, Insan Madani, Yogyakarta, 2011.

Werthreim W.F, *Masyarakat Indonesia dalam Transisi: Studi Perubahan Sosial*, terjemahan Misbah Zulfa Ellisabet, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999.

B. Jurnal

Affan Sulaeman, *Demokrasi, Partai Politik, dan Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 1 No. 1, 2015.

Anwar, *Melacak Sejarah Keterlibatan ABRI dalam Kehidupan Sosial Politik dan Perekonomian Indonesia*, Jurnal ADABIYA Vol 20 No 1, 2018.

Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2012.

B. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, Jurnal Hukum Rule of Law, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004.

Benny Bambang Irawan, *Perkembangan Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat Vol 5 No 1, 2007.

Cora Elly Noviyati, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*, Jurnal Konstitusi Volume 10 Nomor 2, 2013.

Fikri, M. S & Adytyas, *Politik Identitas dan dan penguatan Demokrasi Lokal (Kekuatan Wong kito dalam demokrasi lokal)*, 2018.

Harry Setya Nugraha, *Anomali Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal De Jure Vol 13 No 2, 2021.

HM. Thalbah, *Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen*, Jurnal Hukum Vol 16 No 3, 2009.

Jimly Asshiddiqie, *Parpol dan Pemilu sebagai Instrumen Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Vol 3 No 4, 2006.

Laode Harjudin , La Tarifu dkk, *Menggugat Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Tanpa Pemilihan: Tergerusnya Kedaulatan Rakyat dan Menguatnya Dominasi Pemerintah Pusat*, Journal Public Ho Vol 5 No 4, 2022.

Nunung Munawaroh, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan yang Baik di Bidang Pembinaan dan Pengawasan Indikasi Geografis*, Jurnal Media Birokrasi Vol 1 No 2, 2019.

Riris Katharina, *Pegawai Negeri Sipil Sebagai Kepala Daerah*, Politica Vol. 3, No. 1, 2012.

Sadhu Bagas Suratno, *Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, E-Journal Lentera Hukum, Vol 4 No 3.

Septi Nur Wijayanti, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Media Hukum, Vol 23 No 2, 2016.

Triono, *Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019*, Jurnal Wacana Politik, Vol 2 No 2, 2017.

C. Peraturan Perundang-undangan

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945

Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri

Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah

Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Undang- undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.

C. Web

<https://nasional.kompas.com/read/2022/05/26/08105451/deretan-pjkepala-daerah-yang-berstatus-polri-tni-aktif> diakses terakhir tanggal 26 Mei 2022 pada pukul 08.10 WIB

<https://nasional.kompas.com/read/2022/05/26/10525111/pasal-pasal-yangjadi-dalih-pemerintah-tunjuk-tni-polri-aktif-sebagai-pj> diakses terakhir tanggal 26 Mei 2022 pada pukul 10.52 WIB

<https://www.kompas.tv/article/292221/dilantik-hari-ini-brigjen-andi-chandra-menjabat-jadi-bupati-seram-barat> diakses terakhir pada tanggal 24 Mei 2022 pada pukul 21:00 WIB

<https://nasional.kompas.com/read/2022/06/02/14514481/pemilu-dan-pilkada-serentak-2024-alasan-urgensi-dan-tantangan> diakses terakhir tanggal 02 Juni 2022 pada pukul 14:51 WIB

Irfan Teguh, *Dwifungsi ABRI Telah Dihapus dan Tak Boleh Kembali Lagi*, Tirto.id, 2019.

<https://www.ajnn.net/> diakses terakhir tanggal 21 Mei 2022.



FAKULTAS
HUKUM

Gedung Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Jl. Kaliurang km 14,5 Yogyakarta 55584
T. (0274) 7070222
E. fh@uii.ac.id
W. law.uoi.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 105/Perpus-S1/20/H/III/2024

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **M. Arief Satejo Kinady, A.Md.**
NIK : **001002450**
Jabatan : **Kepala Divisi Adm. Akademik Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : FAIZAL AGUNG FIRZATULLAH
No Mahasiswa : 17410385
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : **Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari Unsur TNI/Polri Aktif (Studi Kasus Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin Sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat).**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20%**.

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 19 Maret 2024 M
9 Ramadhan 1445 H

Kepala Divisi Adm. Akademik


M. Arief Satejo Kinady, A.Md



Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari Unsur TNI/Polri Aktif (Studi Kasus Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin Sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat)

by 17410385 FAIZAL AGUNG FIRZATULLAH

Submission date: 19-Mar-2024 01:49PM (UTC+0700)

Submission ID: 2324575972

File name: Chandra_As_aduddin_Sebagai_Penjabat_Bupati_Seram_Bagian_Bara.doc (524K)

Word count: 15365

Character count: 101878

**Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari Unsur TNI/Polri
Aktif (Studi Kasus Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin Sebagai
Penjabat Bupati Seram Bagian Barat)**



Oleh: FAIZAL AGUNG FIRZATULLAH
17410385

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2023

Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari Unsur TNI/Polri Aktif (Studi Kasus Brigadir Jendral TNI Andi Chandra As'aduddin Sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat)

ORIGINALITY REPORT

20%
SIMILARITY INDEX

25%
INTERNET SOURCES

10%
PUBLICATIONS

15%
STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1 file.umj.ac.id 2%
Internet Source

2 ejournal.ipdn.ac.id 2%
Internet Source

3 loirianto.blogspot.com 1%
Internet Source

4 ejournal.fisip.unjani.ac.id 1%
Internet Source

5 repositori.usu.ac.id 1%
Internet Source

6 adoc.pub 1%
Internet Source

7 mail.mpr.go.id 1%
Internet Source

8 journalpublicuho.uho.ac.id 1%
Internet Source

raja1987.blogspot.com

9	Internet Source	1%
10	ejournal.stftws.ac.id Internet Source	1%
11	journal.uin-alauddin.ac.id Internet Source	1%
12	docobook.com Internet Source	1%
13	repository.unja.ac.id Internet Source	1%
14	tirto.id Internet Source	1%
15	Nabih Amer. "Analisis Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Dalam Perspektif Negara Hukum", JURNAL LEGALITAS, 2020 Publication	1%
16	Submitted to Universitas Pamulang Student Paper	1%
17	Submitted to University of North Carolina, Greensboro Student Paper	1%
18	layanan.hukum.uns.ac.id Internet Source	1%
19	Anak Agung Istri Ari Atu Dewi, Luh Nila Winarni. "PENJABARAN PRINSIP DEMOKRASI	1%

DALAM PEMBENTUKAN KEBIJAKAN DAERAH",
Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum,
2019
Publication

20

scholar.unand.ac.id
Internet Source

1%

21

Abdul Rauf Alauddin Said. "PEMBAGIAN
KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT-
PEMERINTAH DAERAH DALAM OTONOMI
SELUAS-LUASNYA MENURUT UUD 1945", FIAT
JUSTISIA, 2016
Publication

1%

Exclude quotes On

Exclude matches < 1%

Exclude bibliography On