

PENGANGKATAN PRAJURIT TENTARA NASIONAL INDONESIA AKTIF SEBAGAI PENJABAT KEPALA DAERAH (Studi Kasus Pengangkatan Brigadir Jendral Andi Candra As'aduddin Sebagai Pejabat Bupati Seram Bagian Barat)

APPOINTMENT OF ACTIVE INDONESIAN NATIONAL ARMY SOLDIERS AS REGIONAL HEAD OFFICERS (Case Study of Appointment of Brigadier General Andi Candra As'aduddin as Acting Regent of West Seram)

Muhamad Thayib Al Mutmain¹, Abu Tamrin², Fathudin Kalimas³

¹Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, E-Mail: ayibalmtmn@gmail.com.

²Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, E-Mail: abu.tamrin@uinjkt.ac.id.

³Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, E-Mail: fathudin.fsh@uinjkt.ac.id.

INFO ARTIKEL**Kata Kunci:**

Pilkada; Pejabat Kepala Daerah; dan Tentara Nasional Indonesia.

Key Words:

Regional Elections; Acting Acting Regional Heads; and the Indonesian National Armed Forces.

Kutipan (Citation)

Mutmain, Muhammad Thayib Al, Abu Tamrin, Fathudin Kalimas. "Pengangkatan Prajurit Tentara Nasional Indonesia Aktif Sebagai Pejabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengangkatan Brigadir Jendral Andi Candra As'aduddin Sebagai Pejabat Bupati Seram Bagian Barat)". *UIN Law Review*.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis ketentuan hukum dan keabsahan pengangkatan prajurit Tentara Nasional Indonesia aktif sebagai Pejabat Kepala Daerah guna mengisi kekosongan jabatan akibat Pilkada serentak Tahun 2024. Metode yang digunakan adalah penelitian normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual, serta pengumpulan data melalui studi pustaka dari literatur relevan seperti buku, artikel, jurnal, dan skripsi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengangkatan prajurit TNI aktif sebagai Pejabat Kepala Daerah bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, serta melanggar Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Dengan demikian, keabsahan pengangkatan tersebut dapat diajukan pembatalan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Abstract

This study aims to analyze the legal provisions and the validity of the appointment of active Indonesian National Army soldiers as Acting Regional Heads to fill vacancies due to the 2024 simultaneous regional elections. The method used is normative research with a statutory and conceptual regulatory approach, as well as data collection through library studies from relevant literature such as books, articles, journals, and theses. The results of the study indicate that the appointment of active TNI soldiers as Acting Regional Heads is contrary to statutory provisions, including Law Number 34 of 2004 concerning the TNI, and violates the General Principles of Good Governance. Thus, the validity of the appointment can be submitted for cancellation through the State Administrative Court.

A. PENDAHULUAN

Konsep demokrasi pada umumnya berangkat dari pengertian yang cukup sederhana, yakni pemerintahan yang dijalankan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.⁴ Sebuah konsekuensi logis dari penerapan konsep demokrasi di Indonesia, maka setiap Kepala Daerah yang ditetapkan haruslah terlebih dahulu mengikuti pemilihan di daerahnya baik di tingkat kabupaten/kota maupun provinsi yang dilakukan secara langsung oleh penduduk administratif daerah setempat yang telah memenuhi syarat. Tujuannya adalah agar pemilihan Kepala Daerah

⁴ Lita Tyesta Addy Listiya Wardhani, dkk, "Koherensi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2 (2020).

merupakan suatu sarana sekaligus sebagai ukuran dilaksanakan atau tidaknya prinsip kedaulatan rakyat dalam sebuah negara.⁵

Pemilihan Umum Republik Indonesia pada Tahun 2024 akan dilaksanakan secara serentak, sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Selanjutnya disebut UU 10/2016), Pasal 201 ayat (8), mengamankan bahwa: "Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. dilaksanakan pada bulan November 2024". Hal tersebut membawa konsekuensi bahwa ada banyak posisi jabatan Kepala Daerah yang habis masa jabatannya sebelum Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak tahun 2024 dilaksanakan.

Untuk menghindari kekosongan jabatan Kepala Daerah definitif, UU 10/2016 telah memberikan jalan keluarnya, dimana diatur bahwa kekosongan jabatan Kepala Daerah diisi oleh Penjabat Kepala Daerah melalui proses pengangkatan dan menjabat hingga terpilihnya Kepala Daerah definitif yang baru pada Pilkada serentak Tahun 2024.

Hal yang menjadi pembahasan adalah apabila pemerintah pusat melakukan pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dari kalangan prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI) aktif. Sebagai contoh, pengangkatan Brigadir Jenderal (Brigjen) Andi Chandra As'aduddin yang diangkat sebagai Penjabat Bupati Seram Barat berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No: 113.81-1164 Tahun 2022, Andi Chandra As'aduddin merupakan seorang prajurit TNI yang menjabat sebagai Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Sulawesi Tengah sebelum dilantik sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat, Provinsi Maluku. Andi Chandra menggantikan Timotius Akerina yang masa jabatannya berakhir pada 22 Mei 2022.

Pengangkatan ini menuai kritik karena dianggap tidak sesuai dengan norma hukum positif, namun kritik tersebut ditanggapi pemerintah bahwa penunjukan tersebut sudah merujuk pada ketentuan yang berlaku. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (Selanjutnya disebut UU 23/2004), menyatakan bahwa prajurit TNI aktif dapat menduduki jabatan di instansi strategis seperti bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, SAR Nasional, Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung. Untuk jabatan pimpinan tinggi lainnya, prajurit TNI harus mengundurkan diri dari dinas aktif dan melalui proses seleksi terbuka dan kompetitif. Pengaturan ini memastikan pengisian jabatan penting, tetap sesuai dengan prinsip meritokrasi dan menjaga profesionalisme TNI.

Ruang dimensi kehidupan antara TNI dan masyarakat sipil sangat jauh berbeda, dimana TNI merupakan masyarakat militer yang tentu memberikan satu konsekuensi bahwa pertanggungjawaban yang diemban oleh militer adalah pertanggungjawaban komando dan taat akan perintah sesuai instruksi atasan. Sedangkan, pertanggungjawaban sipil adalah pertanggungjawaban pribadi dengan konsekuensi bahwa masyarakat sipil yang berpolitik tunduk kepada kedaulatan rakyat dan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Perbedaan prinsip ini menjadi satu dasar yang memiliki dampak besar terhadap kualitas iklim demokrasi di Indonesia.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif atau doktrinal, yang berfokus pada kajian terhadap aturan-aturan perundang-undangan. Kajian ini dilakukan baik dari segi hubungan hierarki peraturan perundang-undangan (vertikal) maupun harmonisasi antar peraturan (horizontal). Pendekatan yang diterapkan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah hukum dan peraturan yang berlaku, sehingga memberikan kerangka normatif yang relevan. Sementara itu, pendekatan konseptual bertumpu pada pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mengeksplorasi pandangan tersebut, peneliti dapat menggali ide-ide yang melahirkan konsep, pengertian, dan asas hukum yang sesuai dengan permasalahan yang dikaji.

⁵ Khairul Fahmi, *Pembatasan Hak Pilih Warga Negara* (Depok: PT. Raja Grafindo, 2021), h. 1.

Pendekatan ini bertujuan untuk memberikan analisis yang mendalam terhadap isu hukum yang diangkat dalam penelitian.

C. PEMBAHASAN

1. Pengangkatan Brigadir Jendral Andi Candra As'aduddin Sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat Berdasarkan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan

Ketentuan mengenai kriteria dan kualifikasi, Penjabat Kepala Daerah secara umum berdasarkan UU 10/2016, Pasal 201 ayat (11) mensyaratkan, bahwa: "Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Wali Kota, dan Wakil Wali Kota, diangkat Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya untuk Penjabat Gubernur dan jabatan pimpinan tinggi pratama untuk Penjabat Bupati/Wali Kota". Hal ini mengartikan bahwa Penjabat Kepala Daerah di tingkat kabupaten/kota diangkat dari pemegang jabatan tinggi pratama, dan di tingkat provinsi diangkat dari pemegang jabatan tinggi madya.

Dalam kasus kekosongan jabatan Kepala Daerah definitif di Kabupaten Seram Bagian Barat, pengangkatan Penjabat Bupati harus berasal dari pemegang jabatan tinggi pratama. Brigadir Jendral Andi Candra As'aduddin sebelum diangkat menjadi Penjabat Bupati Seram Bagian Barat menjabat sebagai Direktur Badan Intelijen Negara Daerah (BINDA) Provinsi Sulawesi Tengah. Merujuk kepada Peraturan Presiden Nomor 79 Tahun 2020 tentang Badan Intelijen Negara, Pasal 54 ayat (3) menjelaskan bahwa: "Kepala Biro, Direktur, Inspektur, Kepala Binda, dan Kepala Pusat adalah jabatan Pimpinan Tinggi Pratama atau jabatan struktural eselon II.a". Hal ini menunjukkan bahwa Andi Chandra yang menjabat sebagai Kepala BINDA termasuk kedalam jabatan pimpinan tinggi pratama.

Berdasarkan UU 20/2023, jabatan pimpinan tinggi madya dan jabatan tinggi pratama merupakan jabatan manajerial dalam jabatan Aparatur Sipil Negara. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1): "Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah." Pengisian jabatan tinggi madya dan jabatan tinggi pratama secara umum diperuntukan bagi Aparatur Sipil Negara, namun UU 20/23 dalam Pasal 19 ayat (2) dan (3) memberikan kesempatan bagi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk mengisi jabatan tertentu berdasarkan Undang-Undang TNI dan Polri.

Merujuk pada ketentuan dalam UU 23/2004, Pasal 47 menyatakan bahwa prajurit TNI hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif. Namun, prajurit aktif dapat ditempatkan pada jabatan tertentu di lembaga-lembaga yang membidangi koordinasi politik dan keamanan negara, pertahanan negara, serta beberapa instansi strategis seperti Sekretariat Militer Presiden, Intelijen Negara, dan Lembaga Ketahanan Nasional. Penempatan prajurit pada jabatan tersebut dilakukan atas permintaan pimpinan instansi terkait dan tetap tunduk pada ketentuan administrasi yang berlaku di lingkungan lembaga tersebut.

Dalam ilmu hukum, dikenal asas hukum *lex specialis derogate legi generali* yang berarti bahwa hukum (norma/aturan hukum) tertentu membuat hukum umum (norma/aturan hukum) tidak berlaku, Peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan.⁶ Kekhususan peraturan mengalahkan peraturan umum tidak lagi dapat diperdebatkan bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan hal-hal khusus adalah yang paling penting. Dilihat dari asas peraturan perundang-undangan, dalam hemat peneliti, UU 23/2004 merupakan hukum khusus (*lex specialis*) yang diberlakukan bagi anggota TNI termasuk dalam pengangkatannya sebagai Penjabat Kepala Daerah. Maka dari itu, sangat penting untuk menjadikannya sebagai pertimbangan dalam mengangkat Penjabat Kepala Daerah yang berasal dari Prajurit TNI.

Menurut hemat peneliti, dapat disimpulkan bahwa jika masih dalam status aktif sebagai prajurit TNI, maka tidak dibenarkan untuk menjabat sebagai Penjabat dalam posisi sipil selain daripada yang diperintahkan secara jelas (*ekspresis verbis*) oleh ketentuan UU 34/2004. *Interpretatio cessat in claris* yang berarti apabila redaksi Undang-Undang telah terang dan jelas, maka tidak diperkenankan lagi menafsirkannya, karena penafsiran terhadap redaksi yang jelas berarti penghancuran. Hal ini berpengaruh dan berdampak terhadap pelanggaran-pelanggaran hukum administrasi. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan

⁶ Sudikno Mertokusumo, "Mengenal hukum : Suatu pengantar" (Yogyakarta: Liberti, 1999), h. 74.

pemerintah harus pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.⁷

Persyaratan mengenai Prajurit TNI aktif harus mengundurkan diri terlebih dahulu dari dinas aktif keprajuritan diperkuat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, dalam pertimbangan hukum [3.14.3], "... Jika merujuk pada ketentuan Pasal 47 UU 34/2004 ditentukan pada pokoknya prajurit TNI hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Sementara itu, prajurit TNI aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Search and Rescue (SAR) Nasional, Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung. Dalam hal prajurit aktif tersebut akan menduduki jabatan-jabatan tersebut harus didasarkan atas permintaan pimpinan kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian serta tunduk pada ketentuan administrasi yang berlaku dalam lingkungan departemen (kementerian) dan lembaga pemerintah nondepartemen dimaksud."

Konsep dari negara hukum yang dianut oleh Bangsa Indonesia adalah negara yang berlandaskan hukum dan menjamin rasa keadilan. Rasa keadilan tersebut tercermin dari sikap para penguasa dalam menjaga stabilitas dan ketenteraman, maksudnya yaitu kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa haruslah berdasarkan hukum atau diatur oleh hukum. Profesor Jimly Asshiddiqie berpendapat, bahwa terdapat 12 (dua belas) ciri-ciri penting dari negara hukum, diantaranya: Supremasi hukum; Persamaan dalam hukum; Asas legalitas; Pembatasan kekuasaan; Organ eksekutif yang independent; Peradilan bebas dan tidak memihak; Peradilan tata usaha negara; Peradilan tata negara; Perlindungan hak asasi manusia; Bersifat demokratis; Sarana untuk mewujudkan tujuan negara; dan Transparansi dan kontrol sosial.⁸

Asas legalitas di dalam bidang Hukum Administrasi Negara dikenal dengan istilah *wetmatigheid van het bestuur*, dimana setiap tindakan pemerintah harus ada dasar hukumnya dalam suatu peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar peraturan perundang-undangan, tindakan hukum Pemerintah akan dikategorikan sebagai tindakan hukum tanpa kewenangan (*onbevoegd*).⁹ Berdasarkan asas legalitas, tindakan pemerintah yang dilaksanakan tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku berarti aparat pemerintah tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum masyarakat.

Menurut hemat peneliti, negara tidak melarang adanya pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dari kalangan TNI, hanya saja negara memberikan batasan untuk menjalankan tugas dan tanggung jawab nya harus lepas dari ikatan dinas TNI dalam artian pensiun. Sebab tentu jauh berbeda konteks pemerintahan menggunakan pendekatan sipil dan pendekatan militer. Dari sisi tanggung jawab, warga militer memandang tanggung jawab komando, sedangkan sipil memandang tanggung jawab perorangan. Amanat reformasi juga menjadi satu pesan dan alarm besar bahwa pemisahan sipil dan militer dengan penghapusan dwi fungsi abri. Hal ini berarti, secara ideal pemerintah pusat seharusnya tidak memberikan toleransi terhadap pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dari TNI aktif agar terhindar dari bayang-bayang otoritarianisme masa orde baru.

Prinsip pembatasan kekuasaan merupakan salah satu ciri dari negara hukum yang demokratis yang menegaskan bahwa "kekuasaan selalu ada batasnya" dan pemerintah yang terbatas kekuasaannya (*limited government*), merupakan ciri khas demokrasi konstitusional.¹⁰ Paham pembatasan kekuasaan ini lahir sebagai antisipasi atas peletakkan kekuasaan secara terpusat dan terkonsentrasi di satu tangan. Seperti adagium dari Lord Acton, *power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely* yang bermakna bahwa kekuasaan di satu tangan cenderung untuk disalahgunakan.¹¹ Konsistensi hukum bertujuan untuk menciptakan keselarasan antara berbagai norma hukum, guna menghindari kontradiksi dan tumpang tindih dalam regulasi. Dalam konteks penugasan anggota TNI aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah, terdapat kondisi dan situasi tertentu yang memungkinkan pengecualian atau negosiasi terhadap keputusan dan implementasinya. Hal ini harus dilakukan dengan memperhatikan berbagai

⁷ Ramli, dkk, "Studi Kritis Terhadap Ragam Konsep Negara Hukum", *Media Keadilan Jurnal Ilmu Hukum* (2019).

⁸ Muhammad Adlan Kamil, "Legalitas Anggota Tni Aktif Dalam Rangkap Jabatan Sipil (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia)". *Journal Of Legal Reserch* (2022).

⁹ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), h. 113.

¹⁰ Margarito Kamis, *Kekuasaan Presiden Indonesia Sejarah Kekuasaan Presiden Sejak Merdeka Hingga Reformasi Politik* (Malang: Setara Press, 2014), h. 67.

¹¹ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, edisi revisi* (Jakarta: Gramedia, 2008), h. 107.

aspek yang akan terpengaruh dan berlandaskan pada ketentuan yang terdapat dalam UU 34/2004.

2. Keabsahan Keputusan Menteri Dalam Negeri Mengenai Pengangkatan Brigadir Jendral Andi Candra As'aduddin Sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat

Pengangkatan Brigadir Jendral Andi Candra As'aduddin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat dilaksanakan berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 113.81-1164 Tahun 2022 yang merupakan bagian dari ruang lingkup Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Keputusan Tata Usaha Negara merupakan tindakan hukum publik pemerintah yang bersegi satu atau bersifat sepihak (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*).

Syarat keabsahan suatu KTUN, dijelaskan dalam UU 30/2014, Pasal 52 ayat (1) dimana: "Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang; Dibuat sesuai dengan prosedur; dan Substansi yang sesuai dengan objek Keputusan." Menurut van der Pot, terdapat empat syarat yang harus dipenuhi agar suatu Keputusan Tata Usaha Negara berlaku sebagai ketetapan (keputusan) yang sah, yaitu: Ketetapan harus dibuat oleh alat pemerintahan (organ) yang berwenang (*bevoegd*); Pembentukan kehendak alat pemerintahan yang membuat ketetapan tidak boleh memuat kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*); Ketetapan harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatnya harus juga memperhatikan cara (procedure) membuat ketetapan itu, bilamana cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut; Isi dan tujuan ketetapan itu, harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.¹²

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 53 ayat (2), menyatakan bahwa sahnya KTUN juga didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak memenuhi syarat dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik akan menimbulkan kekurangan dan dapat mengakibatkan keputusan itu dianggap batal sama sekali atau pemberlakuannya dapat digugat.

Pengangkatan Penjabat Kepala haruslah memenuhi prosedur hukum sesuai prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara. Sebagai negara yang menganut kedaulatan hukum dan pemerintahan yang baik, tentu saja pemerintahan dilaksanakan dengan pemerintahan berdasarkan AUPB sebagaimana yang telah ditentukan di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Asas umum pemerintahan yang baik dapat diibaratkan sebagai rambu lalu lintas dan pedoman perjalanan dalam rangka memperlancar hubungan pemerintahan yaitu antara pemerintah dan yang diperintah atau warga masyarakat. AUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah.¹³

Menurut Indroharto, Arti penting dari keberadaan AUPB disebabkan oleh beberapa hal: AUPB merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku; AUPB merupakan norma bagi perbuatan-perbuatan administrasi Negara, di samping norma-norma dalam hukum tertulis dan tidak tertulis; AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan, dan pada akhirnya dapat dijadikan "alat uji" oleh Hakim administrasi, untuk menilai sah atau tidaknya, atau batal atau tidaknya keputusan administrasi Negara.¹⁴ Pentingnya menjaga AUPB tentu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari pengambilan keputusan untuk penyelenggaraan negara yang tertib administrasi.¹⁵ Pengangkatan prajurit TNI menjadi Penjabat Kepala Daerah di Indonesia juga tentunya harus sesuai dengan ketentuan hukum dan memenuhi AUPB sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Tujuannya, agar dapat terjamin bahwa pengangkatan Penjabat Kepala Daerah sesuai dengan porsi dan takaran.

Menurut peneliti, perlu ada satu penyinggungan teori kepastian hukum dalam membahas keabsahan pengangkatan TNI aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah. Kepastian hukum menurut Peter Mahmud Marzuki merupakan bentuk konkrit aturan hukum dalam bentuk tertulis dan tidak tertulis yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi setiap orang untuk bertingkah laku dalam masyarakat. Peraturan tersebut menjadi batasan dan acuan bagi

¹² Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Jilid 1* (Bandung: Alumni, 1983), h. 47.

¹³ Muhammad Azhar, "Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara", *Notarius*, 8, 5, (2015).

¹⁴ Indroharto, "Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik", dimuat dalam Paulus Effendi Lotulung (Ed.), *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), h. 145.

¹⁵ Firna Novi Anggoro, "Revitalisasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Untuk Mewujudkan Birokrasi Yang Berkelas Dunia." *Kybernan: Jurnal Studi Kepemerintahan*, 5, 1 (2022).

masyarakat dalam melakukan tindakan terhadap pihak lainnya. Adanya aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan merupakan bentuk kepastian hukum.¹⁶

Pengangkatan Brigadir Jendral Andi Candra As'aduddin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian tidak mencerminkan suatu kepastian hukum, serta tidak ada perwujudan negara hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Sejatinya, hukum berfungsi sebagai pembatas tindakan-tindakan pemerintah agar tidak dapat melakukan tindakan sewenang-wenang, seperti pengangkatan Penjabat Kepala Daerah yang tidak sesuai dengan ketentuan norma hukum yang ada. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 2 menyatakan bahwa: "TNI berkewajiban bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis". Pasal 30 ayat (2), menyebutkan bahwa: "TNI merupakan alat negara yang berperan dalam pertahanan negara, dengan tugas utama mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, dan melindungi segenap bangsa". Selanjutnya, dalam pasal 47 menyatakan, bahwa: "(1) Prajurit harus meninggalkan dinas militer aktif atau mengundurkan diri sebelum menduduki jabatan sipil; (2) Prajurit aktif hanya diperbolehkan menduduki jabatan pada kantor yang bertugas dalam koordinasi 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; (3) Prajurit yang melakukan tugas sesuai dengan ayat (2), mengikuti perintah kepala departemen dan otoritas negara non-kementerian dan tunduk pada peraturan administrasi yang berlaku di departemen dan otoritas negara nonkementerian tersebut.

Berdasarkan UU 30/2014, Pasal 52 diketahui bahwa syarat sahnya suatu keputusan "tidak boleh mengandung kekurangan yuridis" sebagaimana dalam teori. Kekurangan yuridis yang dimaksud berkaitan dengan salah kira (*dwaling*), paksaan (*dwang*), dan tipuan (*bedrog*).¹⁷ Tidak terdapat satu pun frasa yang menunjukkan bahwa TNI aktif diperbolehkan untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah definitif. Secara *ekspresis verbis* dalam UU 34/2004, Pasal 47 menyatakan bahwa prajurit TNI aktif dilarang menduduki jabatan sipil selain yang telah diatur dalam undang-undang, kecuali setelah mengundurkan diri dari dinas aktif keprajuritan.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 113.81-1164 Tahun 2022 mengenai Pengangkatan Brigadir Jendral Andi Candra As'aduddin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat tidak mencukupi syarat sah suatu KTUN. Menurut hemat peneliti, ketidakabsahan tersebut tentu saja tidak serta merta membatalkan keberlakuan Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut. Harus ada upaya hukum yang terukur dan jelas yang dapat membatalkan adanya keputusan pengangkatan Penjabat Kepala Daerah.

Keputusan dan/atau Tindakan tidak dapat dinyatakan batal demi hukum karena Keputusan dan/atau Tindakan harus dianggap sah (*presumptio iustae causa*) dan baru dapat dibatalkan setelah adanya pembatalan melalui keputusan pembatalan atau putusan pengadilan, dan tidak dapat batal secara otomatis tanpa adanya keputusan keputusan atau putusan pengadilan. Sehingga, dalam hal tidak sahnya suatu keputusan, hanya dikenal dua kriteria pembatalan Keputusan dan/atau Tindakan yaitu, batal (*nietig*) dan dapat dibatalkan (*vernietiegbaar*). Batal (*nietig*) berarti keputusan sejak awal dianggap tidak pernah ada sehingga keadaan yang terjadi akibat dikeluarkannya keputusan tersebut dikembalikan kepada keadaan semula. Sedangkan dalam hal dapat dibatalkan (*vernietiegbaar*), keputusan baru batal setelah dinyatakan batal sehingga keadaan yang terjadi akibat dikeluarkannya keputusan dianggap sah sampai dengan saat dinyatakan batal.

Masuknya permasalahan ini ke ranah sengketa Tata Usaha Negara adalah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konsep Hukum Administrasi Negara. Sebab, tujuan Hukum Administrasi Negara adalah menjaga pemerintahan dari kesewenang-wenangan hukum yang dilakukan oleh pemerintah.¹⁸ Hal ini bertujuan untuk menghindari adanya korban yang bisa dirugikan akibat sebuah keputusan yang cacat secara prosedur maupun bertentangan dengan hukum itu sendiri. Dalam perspektif hukum acara, bahwa untuk menguji adanya pelanggaran hukum, perlu dibuktikan secara terang tentang apa-apa saja yang menjadi dugaan pelanggaran hukum itu sendiri.¹⁹ Begitupula terhadap keabsahan status Penjabat Kepala Daerah yang berasal dari anggota TNI aktif, maka harus ada pengujian di Pengadilan Tata Usaha Negara apabila keputusan tersebut telah diterbitkan.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana, 2008), h. 158.

¹⁷ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Pajajaran, 1960), h. 88-98.

¹⁸ Eko Sugiarto dan Tjondro Tirtamulia, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Surabaya: Brilliant Internasional, 2012), h. 2.

¹⁹ Adi Sulistiyono, *Sistem Peradilan di Indonesia Dalam Teori dan Praktik* (Depok: Prenamedia, 2018), h. 2.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, penulis menyimpulkan bahwa: Pengangkatan Brigadir Jendral Andi Candra As'aduddin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 47 menyatakan bahwa prajurit TNI dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun. Jabatan sipil yang boleh diduduki oleh Prajurit TNI aktif secara spesifik hanya pada kantor atau instansi tertentu, sedangkan jabatan Penjabat Kepala Daerah bukan jabatan sipil yang diperbolehkan untuk diisi oleh Prajurit TNI aktif. Selanjutnya, pengangkatan Brigadir Jendral Andi Candra As'aduddin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat tidak memenuhi syarat sahnya suatu KTUN. Hal tersebut dikarenakan pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dari Prajurit Tentara Nasional Indonesia Aktif tidak dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sehingga dapat diajukan pembatalan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

2. Saran

Berdasarkan kesimpulan sebelumnya, untuk itu peneliti menyarankan kepada Pemerintah untuk meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dengan memperketat pengawasan terhadap pelaksanaan pengangkatan Penjabat Kepala Daerah. Selanjutnya, diperlukan pengawasan yang ketat oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bentuk dilaksanakannya fungsi check and balance terhadap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya terkait pengangkatan Penjabat Kepala Daerah. Peneliti juga menyarankan apabila terjadi pelanggaran hukum dalam penetapan Penjabat Kepala Daerah, dalam hal ini Penjabat Kepala Daerah yang berasal dari TNI aktif, maka warga negara dapat mengajukan upaya hukum pembatalan keputusan pengangkatan Penjabat Kepala Daerah tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Tujuannya, agar dapat dilakukan pembuktian pelanggaran administrasi yang sah secara hukum yang dikuatkan dengan adanya Putusan Pengadilan sebagai putusan resmi yang bersifat memaksa dan berkekuatan hukum agar terwujudnya pemerintahan yang taat akan hukum dan sesuai dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

E. DAFTAR PUSTAKA

- Anggoro, Firna Novi. "Revitalisasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Untuk Mewujudkan Birokrasi Yang Berkelas Dunia." *Kybernan: Jurnal Studi Kepemerintahan*. 2022.
- Azhar, Muhammad. "Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara", *Notarius*. 2015.
- Budiarjo, Miriam . *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi revisi. Jakarta: Gramedia. 2008.
- Fahmi, Khairul. *Pembatasan Hak Pilih Warga Negara*. Depok: PT. Raja Grafindo. 2021.
- Hutapea, Bungasan. "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia". *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*. 2015.
- Kamil, Muhammad Adlan, dkk. "Legalitas Anggota TNI Aktif Dalam Rangkap Jabatan Sipil: Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia". *Journal Of Legal Reserch*. 2022.
- Kamis, Margarito. *Kekuasaan Presiden Indonesia Sejarah Kekuasaan Presiden Sejak Merdeka Hingga Reformasi Politik*. Malang: Setara Press. 2014.
- Koesoemahatmadja , Djenal Hoesen. *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Jilid 1*. Bandung: Alumni. 1983.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana. 2008.
- Mertakusumo, Sudikno. *Mengenal hukum : Suatu pengantar*. Yogyakarta: Liberti. 1999.
- R, Ridwan H. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2006.
- Ramli, dkk. "Studi Kritis Terhadap Ragam Konsep Negara Hukum". *Media Keadilan Jurnal Ilmu Hukum*. 2019.
- Sugiarto, Eko, dan Tjondro Tirtamulia. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Surabaya: Brilliant Internasional. 2012.

18 | Pengangkatan Prajurit Tentara Nasional Indonesia Aktif Sebagai Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengangkatan Brigadir Jendral Andi Candra As'aduddin Sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat)

Sulistiyono, Adi. Sistem Peradilan di Indonesia Dalam Teori dan Praktik. Depok: Prenamedia. 2018.

Utrecht, E. Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia. Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Pajajaran. 1960.

Wardhani, Lita Tyesta Addy Listiya, dkk. "Koherensi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia". Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia 2. 2020.