



Penunjukan Perwira TNI/Polri Aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah: Studi Perbandingan dengan Sistem Hukum Prancis

Piers Dickson¹, Cecillya Rosa Yohanna Surbakti², Justyn Valentino³

¹Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Indonesia, 01051230203@student.uph.edu

²Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Indonesia, 01051230160@student.uph.edu

³Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Indonesia, 01051230157@student.uph.edu

Corresponding Author: 01051230203@student.uph.edu²

Abstract: *The Appointment of Active Military and Police Officers as Acting Regional Heads examines the legality of appointing active security officers to civilian positions in regional government. The research object is the legal norms governing the appointment of Acting Regional Heads in the Indonesian legal system. This study aims to analyze the conformity of such appointments with statutory regulations and to assess the juridical consequences when they contradict prevailing legal norms. The research applies normative legal methods using statutory and conceptual approaches through library research. The results indicate that appointing active officers without a change of employment status potentially conflicts with the principle of civilian supremacy, the principle of legality, and the legal framework governing civil administrative positions. Appointments that contradict legal norms create juridical consequences including defects of authority, legal uncertainty, potential annulment of administrative decisions, and weakened legitimacy of regional governance. The study concludes that compliance with legal norms constitutes an essential requirement for the validity of appointing Acting Regional Heads within a rule of law system.*

Keywords: *Acting Regional Head, Public Office Appointment, Juridical Consequences*

Abstrak: Penunjukan Perwira TNI dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah mengkaji legalitas pengangkatan aparat keamanan aktif dalam jabatan sipil pemerintahan daerah. Objek penelitian adalah norma hukum yang mengatur pengisian jabatan Penjabat Kepala Daerah dalam sistem hukum Indonesia. Penelitian ini bertujuan menganalisis kesesuaian pengangkatan tersebut dengan peraturan perundang-undangan serta menilai konsekuensi yuridis apabila bertentangan dengan norma hukum yang berlaku. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengangkatan perwira aktif tanpa perubahan status kepegawaian berpotensi bertentangan dengan prinsip supremasi sipil, asas legalitas, dan ketentuan pengisian jabatan aparatur sipil negara. Pengangkatan yang tidak sesuai norma hukum menimbulkan konsekuensi yuridis berupa cacat kewenangan, ketidakpastian hukum, potensi pembatalan keputusan administratif, serta melemahnya legitimasi pemerintahan

daerah. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kepatuhan terhadap norma hukum menjadi syarat utama keabsahan pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dalam sistem negara hukum.

Kata Kunci: Penjabat Kepala Daerah, Pengangkatan Jabatan Publik, Konsekuensi Yuridis

PENDAHULUAN

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pengisian jabatan kepala daerah merupakan bagian integral dari mekanisme demokrasi dan desentralisasi sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kepala daerah dipilih secara demokratis melalui pemilihan kepala daerah (Pilkada), namun dalam kondisi tertentu seperti berakhirnya masa jabatan sebelum terselenggaranya Pilkada serentak, terjadi kekosongan jabatan yang harus diisi oleh Penjabat (Pj.) Kepala Daerah. Penunjukan ini dimaksudkan untuk menjamin kesinambungan pemerintahan daerah serta stabilitas administrasi dan pelayanan publik. Dalam kerangka negara hukum (*rechtsstaat*), setiap tindakan pemerintahan termasuk pengangkatan penjabat harus didasarkan pada asas legalitas dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku (Irfani & Alamanda, 2024).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, penjabat gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, sedangkan penjabat bupati/wali kota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa pejabat yang ditunjuk memiliki kapasitas administratif dan pengalaman birokrasi yang memadai dalam menjalankan roda pemerintahan daerah (Munawaroh, 2022). Secara normatif, Pasal 201 ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada menentukan bahwa Penjabat Bupati/Walikota berasal dari Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama. Namun ketentuan tersebut harus dibaca secara sistematis dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), khususnya Pasal 20 ayat (2) dan (3), yang membatasi pengisian jabatan ASN dari prajurit TNI dan anggota Polri hanya pada instansi pusat tertentu. Lebih lanjut, Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI secara tegas menyatakan bahwa prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif. Analisis mengenai konflik norma ini secara komprehensif dibahas dalam jurnal *PATTIMURA Law Study Review* yang menyimpulkan bahwa pengangkatan penjabat kepala daerah dari unsur TNI aktif berpotensi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan dapat dinilai cacat hukum apabila tidak didahului pengunduran diri dari dinas aktif (Reniwuryaan et al., 2023).

Fenomena pengangkatan perwira aktif tidak hanya terjadi pada TNI, tetapi juga pada anggota Polri. Penelitian mengenai legalitas penunjukan pejabat Polri sebagai Pelaksana Tugas Gubernur menunjukkan bahwa meskipun terdapat dasar administratif dalam UU Pilkada dan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018, namun pengangkatan pejabat Polri aktif tetap menimbulkan problematika yuridis karena bertentangan dengan pembatasan dalam UU ASN. Jurnal tersebut bahkan menilai bahwa praktik demikian hanya dapat dibenarkan dalam kondisi luar biasa demi stabilitas daerah, bukan sebagai kebijakan umum (Sinaga, 2018). Namun dalam praktiknya, pemerintah beberapa kali menunjuk perwira aktif dari unsur Tentara Nasional Indonesia (TNI) maupun Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) sebagai penjabat kepala daerah. Sejumlah nama tercatat pernah menduduki posisi tersebut dalam status aktif, seperti Komisaris Jenderal Polisi Paulus Waterpauw sebagai Penjabat Gubernur Papua Barat dan Brigadir Jenderal TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Penjabat Bupati Seram Bagian Barat (Farisa, 2022). Praktik ini kemudian memunculkan perdebatan publik dan akademik, khususnya terkait kesesuaian penunjukan tersebut dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta prinsip netralitas dan profesionalitas aparatur negara.

Dari perspektif ketatanegaraan, reformasi pasca-1998 menegaskan prinsip supremasi sipil dalam relasi militer–sipil di Indonesia. Militer ditempatkan sebagai alat pertahanan

negara dan tidak lagi menjalankan fungsi sosial-politik sebagaimana pada masa sebelumnya. Oleh karena itu, pengangkatan prajurit aktif ke dalam jabatan sipil yang tidak termasuk pengecualian undang-undang berpotensi mengaburkan batas antara ranah sipil dan militer. Aspek ini dikaji dalam literatur mengenai relasi militer–sipil yang menekankan pentingnya pembatasan peran militer dalam jabatan sipil guna menjaga demokrasi konstitusional (Assyayuti, 2022). Secara normatif, TNI dan Polri memiliki fungsi utama di bidang pertahanan dan keamanan negara. Oleh karena itu, ketika perwira aktif menduduki jabatan sipil dalam struktur pemerintahan daerah, muncul pertanyaan mengenai batas kewenangan, legalitas administratif, serta kemungkinan terjadinya pergeseran fungsi kelembagaan. Hal ini menimbulkan kebutuhan untuk menilai apakah penunjukan tersebut telah sesuai dengan norma hukum yang berlaku atau justru menimbulkan potensi konflik norma dalam sistem hukum administrasi negara dan hukum tata negara.

Selain aspek legalitas dan supremasi sipil, persoalan independensi Penjabat Kepala Daerah juga menjadi perhatian. Penjabat kepala daerah pada hakikatnya bersifat sementara dan harus menjalankan pemerintahan secara netral tanpa keberpihakan politik maupun struktural. Penelitian mengenai independensi penjabat kepala daerah menekankan pentingnya netralitas birokrasi dalam masa transisi pemerintahan, agar tidak terjadi konflik kepentingan atau dominasi institusional tertentu (Andriansyah et al., 2025). Lebih lanjut, studi literatur mengenai pengangkatan penjabat kepala daerah dari TNI aktif menunjukkan bahwa praktik tersebut tidak hanya berimplikasi pada aspek administratif, tetapi juga menyentuh prinsip *rule of law* dan *civil supremacy*. Dalam perspektif hukum administrasi negara, apabila suatu pengangkatan tidak memenuhi syarat normatif yang ditentukan undang-undang, maka keputusan tersebut berpotensi mengandung cacat wewenang (*detournement de pouvoir*) atau cacat prosedur (Tanjung et al., 2025).

Dalam rangka memperkaya analisis, penting untuk melakukan perbandingan dengan sistem hukum negara lain yang menganut prinsip demokrasi, salah satunya Prancis. Sebagai negara yang juga mengakui prinsip desentralisasi dan demokrasi lokal, Prancis memiliki mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang berbeda secara fundamental dengan Indonesia. Perbandingan ini bertujuan untuk menilai sejauh mana sistem pengangkatan Penjabat Kepala Daerah di Indonesia selaras dengan prinsip-prinsip negara hukum demokratis, khususnya terkait supremasi sipil, legitimasi demokratis, dan pembatasan kekuasaan eksekutif.

Kajian ini juga didukung oleh teori hukum administrasi negara mengenai pengisian jabatan pemerintahan dan asas legalitas (*principle of legality*), serta teori hukum ketatanegaraan mengenai pembagian fungsi kekuasaan dan netralitas aparatur dalam negara demokratis. Secara operasional, yang dimaksud dengan “penunjukan perwira TNI/Polri aktif” dalam penelitian ini adalah pengangkatan anggota TNI atau Polri yang masih berstatus aktif dinas ke dalam jabatan penjabat kepala daerah tanpa terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari kedinasan aktifnya. Kerangka teoritis tersebut digunakan untuk menilai kesesuaian praktik yang terjadi dengan konstruksi hukum positif Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara yuridis kesesuaian penunjukan perwira TNI/Polri aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta menilai implikasinya terhadap prinsip negara hukum, supremasi sipil, dan independensi pemerintahan daerah. Adapun pertanyaan penelitian yang hendak dijawab adalah:

1. Bagaimana pengaturan pengangkatan perwira TNI/Polri aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah dan perbandingannya dengan sistem hukum Prancis?
2. Bagaimana konsekuensi pengangkatan tersebut apabila bertentangan dengan norma hukum yang berlaku?

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan perbandingan dilakukan dengan menelaah pengaturan mengenai pengisian jabatan kepala daerah dalam sistem hukum Prancis guna memberikan perspektif terhadap praktik pengangkatan Penjabat Kepala Daerah di Indonesia.

Subjek penelitian dalam penelitian ini adalah norma hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan Penjabat Kepala Daerah, termasuk ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, serta peraturan pelaksana lainnya. Karena penelitian ini bersifat normatif, maka tidak menggunakan populasi dan sampel dalam arti empiris, melainkan menggunakan bahan hukum sebagai objek kajian utama.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, dan sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dan pengisian jabatan kepala daerah, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, serta peraturan lain yang relevan. Selain itu, dalam rangka pendekatan perbandingan, digunakan pula ketentuan hukum Prancis, khususnya Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) yang mengatur pemerintahan daerah di Prancis. Bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, buku, jurnal ilmiah, artikel, dan hasil penelitian yang berkaitan dengan hukum tata negara, pemerintahan daerah, relasi sipil-militer, serta kajian perbandingan hukum.

Waktu penelitian dilaksanakan pada tahun akademik berjalan, dengan lokasi penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Penelitian tidak dilakukan di lapangan, melainkan melalui penelusuran dokumen hukum, literatur ilmiah, jurnal, serta sumber resmi lainnya yang relevan dengan topik penelitian. Instrumen penelitian yang digunakan adalah studi dokumen dan studi kepustakaan. Instrumen ini berupa peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, serta artikel hukum yang berkaitan dengan tema pengangkatan Penjabat Kepala Daerah. Seluruh bahan hukum dikumpulkan melalui teknik penelusuran literatur secara sistematis dan terdokumentasi.

Prosedur penelitian dilakukan melalui beberapa tahapan. Pertama, identifikasi dan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang relevan dengan pengisian jabatan Penjabat Kepala Daerah. Kedua, pengumpulan bahan hukum sekunder berupa literatur dan hasil penelitian terdahulu. Ketiga, analisis normatif terhadap ketentuan hukum yang ada untuk menilai kesesuaian atau pertentangan antar norma. Keempat, penarikan kesimpulan berdasarkan hasil analisis yang dilakukan secara deduktif. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah hierarki dan sistematika norma hukum yang berlaku, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep negara hukum, asas legalitas, supremasi sipil, serta netralitas birokrasi dalam konteks pengangkatan Penjabat Kepala Daerah.

Analisis dilakukan secara preskriptif, yaitu memberikan argumentasi hukum mengenai bagaimana seharusnya norma diterapkan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku. Dengan metode tersebut, penelitian ini diharapkan mampu memberikan analisis yuridis yang sistematis, komprehensif, dan argumentatif mengenai legalitas penunjukan perwira TNI/Polri aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah dalam sistem hukum Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Pengangkatan Perwira TNI/Polri Aktif Sebagai Penjabat Kepala Daerah Dan Perbandingannya Dengan Sistem Hukum Prancis

Pengaturan normatif mengenai kemungkinan pengangkatan perwira TNI aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah pada dasarnya bertumpu pada ketentuan bahwa jabatan Penjabat Kepala Daerah merupakan jabatan pimpinan tinggi pratama yang menurut rezim hukum administrasi pemerintahan harus diisi oleh Aparatur Sipil Negara. Hal ini menimbulkan persoalan ketika anggota TNI aktif diangkat karena status kemiliterannya tunduk pada Undang-Undang tentang TNI yang menegaskan larangan menduduki jabatan sipil kecuali setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif. Dengan demikian, secara normatif terdapat konflik antara kebutuhan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dengan prinsip supremasi sipil dan pembatasan peran militer dalam ranah pemerintahan sipil (Pramesti & Hufon, 2024). Dalam konteks pengangkatan anggota Polri aktif sebagai Pelaksana Tugas Kepala Daerah, pengaturan normatif harus dikaitkan dengan prinsip negara hukum, desentralisasi, dan netralitas aparat keamanan. Kepala daerah merupakan jabatan politik-administratif yang dihasilkan melalui mekanisme demokratis, sehingga penunjukan aparat kepolisian aktif berpotensi menimbulkan persoalan netralitas dan mengaburkan pemisahan fungsi antara organ sipil dan organ keamanan. Oleh karena itu, secara normatif pengisian jabatan tersebut menuntut kepastian hukum yang jelas agar tidak bertentangan dengan prinsip otonomi daerah dan asas demokrasi (Potabuga et al., 2025).

Keabsahan pengisian Penjabat Kepala Daerah dari unsur TNI dalam perspektif peraturan perundang-undangan menunjukkan adanya ketidaksesuaian dengan ketentuan bahwa jabatan tersebut diperuntukkan bagi pejabat pimpinan tinggi dari kalangan ASN. Penunjukan anggota TNI aktif dipandang tidak memenuhi syarat formil jabatan administrasi pemerintahan karena status kepegawaiannya berbeda dengan rezim ASN. Hal ini menimbulkan implikasi yuridis terhadap legalitas keputusan pengangkatan serta berpotensi menimbulkan maladministrasi apabila tidak didasarkan pada perubahan status kepegawaian terlebih dahulu (Bachmid, 2023). Pengaturan dalam sistem hukum Indonesia juga memperlihatkan adanya dualisme interpretasi terhadap norma yang mengatur pengangkatan Penjabat Kepala Daerah, sebagaimana tampak dalam praktik pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat. Di satu sisi terdapat ketentuan yang membuka ruang penunjukan oleh pemerintah pusat, namun di sisi lain terdapat prinsip pembatasan jabatan sipil bagi anggota TNI/Polri aktif. Perbedaan penafsiran ini menunjukkan bahwa secara normatif belum terdapat harmonisasi yang tegas antara hukum pemerintahan daerah, hukum kepegawaian, dan hukum sektor pertahanan dan keamanan (Tohadi, 2018).

Secara normatif, kemungkinan pengangkatan perwira TNI/Polri aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah harus dianalisis dalam kerangka negara demokrasi konstitusional yang menempatkan supremasi sipil sebagai prinsip utama dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pascareformasi yang secara tegas menghapus praktik dwifungsi ABRI dan memisahkan ranah pertahanan-keamanan dari ranah pemerintahan sipil. Jabatan Penjabat Kepala Daerah dalam sistem hukum administrasi Indonesia dikualifikasikan sebagai jabatan pimpinan tinggi pratama yang berada dalam rezim Aparatur Sipil Negara, sehingga secara normatif tunduk pada ketentuan Undang-Undang ASN yang mensyaratkan status kepegawaian ASN bagi pejabat yang mendudukinya, sedangkan prajurit TNI aktif dan anggota Polri aktif tunduk pada rezim hukum yang berbeda dan secara eksplisit dibatasi untuk tidak menduduki jabatan sipil struktural kecuali setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri.

Dalam konteks tersebut, pengangkatan perwira aktif tanpa adanya perubahan status kepegawaian terlebih dahulu menimbulkan persoalan yuridis berupa tidak terpenuhinya syarat formil jabatan, kaburnya batas antara fungsi sipil dan fungsi pertahanan-keamanan,

serta potensi bertentangan dengan asas kepastian hukum, asas profesionalitas, dan asas kecermatan dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik. Selain itu, dari perspektif legitimasi demokratis, jabatan kepala daerah pada hakikatnya merupakan jabatan politik yang memperoleh mandat melalui mekanisme elektoral, sehingga penunjukan aparat keamanan aktif berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, mengganggu prinsip netralitas, dan membuka ruang bagi kembalinya peran sosial-politik militer dan kepolisian secara implisit. Walaupun pemerintah pusat memiliki kewenangan atribusi untuk menunjuk Penjabat Kepala Daerah guna mengisi kekosongan jabatan dalam masa transisi, penggunaan kewenangan tersebut secara normatif tetap harus tunduk pada hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak dapat menyimpangi norma yang lebih tinggi, sehingga konsistensi terhadap prinsip supremasi sipil dan pembatasan peran militer dalam jabatan sipil menjadi prasyarat agar praktik pengisian Penjabat Kepala Daerah tetap selaras dengan desain konstitusional dan agenda reformasi sektor keamanan (Putra et al., 2023).

Dalam masa transisi kekosongan kepala daerah akibat berakhirnya masa jabatan secara serentak, pemerintah menggunakan diskresi administratif untuk menunjuk Penjabat Kepala Daerah. Namun, penggunaan diskresi tersebut secara normatif tetap harus tunduk pada asas kedaulatan rakyat dan prinsip demokrasi karena jabatan kepala daerah pada hakikatnya merupakan jabatan yang memperoleh legitimasi melalui pemilihan. Ketegangan antara diskresi pemerintah pusat dan prinsip demokrasi ini menunjukkan bahwa mekanisme penunjukan harus dibatasi oleh norma konstitusional agar tidak mengurangi legitimasi pemerintahan daerah (Guanti, 2025). Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dari unsur TNI/Polri juga sering didasarkan pada argumentasi diskresi pemerintahan untuk mengatasi kekosongan jabatan. Namun secara normatif, diskresi tersebut tidak dapat digunakan apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, penggunaan diskresi dalam konteks ini harus memenuhi syarat adanya kekosongan hukum, kepentingan umum, dan tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, termasuk asas kepastian hukum dan profesionalitas jabatan (Ardiansyah, 2025).

Larangan rangkap jabatan bagi anggota TNI dan Polri dalam peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa secara normatif kedudukan mereka tidak diperkenankan untuk menduduki jabatan sipil yang bersifat struktural tanpa melepaskan status aktifnya. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjaga profesionalitas, mencegah penyalahgunaan kekuasaan, serta memperkuat supremasi sipil dalam sistem ketatanegaraan. Oleh karena itu, pengangkatan perwira aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah berpotensi bertentangan dengan prinsip pemisahan fungsi dan tujuan reformasi birokrasi serta reformasi sektor keamanan (Wijayanti et al., 2025).

Jika dibandingkan dengan sistem hukum Prancis, pengisian kekosongan jabatan kepala daerah (*maire*) diatur dalam *Code Général des Collectivités Territoriales* (CGCT). Berdasarkan Pasal L2122-17 CGCT, apabila terjadi kekosongan atau halangan dalam jabatan wali kota, maka secara otomatis tugas tersebut dijalankan oleh wakil wali kota (*adjoint au maire*) berdasarkan urutan jabatan. Selanjutnya, Pasal L2122-14 CGCT menentukan bahwa dewan kota (*conseil municipal*) wajib memilih walikota definitif dari anggota dewan tersebut dalam waktu yang tidak terlalu lama. Dengan demikian, mekanisme yang digunakan adalah suksesi otomatis yang diikuti oleh pemilihan internal secara demokratis.

Berbeda dengan Indonesia yang menempatkan kewenangan pengangkatan Penjabat Kepala Daerah pada pemerintah pusat, sistem Prancis tidak memberikan kewenangan tersebut kepada eksekutif pusat. Pemerintah pusat melalui *prefet* hanya berperan dalam pengawasan administratif, bukan dalam penentuan pejabat. Hal ini menunjukkan bahwa sistem Prancis lebih menekankan prinsip *local self-government* dan legitimasi demokratis melalui representasi dewan lokal. Sebaliknya, mekanisme di Indonesia cenderung bersifat sentralistik karena pengisian jabatan dilakukan melalui penunjukan administratif tanpa keterlibatan langsung institusi politik lokal.

Dalam konteks pengangkatan perwira TNI/Polri aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah, perbandingan dengan Prancis menunjukkan perbedaan yang signifikan dalam hal relasi sipil–militer. Sistem hukum Prancis tidak membuka ruang bagi aparat militer aktif untuk menduduki jabatan sipil dalam pemerintahan daerah, karena jabatan tersebut sepenuhnya berada dalam ranah pemerintahan sipil dan politik lokal. Dengan demikian, praktik pengangkatan aparat keamanan aktif dalam jabatan sipil sebagaimana terjadi di Indonesia tidak sejalan dengan prinsip supremasi sipil yang secara ketat dijaga dalam sistem demokrasi modern seperti Prancis.

Dari perspektif hukum tata negara, perbedaan ini menunjukkan bahwa mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia berpotensi menyimpang dari prinsip demokrasi desentralistik apabila tidak disertai dengan pembatasan yang ketat. Penunjukan Penjabat Kepala Daerah oleh pemerintah pusat, terlebih dari unsur aparat keamanan aktif, dapat menimbulkan persoalan legitimasi dan berpotensi melemahkan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Sementara itu, sistem Prancis memperlihatkan bahwa kesinambungan pemerintahan dapat tetap terjaga tanpa mengorbankan prinsip demokrasi dan supremasi sipil melalui mekanisme suksesi internal dan pemilihan oleh dewan lokal.

Konsekuensi Dari Pengangkatan Apabila Bertentangan Dengan Norma Hukum Berlaku

Konsekuensi yuridis dari pengangkatan pejabat yang bertentangan dengan norma hukum pada dasarnya menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap status jabatan maupun tindakan hukum yang dihasilkan pejabat tersebut. Ketika pengangkatan dilakukan tanpa memenuhi ketentuan normatif, maka dasar kewenangan yang melekat pada pejabat menjadi problematik karena tidak berasal dari mekanisme yang sah menurut hukum administrasi negara. Akibatnya, setiap keputusan yang diambil berpotensi kehilangan legitimasi yuridis dan dapat dipersoalkan keabsahannya, baik secara administratif maupun melalui mekanisme pengujian di lembaga peradilan. Kondisi ini menunjukkan bahwa keabsahan jabatan bukan hanya persoalan formalitas pengangkatan, tetapi berkaitan langsung dengan validitas seluruh tindakan pemerintahan yang dihasilkan dari jabatan tersebut (Rawung et al., 2025).

Apabila pengangkatan dilakukan tidak sesuai prosedur hukum, maka implikasi yuridis berikutnya adalah timbulnya cacat kewenangan yang berdampak pada kemungkinan pembatalan keputusan administratif. Cacat kewenangan terjadi karena pejabat tidak memenuhi syarat legal untuk menjalankan fungsi pemerintahan, sehingga kewenangan yang digunakan tidak memiliki dasar atribusi, delegasi, maupun mandat yang sah. Dalam konteks ini, pengangkatan yang bertentangan dengan norma hukum juga menimbulkan disharmonisasi regulasi dan konflik antara norma hukum yang berlaku, yang pada akhirnya memperlemah kepastian hukum serta menimbulkan problem legitimasi institusional dalam penyelenggaraan pemerintahan (Pratama, 2023).

Selain berdampak pada keabsahan kewenangan, pengangkatan yang bertentangan dengan norma hukum juga menimbulkan implikasi administratif berupa kemungkinan dikenakannya sanksi terhadap pejabat yang mengangkat maupun pejabat yang diangkat. Pelanggaran terhadap prinsip profesionalitas, netralitas, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran administrasi pemerintahan. Dalam perspektif hukum administrasi negara, pelanggaran tersebut dapat berujung pada pembatalan keputusan, koreksi administratif, pemberhentian jabatan, hingga pertanggungjawaban hukum apabila terdapat kerugian publik yang timbul akibat penggunaan kewenangan yang tidak sah (Abustan, 2022).

Lebih jauh, pengangkatan yang bertentangan dengan norma hukum juga berdampak pada terganggunya prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, transparan, dan akuntabel. Pejabat yang tidak memiliki legitimasi normatif akan mengalami kelemahan dalam legitimasi konstitusional, sehingga berpotensi menimbulkan konflik kewenangan,

resistensi politik, serta menurunnya kepercayaan publik terhadap pemerintahan daerah. Dalam konteks negara hukum, legitimasi jabatan publik tidak hanya ditentukan oleh pengangkatan formal, tetapi juga oleh kesesuaian proses pengangkatan dengan prinsip-prinsip hukum yang menjamin akuntabilitas dan pembatasan kekuasaan (Juanda & Juanda, 2024).

Dalam perspektif teori kewenangan, pengangkatan yang bertentangan dengan norma hukum dapat dikategorikan sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang karena kewenangan digunakan tanpa dasar legal yang sah. Penyalahgunaan kewenangan tersebut berpotensi menimbulkan pertanggungjawaban hukum, baik dalam bentuk pembatalan tindakan pemerintahan maupun pengujian legalitas kebijakan di lembaga peradilan (Dahoklory & Wattimury, 2024). Selain itu, penggunaan kewenangan yang tidak bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat yang sah menyebabkan tindakan pejabat kehilangan validitas yuridis, sehingga seluruh tindakan pemerintahan yang dihasilkan berpotensi dinilai tidak sah dan dapat diuji melalui mekanisme kontrol hukum terhadap tindakan administrasi pemerintahan (Gratsia et al., 2023). Hal ini menunjukkan bahwa keabsahan kewenangan merupakan prasyarat fundamental dalam tindakan pemerintahan, sehingga setiap pelanggaran terhadap prosedur pengangkatan jabatan publik berimplikasi langsung terhadap validitas penggunaan kekuasaan negara.

Konsekuensi yuridis lainnya adalah terjadinya delegitimasi struktural terhadap jabatan publik dalam sistem pemerintahan. Ketika pengangkatan pejabat tidak sesuai norma hukum, maka kedudukan pejabat tersebut menjadi lemah secara konstitusional dan administratif, sehingga pelaksanaan fungsi pemerintahan berpotensi tidak efektif. Ketidaksahan legitimasi jabatan juga dapat menimbulkan ketidakstabilan tata kelola pemerintahan daerah karena kewenangan yang dijalankan tidak memiliki landasan hukum yang kuat, yang pada akhirnya berdampak pada terganggunya penyelenggaraan pelayanan publik dan administrasi pemerintahan. Terakhir, pengangkatan yang bertentangan dengan norma hukum membuka kemungkinan terjadinya sengketa hukum serta delegitimasi kebijakan publik yang dihasilkan pejabat tersebut. Ketidaksesuaian antara proses pengangkatan dan norma hukum menempatkan seluruh produk kebijakan dalam posisi yang dapat dipersoalkan secara yuridis melalui mekanisme pengawasan administratif maupun pengujian di pengadilan. Dengan demikian, konsekuensi yuridis tidak hanya menyangkut keabsahan pengangkatan, tetapi juga mencakup seluruh tindakan pemerintahan yang dihasilkan dari jabatan tersebut, sehingga prinsip legalitas menjadi fondasi utama dalam menjamin validitas kekuasaan pemerintahan.

Bila ditinjau dari perspektif perbandingan hukum, praktik pengangkatan Pejabat Kepala Daerah yang tidak sejalan dengan norma hukum berpotensi menimbulkan persoalan legitimasi yang lebih luas dalam sistem ketatanegaraan. Dalam sistem hukum Prancis, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui suksesi internal dan pemilihan oleh dewan lokal, sehingga tetap menjaga kesinambungan pemerintahan tanpa mengabaikan prinsip demokrasi dan supremasi sipil. Dengan demikian, setiap bentuk penyimpangan dari ketentuan hukum, khususnya yang melibatkan intervensi kekuasaan di luar mekanisme yang telah ditentukan, dipandang sebagai pelanggaran terhadap prinsip negara hukum (*rule of law*) dan dapat merusak kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan.

Dalam konteks Indonesia, pengangkatan Pejabat Kepala Daerah yang bertentangan dengan norma hukum, termasuk apabila berasal dari unsur TNI/Polri aktif tanpa dasar hukum yang jelas, tidak hanya menimbulkan konsekuensi administratif dan yuridis, tetapi juga berimplikasi pada terganggunya prinsip netralitas aparatur negara dan supremasi sipil. Kondisi ini berpotensi menimbulkan preseden yang tidak sehat dalam praktik ketatanegaraan, karena membuka ruang bagi perluasan peran aparat keamanan dalam ranah sipil. Oleh karena itu, diperlukan penegasan batasan hukum yang tegas serta pengawasan yang efektif agar mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tetap berada dalam koridor konstitusi dan prinsip demokrasi.

KESIMPULAN

Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah di Indonesia merupakan mekanisme yang secara normatif diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai solusi atas kekosongan jabatan kepala daerah. Kewenangan tersebut berada pada pemerintah pusat sebagai bentuk pengisian jabatan secara administratif. Namun demikian, dalam praktiknya, pengangkatan Penjabat Kepala Daerah harus tetap tunduk pada prinsip negara hukum, termasuk kepastian hukum, netralitas aparatur negara, dan larangan rangkap jabatan. Apabila pengangkatan dilakukan tanpa dasar hukum yang jelas atau menyimpang dari ketentuan yang berlaku, maka berpotensi menimbulkan cacat yuridis serta mempengaruhi keabsahan tindakan administratif yang diambil oleh pejabat tersebut.

Lebih lanjut, pengangkatan perwira TNI/Polri aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah menimbulkan problematika dalam perspektif supremasi sipil dan demokrasi. Berdasarkan perbandingan dengan sistem hukum Prancis, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui mekanisme yang demokratis dan berbasis pada struktur pemerintahan lokal tanpa melibatkan aparat militer aktif dalam jabatan sipil. Hal ini menunjukkan bahwa dalam negara demokrasi modern, legitimasi dan supremasi sipil menjadi prinsip utama, sehingga praktik di Indonesia perlu dikaji dan disesuaikan agar tetap sejalan dengan prinsip-prinsip tersebut.

Sebagai rekomendasi, pemerintah perlu menegaskan harmonisasi regulasi mengenai pengisian jabatan Penjabat Kepala Daerah dengan menyusun pedoman normatif yang konsisten antara hukum pemerintahan daerah, hukum aparatur sipil negara, dan ketentuan mengenai kedudukan aparat pertahanan serta keamanan, sehingga tidak terjadi konflik norma dalam praktik pengangkatan pejabat publik. Pengisian jabatan sebaiknya secara tegas mensyaratkan kesesuaian status kepegawaian dengan rezim aparatur sipil negara serta memastikan penerapan asas legalitas, profesionalitas, dan netralitas birokrasi dalam setiap proses penunjukan. Selain itu, diperlukan penguatan mekanisme pengawasan administratif dan yudisial untuk menjamin bahwa penggunaan kewenangan pengangkatan tetap berada dalam batas konstitusional dan prinsip supremasi sipil, sehingga kepastian hukum, legitimasi pemerintahan daerah, dan kualitas tata kelola pemerintahan dapat terjaga secara berkelanjutan.

REFERENSI

- Abustan. (2022). Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah di Indonesia. *Indonesia Law Reform Journal*, 2(3), 274–287. <https://doi.org/10.22219/ilrej.v2i3.22202>
- Andriansyah, K. Z., SA, H. R., & Yazwardi. (2025). Independensi Penjabat Kepala Daerah dalam Menjaga Legitimasi Hukum dan Demokrasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik*, 5(5). <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i5>
- Ardiansyah, R. (2025). Diskresi dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dari unsur tni/polri. *REUSAM: Jurnal Ilmu Hukum*, 12(2), 11–22. <https://doi.org/10.29103/reusam.v12i2.21514>
- Assyayuti, M. M. (2022). Urgensi penataan ulang mekanisme pengisian jabatan penjabat kepala daerah perspektif demokrasi konstitusional. *Jurnal Lex Renaissance*, 7(2), 281–295. <https://doi.org/10.20885/jlr.vol7.iss2.art5>
- Bachmid, F. (2023). KEABSAHAN PENGISIAN PENJABAT KEPALA DAERAH DARI TENTARA NASIONAL INDONESIA. *Legal Standing : Jurnal Ilmu Hukum*, 7(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.24269/lv7i1.6714>
- Dahoklory, M. V., & Wattimury, E. (2024). Problematika pengangkatan prajurit TNI sebagai penjabat kepala daerah. *Perspektif*, 29(1), 46–53. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v29i1.904>
- Farisa, F. C. (2022, May 26). Deretan Pj Kepala Daerah yang Berstatus Polri/TNI Aktif. *Kompas.Com*. <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/26/08105451/deretan-pj->

- kepala-daerah-yang-berstatus-polri-tni-aktif?page=all
- Gratsia, M. E., Supriyadi, Nurita, R. F., Amrullah, M. F., & Rifandhana, R. F. (2023). Keabsahan Penempatan Anggota TNI Aktif dalam Menduduki Jabatan Sipil. *Bhirawa Law Journal*, 4(2).
- Guanti, W. (2025). Menakar Konstitusionalitas Penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah dalam Masa Transisi Demokrasi. *AL-SULTHANIYAH*, 14(2), 863–873. <https://doi.org/10.37567/al-sulthaniyah.v14i2.4901>
- Irfani, H., & Alamanda, A. E. (2024). Prinsip keterbukaan dan akuntabilitas dalam pengangkatan penjabat (PJ) kepala daerah. *JUSTITABLE - Jurnal Hukum*, 6(2), 165–181. <https://doi.org/10.56071/justitable.v6i2.846>
- Juanda, & Juanda, O. (2024). Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara). *Jurnal Keamanan Nasional*, 8(1), 192–219. <https://doi.org/10.31599/4hg54a38>
- Munawaroh, N. (2022, June 23). *Bolehkah Anggota TNI atau Polri Jadi Penjabat Kepala Daerah?* PT Justika Siar Publika. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/bolehkah-anggota-tni-atau-polri-jadi-penjabat-kepala-daerah-lt5b2b4060740f1/>
- Potabuga, R., Bawole, H. Y. A., & Pinori, J. J. (2025). ANALISIS YURIDIS PENUNJUKKAN ANGGOTA POLRI SEBAGAI PELAKSANA TUGAS KEPALA DAERAH. *Lex Privatum Jurnal Fakultas Hukum Unsrat*, 15(1).
- Pramesti, A. A., & Hufon. (2024). Pengangkatan pejabat kepala daerah dari anggota tni aktif ditinjau dari segi hukum. *COURT REVIEW: Jurnal Penelitian Hukum (e-ISSN: 2776-1916)*, 4(05), 22–37. <https://doi.org/10.69957/cr.v4i05.1586>
- Pratama, A. B. (2023). Inkonsistensi norma penempatan Tentara Nasional Indonesia sebagai penjabat kepala daerah pada masa transisi. *Doktrin: Jurnal Dunia Ilmu Hukum Dan Politik*, 2(1), 117–128. <https://doi.org/10.59581/doktrin.v2i1.1884>
- Putra, E. S. E., Fahmi, K., Yuslim, Khairani, & Andora, H. (2023). Pengangkatan Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Aktif Menjadi Penjabat Kepala Daerah. *UNES Law Review*, 6(1), 1136–1149. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1>
- Rawung, F. S., Mawuntu, J. R., & Setiabudhi, D. O. (2025). Kajian Yuridis Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak. *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research*, 5(4). <https://doi.org/https://doi.org/10.31004/innovative.v5i4.20954>
- Reniwuryaan, A., Saptanno, M. J., & Saija, V. J. E. (2023). Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Pejabat Tinggi Tentara Nasional Indonesia. *PATTIMURA Law Study Review*, 1(1). <https://doi.org/10.47268/palasrev.v1i1.9971>
- Sinaga, F. A. (2018). Legalitas penunjukan pejabat polri menjadi pelaksana tugas gubernur pada masa kampanye pemilihan kepala daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(1), 63–73. <https://doi.org/10.54629/jli.v15i1.16>
- Tanjung, F., Hernadi Affandi, & Inna Junaenah. (2025). Literature study on the appointment of acting regional heads from active Indonesian National Army (TNI) elements in regional autonomy perspective. *KRTHA BHAYANGKARA*, 19(2), 489–510. <https://doi.org/10.31599/krtha.v19i2.4293>
- Tohadi. (2018). Pengangkatan penjabat kepala daerah yang berasal dari anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam sistem hukum Indonesia (studi kasus pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan sebagai penjabat Gubernur Jawa Barat). *Jurnal Hukum Replik*, 6(1), 68. <https://doi.org/10.31000/jhr.v6i1.1178>
- Wijayanti, O., Indra, M., & Zulwisman. (2025). Analisis Yuridis Rangkap Jabatan TNI dan Polri Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 11(1.C), 175–186.

<https://doi.org/https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/11368>