

**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)**

***APPOINTMENT OF ACTING REGIONAL HEAD FROM
MEMBERS OF INDONESIAN NATIONAL ARMY AND MEMBERS
OF STATE POLICE
OF THE REPUBLIC OF INDONESIA IN INDONESIAN LEGAL
SYSTEM
(Case Study of the Appointment of Commissioner General
Mochammad Iriawan As Acting Governor of West Java)***

Tohadi

Fakultas Hukum Universitas Pamulang
e-mail: moh_tohadi@yahoo.com

Abstrak

Pengaturan pengangkatan pejabat kepala daerah yang berasal dari anggota TNI dan anggota Polri menimbulkan interpretasi yang berbeda.

*Dalam penelitian ini telah dihasilkan, pertama, bahwa pengaturan pengangkatan pejabat kepala daerah yang berasal dari anggota TNI dan anggota Polri selain harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh UU Pilkada dan UU ASN, juga harus memenuhi persyaratan yang ditentukan sebagai anggota TNI dan anggota Polri, sebagaimana diatur dalam UU TNI dan UU Polri yang merupakan hukum khusus (*lex specialis*) bagi anggota TNI dan anggota Polri tersebut. Kedua, pengangkatan pejabat kepala daerah yang berasal dari anggota TNI dan anggota Polri tanpa terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas keprajuritan dan dinas kepolisian tidak dapat dibenarkan menurut peraturan*

perundang-undangan. Dan ketiga, pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat yang masih aktif sebagai anggota Polri dan tanpa terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian tidak tepat, jika dilihat dari hukum positif. Khususnya yaitu UU Polri, PP No. 15/ 2001 tentang Pengalihan Status Anggota TNI dan Anggota Kepolisian Negara RI Menjadi PNS untuk Menduduki Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan PP 4/ 2002 dan terakhir diubah dengan PP 21/ 2002; dan PP 1/2003 tentang Pemberhentian Anggota Kepolisian Negara RI

Kata Kunci: *Penjabat Kepala Daerah, Penjabat Gubernur, Hukum Khusus (Lex Specialis), Hukum Umum (Lex Generali), Peraturan Perundang-undangan*

Abstract

Arrangements for the appointment of regional heads from the TNI and Polri members lead to different interpretations.

In this research, it was produced, first, that the arrangement of the appointment of regional heads from TNI members and police officers in addition to fulfilling the requirements determined by the Election Law and the ASN Law, must also fulfill the requirements determined as TNI members and members of State Police of the Republic of Indonesia, as regulated in the TNI Law and the Polri Law which is a special law (lex specialis) for members of the TNI and members of the State Police of the Republic of Indonesia. Second, the appointment of regional heads from the TNI and Polri members without first resigning or retiring from the military service and police services cannot be justified according to the law. And third, the appointment of Commissioner General Mochammad Iriawan as Acting Governor of West Java who is still active as a member of the National Police and without first resigning or retiring from the police service is inappropriate, if seen from positive law. Especially the Polri Law, PP. 15/2001 concerning the Transfer of Status of Members of the TNI and Members of the State Police of the Republic of Indonesia to Become Civil Servants to Occupy Structural Position as amended by Government Regulation 4/2002 and finally amended by PP 21/2002; and PP 1/2003 concerning Dismissal of Members of the State Police of the Republic of Indonesia.

Keywords: *Acting Regional Head, Acting Governor, Special Law (Lex Specialis), General Law (Lex Generali), Legislation.*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelantikan Komjen Pol Mochammad Iriawan sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat pada Senin, 18 Juni 2018 lalu oleh Mendagri Tjahjo Kumolo atas nama Presiden sesuai Keputusan Presiden Nomor 106/P Tahun 2018 tanggal 6 Juni 2018 menuai perdebatan hukum.

Sebelumnya, Komjen Pol Mochammad Iriawan yang sering disebut “Iwan Bule” ini menjabat sebagai Sekretaris Utama Lembaga Ketahanan Nasional terhitung sejak 8 Maret 2018.¹

Mendagri baik secara langsung maupun melalui Kepala Pusat Penerangan Kemendagri Bahtiar pada Senin, 18 Juni 2018 di Gedung Mereka, Bandung menyebut penunjukkan Iriawan itu sesuai aturan yang berlaku. Secara prinsip, sudah sesuai aturan. Yaitu UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada dan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN (Aparatur Sipil Negara).

Kepala Pusat Penerangan Kemendagri Bahtiar menyebut penunjukkan itu sesuai aturan yang berlaku. "Secara prinsip, sudah sesuai aturan. UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada dan UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN," kata Bahtiar di Gedung Merdeka, Bandung, Senin, 18 Juni 2018.

Dalam Pasal 201 di UU Pilkada, disebutkan untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat Penjabat (Pj) Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur. Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Bahtiar juga menyadur penjelasan Pasal 19 Ayat (1) huruf b dalam UU No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN yang mengatur ruang lingkup nomenklatur jabatan pimpinan tinggi madya.

Pasal 19 Ayat (1) huruf b menyebutkan yang dimaksud pimpinan tinggi madya adalah sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga non-struktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jendral, inspektur utama, kepala badan, staf ahli

¹ “Mochammad Iriawan”, https://id.wikipedia.org/wiki/Mochamad_Iriawan diakses pada 5 September 2018.

menteri, kepala sekretariat presiden, kepala sekretariat wakil presiden, sekretaris militer presiden, kepala sekretariat dewan pertimbangan presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.²

Di sisi lain, beberapa kalangan menanggapi sebaliknya, bahwa pengangkatan Iwan tidak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) Titi Anggraini berpendapat bahwa pemerintah masih mempunyai ruang untuk meninjau kembali penunjukan Komjen (Pol) Iriawan sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat. Hal ini demi menghindari polemik di publik yang semakin meruncing.³ Titi mempertanyakan alasan pengangkatan Komjen Polisi Mochamad Iriawan sebagai Pj Gubernur Jawa Barat (Jabar), yang menurutnya, tidak seharusnya birokrasi daerah ditangani oleh unsur kepolisian.⁴

Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) menyayangkan kebijakan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) yang melakukan pengangkatan anggota Polri aktif sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat. Karena hal tersebut, dinilai bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Sekretaris Jenderal KIPP Indonesia Kaka Suminta menjelaskan, sesuai dengan Undang-undang (UU) No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian, serta UU No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN, pengangkatan Komjen Pol Iriawan Aktif Sebagai Pj Gubernur Jabar tidak dapat dibenarkan. Karena menurut dia, definisi, tugas, fungsi dan wewenang kepolisian dan ASN berbeda, sehingga pengangkatan tersebut bertentangan dengan UU.⁵

Sementara itu Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia (PGI) menilai, pengangkatan itu bisa menimbulkan kegaduhan. Kepala Humas PGI Jeirry

² "Komjen Iriawan Resmi Menjabat Sebagai Pj Gubernur Jabar", <http://jabar.metrotvnews.com/peristiwa/zNPOXJAN-komjen-iriawan-resmi-menjabat-sebagai-pj-gubernur-jabar> diakses pada 5 September 2018.

³ "Perludem Minta Pengangkatan Iriawan sebagai Pj Gubernur Jabar Ditinjau Ulang", <https://nasional.kompas.com/read/2018/06/21/20443471/perludem-minta-pengangkatan-iriawan-sebagai-pj-gubernur-jabar-ditinjau-ulang> diakses pada 5 September 2018.

⁴ "Perludem Pertanyakan Alasan Pengangkatan PJ Gubernur Jabar Iriawan", <https://tirto.id/perludem-pertanyakan-alasan-pengangkatan-pj-gubernur-jabar-iriawan-cMHG> diakses pada 5 September 2018.

⁵ "KIPP: Pelantikan Iriawan Bertentangan dengan UU", <https://www.republika.co.id/berita/nasional/pilkada/18/06/19/pajp5y354-kipp-pelantikan-iriawan-bertentangan-dengan-uu> diakses pada 5 September 2018.

Sumampouw menilai, penunjukan M Iriawan tidak tepat waktu karena bisa ditafsirkan macam-macam.⁶

Bahkan tak kurang politisi Nasdem sebagai partai pendukung pemerintahan Presiden Jokowi menyatakan pengangkatan ini tidak sesuai ketentuan Undang-undang.

Sekretaris Jenderal Partai Nasdem Johnny G Plate menyayangkan kebijakan Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo yang menunjuk Komisaris Jenderal Polisi Mochamad Iriawan sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat. Nasdem mendukung wacana pengajuan hak angket atas penunjukan petinggi Polri dalam jabatan publik itu. Plate menjelaskan, hak angket adalah tindakan koreksi jika terdapat penyimpangan prosedural administratif.⁷

Pada masa pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono pernah terjadi pengangkatan anggota TNI menduduki pejabat kepala daerah. Misalnya pengangkatan Mayjen TNI Setia Purwaka menjadi Penjabat Gubernur Jawa Timur dengan Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 73/P Tahun 2008 tertanggal 15 Agustus 2008. Ketika itu, sebelumnya telah menjabat inspektur jenderal di Kementerian Komunikasi dan Informatika (irjen Kemkominfo). Setia Purwaka menjadi pejabat sipil di Kemkominfo sesudah dialihstatuskan dengan Keppres Nomor 34/K Tahun 2006 tanggal 12 Mei 2006. Ketika diangkat sebagai Penjabat Gubernur Jatim sudah bukan anggota TNI aktif, tapi sudah alih status (dari dinas TNI ke sipil).⁸ Sementara itu, Komjen Pol Mochammad Iriawan ketika diangkat sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat masih berstatus anggota aktif Polri dan tidak dialihstatuskan.

Dari paparan di atas bahwa landasan hukum pengangkatan anggota aktif Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan anggota aktif Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) untuk menduduki pejabat kepala daerah termasuk kasus pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan sebagai Penjabat (Pj) Gubernur

⁶ "PGI: Penunjukan Iriawan Jadi Penjabat Gubernur Jabar Kurang Tepat", <https://www.liputan6.com/news/read/3565337/pgi-penunjukan-iriawan-jadi-penjabat-gubernur-jabar-kurang-tepat> diakses pada 5 September 2018.

⁷ "Nasdem Dukung Angket Penunjukan Iriawan Pj Gubernur Jabar", <https://www.viva.co.id/berita/politik/1046455-nasdem-dukung-angket-penunjukan-iriawan-pj-gubernur-jabar> diakses pada 5 September 2018.

⁸ "Membedah Polemik TNI/Polri Jadi Pj Gubernur di Era Jokowi dan SBY", https://www.inews.id/news/read/156913/membedah-polemik-tni-polri-jadi-pj-gubernur-di-era-jokowi-dan-sby?sub_slug=nasional diakses pada 5 September 2018.

Jawa Barat menimbulkan pemahaman yang berbeda. Perbedaan pemahaman ini muncul sebagai akibat perbedaan penafsiran atau interpretasi hukum yang berbeda dalam membaca ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk mengulas, “Pangkat dan Penjabat Kepala Daerah yang Berasal dari Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Sistem Hukum Indonesia (Studi Kasus Pangkat dan Penjabat Komjen Pol Mochammad Iriawan Sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat).”

B. Perumusan Masalah

Peneliti merumuskan masalah-masalah yang diteliti yaitu:

1. Bagaimanakah pengaturan pangkat dan penjabat kepala daerah yang berasal dari anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) menurut peraturan perundang-undangan?
2. Apakah pangkat dan penjabat kepala daerah yang berasal dari yang berasal dari anggota TNI dan anggota Polri tanpa terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas keprajuritan dan dinas kepolisian dapat dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan?
3. Bagaimanakah pangkat dan penjabat Komjen Pol Mochammad Iriawan sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat dilihat dari peraturan perundang-undangan?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan melakukan penelitian kepustakaan atau data sekunder.⁹ Sifat penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang bertujuan menggambarkan secara lengkap ciri-ciri dari suatu keadaan, perilaku pribadi dan perilaku kelompok, serta untuk menentukan frekuensi suatu gejala.¹⁰

Penelitian ini akan mendeskripsikan atau menggambarkan pengaturan pangkat dan penjabat kepala daerah yang berasal dari anggota TNI dan anggota

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2004, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 13.

¹⁰ Soerjono Soekanto, 1982, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 49, 53, dan 96.

Polri serta pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat.

Dalam penelitian ini utamanya digunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

Sebagai penelitian normatif, maka data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder.¹¹ Oleh karena data yang akan dikumpulkan adalah data-data sekunder, maka alat pengumpulan data menggunakan studi dokumen.¹²

Penelitian ini menggunakan analisis data atau hasil secara kualitatif. Data-data awal terlebih dahulu akan diedit sehingga kesalahan-kesalahan dapat diperbaiki dan tidak ada keragu-raguan. Data-data kualitatif yang terkumpul dipisah-pisahkan menurut kategori masing-masing untuk kemudian ditafsirkan dalam usaha menjawab masalah penelitian.¹³

Sumber data sekunder yang utama dan akan dianalisis dalam penelitian ini adalah UU 10/2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU 1/2015 tentang Penetapan Perpu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang; UU 5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara, UU 3/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, UU 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, PP No. 15/ 2001 tentang Pengalihan Status Anggota TNI dan Anggota Kepolisian Negara RI Menjadi PNS untuk Menduduki Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan PP 4/ 2002 dan terakhir diubah dengan PP 21/ 2002; dan PP 1/2003 tentang Pemberhentian Anggota Kepolisian Negara RI.

D. Landasan Teoritis

Dalam mengulas masalah yang dibahas dalam tulisan ini, penulis akan menggunakan pisau analisis yaitu metode interpretasi hukum dan asas-asas peraturan perundang-undangan.

¹¹ Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2004, *Op.Cit.*, hlm. 13-14; Soerjono Soekanto, 1982, *Op.Cit.*, hlm. 52; dan Soetandyo Wignjosebroto, 2013, *Hukum, Konsep dan Metode*, Setara Press, Malang, hlm. 69-70.

¹² Soerjono Soekanto, 1982, *Loc.Cit.*

¹³ Maria S.W. Sumardjono, 1989, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, t.p., Yogyakarta, hlm. 24.

1. Metode Interpretasi Hukum

Interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang.¹⁴ Interpretasi hukum pada dasarnya menerangkan, menjelaskan, dan menegaskan baik dalam arti memperluas ataupun membatasi/mempersempit hukum yang ada dalam rangka penggunaannya untuk memecahkan masalah atau persoalan yang sedang dihadapi.¹⁵

Metode interpretasi hukum terdiri dari beberapa macam, yaitu: interpretasi otentik, interpretasi bahasa (gramatikal), interpretasi sistematis, interpretasi sosiologis, interpretasi teleologis, interpretasi historis, interpretasi restriktif dan ekstensif, interpretasi komparatif, dan interpretasi futuristis.¹⁶

a. Interpretasi Otentik¹⁷

Interpretasi otentik adalah suatu penafsiran resmi yang diberikan oleh pembuat undang-undang. Maksud memuat tafsiran istilah yang otentik atau resmi adalah supaya tafsiran itu mengikat. Contoh: dalam pasal 98 KUHP, yang dimaksud waktu malam, yaitu waktu antara matahari terbenam dan matahari terbit.

b. Interpretasi Bahasa (Gramatikal)

Interpretasi bahasa atau gramatikal (*taalkundige* atau *grammatikale interpretatie*) merupakan cara penafsiran undang-undang menurut arti perkataan (istilah) yang terdapat dalam undang-undang yang bertitik tolak pada arti perkataan-perkataan dalam hubungannya satu sama lain dalam kalimat-kalimat

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Edisi Ketiga, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, hlm. 144.

¹⁵ A. Ridwan Halim, 2000, *Pengantar Hukum dan Pengetahuan Ilmu Hukum Indonesia*, Angy Pelita Studyways, Jakarta, hlm. 5-6.

¹⁶ Penulis menguraikan metode interpretasi hukum ini berdasarkan pada Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, 1999, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku 1*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, Alumni, Bandung, hlm. 99-111; Sudikno Mertokusumo, 1999, *Op. Cit.*, hal. 145-150; A. Ridwan Halim, 2000, *Op. Cit.*, hal. 6-12; Yudha Bhakti Ardhiwisastra, 2000, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 9-12; dan Chainur Arrasjid, 2000, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 88- 94.

¹⁷ Mochtar Kusumaatmadja, Chainur Arrasjid, dan Yudha Bhakti Ardhiwisastra memasukkan interpretasi otentik atau interpretasi resmi ke dalam ajaran tentang interpretasi. Sementara Sudikno Mertokusumo tidak memasukkan hal ini dalam ajaran tentang interpretasi.

yang dipakai dalam bahasa sehari-hari yang umum. Interpretasi gramatikal ini disebut juga metode interpretasi obyektif.

Contoh: mengenai istilah “dipercayakan” seperti tercantum dalam pasal 432 KUHP. Sebuah paket yang *diserahkan* kepada dinas perkeretaapian (PT KAI), sedangkan yang berhubungan dengan pengiriman tidak lain kecuali dinas itu, berarti *dipercayakan*.

c. Interpretasi Sistematis

Interpretasi sistematis merupakan penafsiran yang didasarkan atas sistematika pengaturan hukum dalam hubungan antar pasal atau antar ayat dari peraturan hukum itu sendiri dalam mengatur masalahnya masing-masing. Contoh: Penafsiran pengertian “makar” menurut pasal 87 KUHP sebagai dasar secara sistematis bagi pasal-pasal 104-108 KUHP serta Pasal 130 dan 140 KUHP. Atau misalnya, asas monogami yang terdapat dalam pasal 27 KUHP/BW menjadi dasar bagi beberapa pasal lainnya, yaitu pasal 34, 60, 64, 86 KUHP.

d. Interpretasi Sosiologis

Interpretasi sosiologis adalah penafsiran yang dilakukan dengan menyelidiki sebab-sebab atau faktor apa dalam masyarakat atau perkembangan masyarakat yang bisa memberi penjelasan mengapa pengundang-undang (penmerintah) atau pengambil inisiatif undang-undang (DPR) bergerak atau tergerak mengajukan RUU itu.¹⁸

Contoh: Undang-undang No. 1 Tahun 1974 (UU tentang Perkawinan), bisa ditangkap sebagai salah satu yang mendorong masyarakat Indonesia waktu itu, terutama golongan wanitanya untuk menghentikan atau mengurangi praktek kawin cerai di kalangan penduduk golongan Islam yang mereka anggap merendahkan martabat wanita Indonesia dan menjalankan suatu praktek yang tidak sesuai lagi dengan Indonesia yang mempunyai aspirasi menjadi bangsa yang modern.

¹⁸ Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, 1999, *Op. Cit.*, hal. 106.

e. Interpretasi Teleologis

Interpretasi teleologis merupakan interpretasi yang mengemukakan tujuan dari usaha membentuk perundang-undangan baru. Interpretasi teleologis digunakan untuk membantu/menunjang argumentasi sosiologis di atas.¹⁹

Contoh: Waktu pembicaraan UU No. 1 Tahun 1974, terutama Peraturan Pemerintah (PP) sebagai pelaksanaannya, salah satu argumen yang dikemukakan adalah bahwa UU No. 1 Tahun 1974 dibutuhkan untuk mensukseskan pembangunan Nasional, utamanya dalam Program Keluarga Berencana.

f. Interpretasi Historis

Interpretasi historis merupakan penjelasan menurut terjadinya undang-undang. Ada 2 (dua) macam interpretasi historis, yaitu interpretasi menurut sejarah undang-undang (*wets historische interpretatie*) dan interpretasi menurut sejarah hukum (*rechtshistorische interpretatie*).

Interpretasi menurut sejarah undang-undang (*wets historische interpretatie*) hendak dicari maksud ketentuan undang-undang seperti yang dilihat oleh pembentuk undang-undang. Interpretasi menurut sejarah undang-undang merupakan penafsiran yang sempit disebut juga interpretasi subyektif, karena penafsir menmapatkan diri pada pandangan subyektif pembuat undang-undang. Interpretasi menurut sejarah undang-undang mengambil sumbernya dari surat menyurat dan pembicaraan di DPR, yang kesemuanya memberi gambaran tentang apa yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.

Sedangkan interpretasi menurut sejarah hukum (*rechtshistorische interpretatie*) adalah cara penafsiran hukum dengan jalan menyelidiki dan mempelajari sejarah perkembangan segala sesuatu yang berhubungan dengan hukum seluruhnya.

g. Interpretasi Restriktif dan Ekstensif

Interpretasi restriktif ialah suatu penafsiran undang-undang yang dilakukan dengan cara membatasi atau mempersempit arti kata-kata yang terdapat dalam

¹⁹ Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, 1999, *Ibid*. Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta membedakan antara interpretasi sosiologis dengan teleologis. Sedangkan Sudikno Mertokusumo, Chainur Arrasjid, dan Yudha Bhakti Ardhiwisastra menyamakan antara interpretasi sosiologis dengan interpretasi teleologis.

peraturan undang-undang. Misalnya kerugian hanya terbatas kepada kerugian materil saja.

Sedangkan interpretasi ekstensif adalah suatu penafsiran yang dilakukan dengan cara memperluas arti kata-kata yang terdapat dalam peraturan undang-undang sehingga suatu peristiwa dapat dimasukkan ke dalam, misalnya “aliran listrik” termasuk juga atau disamakan dengan “benda”.

h. Interpretasi Komparatif

Interpretasi komparatif atau interpretasi dengan jalan memperbandingkan adalah penjelasan berdasarkan perbandingan hukum. Maksud interpretasi komparatif ini hendak dicari kejelasan mengenai suatu ketentuan undang-undang. Terutama bagi hukum yang timbul dari perjanjian internasional, maka metode ini penting karena dengan pelaksanaan yang seragam direalisasi kesatuan hukum yang melahirkan perjanjian internasional sebagai hukum obyektif atau kaedah hukum beberapa negara. Di luar hukum perjanjian internasional kegunaan metode ini terbatas.²⁰

i. Interpretasi Futuristis

Interpretasi futuristis atau metode penemuan hukum yang bersifat antisipasi yaitu penjelasan ketentuan undang-undang dengan berpedoman pada undang-undang yang belum mempunyai kekuatan hukum.

2. Asas-Asas Peraturan Perundang-undangan

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.²¹

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto²² memperkenalkan 6 (enam) asas perundang-undangan, yaitu:

- a. Undang-undang tidak berlaku surut. Asas ini dapat dibaca dalam Pasal 3 *Algemene Bepalingen van Wetgeving (AB)* yang terjemahannya

²⁰ Sudikno Mertokusumo, 1999, *Op. Cit.*, hal. 149.

²¹ Maria Farida Indrati S., 2011, *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Cetakan ke-5, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 252. Lihat juga Maria Farida Indrati S., 2011, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, Cetakan ke-5, hlm. 226.

²² Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1993, *Perihal Kaedah Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 7-11.

sebagai berbunyi sebagai berikut: “UU hanya mengikat untuk masa yang akan datang dan tidak mempunyai kekuatan yang berlaku surut.” Pasal 1 Ayat (1) KUHPidana yang berbunyi sebagai berikut: “Tiada peristiwa dapat dipidana, kecuali atas dasar kekuatan suatu aturan perundang-undangan pidana yang telah ada sebelumnya.” Arti dari asas ini adalah bahwa UU hanya boleh dipergunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam UU tersebut, dan terjadi setelah UU itu dinyatakan berlaku.

- b. UU yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*lex superior derogat legi inferiori*).
- c. UU yang bersifat khusus mengenyampingkan UU yang bersifat umum, jika pembuatnya sama (*lex specialis derogat lex generalis*). Maksud dari asas ini adalah terhadap peristiwa khusus wajib diberlakukan UU yang menyebut peristiwa tersebut, walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diberlakukan UU yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat juga mencakup peristiwa khusus tersebut.
- d. UU yang berlaku belakangan membatalkan UU yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogat lex priori*). Yang dimaksudkan oleh asas ini adalah bahwa UU lain (yang lebih dahulu berlaku) yang mengatur suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi jika ada UU baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur pula hal tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan UU lama tersebut (pencabutan UU secara diam-diam).
- e. UU tidak dapat diganggu gugat. Makna asas ini sebagai berikut: 1) adanya kemungkinan bahwa isi UU menyimpang dari UUD dan 2) hakim atau siapa pun juga tidak mempunyai hak uji materiil terhadap UU tersebut. Hak tersebut hanya dimiliki oleh pembuat UU tersebut.
- f. UU sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

Amiroeddin Syarif²³ menetapkan adanya 5 (lima) asas perundang-undangan, yaitu:

- a. Asas tingkatan hierarki;

²³ Amiroeddin Syarif, 1987, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 78-84.

- b. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
- c. Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-Undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generalis*);
- d. Undang-Undang tidak berlaku surut; dan
- e. Undang-Undang yang baru menyampingkan Undang-Undang yang lama (*Lex posteriori derogat lex priori*).

Sudikno Mertokusumo maupun Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, menjabarkan asas-asas peraturan perundang-undangan yang utama, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengalahkan yang lebih rendah (*lex superior derogat legi inferiori*); peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum (*lex specialis derogat legi generali*), dan peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama: *lex posteriori derogat legi priori*.²⁴

Asas *lex superior derogat legi inferiori* memberikan arti bahwa perundang-undangan suatu negara merupakan suatu sistem yang tidak menghendaki atau membenarkan atau membiarkan adanya pertentangan atau konflik di dalamnya. Peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi yang mengatur hal yang sama. Kalau sampai terjadi konflik, maka peraturan perundang-undangan yang lebih tinggilah yang akan didahulukan.²⁵

Konflik mungkin terjadi juga antara peraturan perundang-undangan yang sifatnya umum dengan yang sifatnya khusus, sedang keduanya mengatur materi yang sama. Kalau terjadi demikian, maka peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan. Ini merupakan asas *lex specialis derogat legi generalis*.²⁶

Demikian halnya, konflik dapat terjadi antara peraturan perundang-undangan yang lama dengan yang baru, yang mengatur hal yang sama. Jika diundangkan peraturan baru yang tidak mencabut peraturan yang lama yang

²⁴ Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Op. Cit., hlm. 72-74. Lihat juga Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, 1999, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Op. Cit., hlm. 63.

²⁵ Sudikno Mertokusumo, 1999, Op. Cit., hlm. 72.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 74.

mengatur materi yang sama, sedangkan kedua-duanya saling bertentangan satu sama lain, maka peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama. Asas demikian dinamakan asas *lex posteriori derogat legi priori*.²⁷

II. PEMBAHASAN

A. Pengaturan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah yang Berasal dari Anggota TNI dan anggota Polri

Ketentuan mengenai pejabat kepala daerah diatur dalam UU 10/2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU 1/2015 tentang Penetapan Perpu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut: **UU Pilkada**).

Dalam UU Pilkada *a quo* pengaturan terkait pejabat kepala daerah meliputi hal-hal berikut:

1. Dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil Pemilihan 1 (satu) pasangan calon, Pemerintah menugaskan pejabat Gubernur, pejabat Bupati, atau pejabat Walikota (Pasal 54D Ayat (4));
2. Dalam hal Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara bersama-sama tidak dapat menjalankan tugas karena: a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; atau c. diberhentikan; sedangkan sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan pejabat Gubernur dan Menteri menetapkan pejabat Bupati/Walikota (Pasal 174 Ayat (7));
3. Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023, diangkat pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024 (Pasal 201 Ayat (9)).

Pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota masa jabatannya 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikut

²⁷ *Ibid.* Lihat juga Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, 1999, *Op.Cit.*, hlm. 63.

- dengan orang yang sama/berbeda (Penjelasan Pasal 201 Ayat (9));
4. Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 201 Ayat (10)); dan
 5. Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat pejabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 201 Ayat (11)).

Penjelasan Pasal 19 Ayat (1) huruf b UU 5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut: **UU ASN**) menyatakan bahwa:

Yang dimaksud dengan "jabatan pimpinan tinggi madya" meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.

Dalam Penjelasan Pasal 114 Ayat (1) UU ASN disebutkan, "Yang dimaksud dengan "jabatan pimpinan tinggi madya di tingkat provinsi" adalah sekretaris daerah provinsi."

Sedangkan Penjelasan Pasal 19 Ayat (1) huruf c UU ASN menyatakan 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.

Dan Penjelasan Pasal 115 Ayat (1) UU ASN menyatakan, "Yang dimaksud dengan "jabatan pimpinan tinggi pratama" adalah sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas provinsi, dan kepala dinas kabupaten/kota."

Pertanyaannya adalah bagaimana jika penjabat kepala daerah tersebut berasal dari anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri)? Apakah pengaturan pengisian penjabat kepala daerah hanya tunduk pada ketentuan UU Pilkada dan UU ASN?

Penulis berpandangan bahwa oleh karena sebagai anggota TNI, maka dalam proses pengangkatan anggota TNI menjadi penjabat kepala daerah tetap berlaku ketentuan UU 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disebut: **UU TNI**). Demikian halnya, bagi anggota Polri, maka berlaku UU 3/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut: **UU Polri**).

Dilihat dari asas peraturan perundang-undangan, UU TNI, dalam hemat penulis, merupakan hukum khusus (*lex specialis*) yang diberlakukan bagi anggota TNI termasuk dalam pengangkatannya sebagai kepala daerah. Hal yang sama UU Polri adalah hukum khusus (*lex specialis*) bagi anggota Polri termasuk dalam pengangkatan sebagai penjabat kepala daerah. Ketentuan pengangkatan menjadi penjabat kepala daerah yang ada tidak dapat mengesampingkan atau menghilangkan ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam UU TNI dan UU Polri bagi anggota TNI dan anggota Polri tersebut.

UU TNI telah mengatur perihal anggota TNI yang akan menduduki jabatan di luar sipil atau jabatan di luar TNI. Pasal 47 Ayat (1) UU TNI mengatur bahwa, “Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan.”

Kemudian Pasal 47 Ayat (2) UU TNI menyatakan, “Prajurit aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Search and Rescue (SAR) Nasional, Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung.”

Penjelasan Pasal 47 Ayat (2) UU TNI menyatakan, “Yang dimaksud dengan jabatan adalah jabatan yang dapat diduduki oleh prajurit aktif tidak termasuk jabatan Menteri Pertahanan atau jabatan politis lainnya.”

Selanjutnya Pasal 55 Ayat (1) huruf f dan g UU TNI menentukan bahwa prajurit diberhentikan dengan hormat dari dinas keprajuritan karena: f. alih status

menjadi pegawai negeri sipil; g. menduduki jabatan yang menurut peraturan perundang-undangan, tidak dapat diduduki oleh seorang prajurit aktif.

Adapun mengenai pengaturan anggota Polri ditentukan berdasarkan ketentuan UU Polri. Pasal 28 Ayat (3) UU Polri menggariskan, "Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian."

Penjelasan Pasal 28 Ayat (3) UU Polri menyebutkan, "Yang dimaksud dengan "jabatan di luar kepolisian" adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri."

Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah 1/2003 tentang Pemberhentian Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut: **PP 1/2003**) menyebutkan, "Pemberhentian dari dinas Kepolisian adalah pemberhentian anggota Kepolisian dari dinas Kepolisian Negara RI untuk memberikan kepastian hukum bahwa yang bersangkutan tidak lagi berstatus sebagai anggota." Lalu, Pasal 1 angka 3 PP 1/2003 menyatakan, "Dinas Kepolisian adalah segala aktivitas kedinasan yang dilakukan anggota dalam lembaga Kepolisian Negara RI."

Selain itu, anggota TNI dan anggota Polri yang beralih status sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk menduduki jabatan struktural diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2001 tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil untuk Menduduki Jabatan Struktural (selanjutnya disebut: **PP 15/2001**) jo. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2001 tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil untuk Menduduki Jabatan Struktural (selanjutnya disebut: **PP 4/2002 tentang Perubahan PP 15/2001**) jo. Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2001 tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil untuk Menduduki Jabatan Struktural Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2002 (selanjutnya disebut: **PP 21/2002 tentang Perubahan Kedua PP 15/2001**).

Pasal 1 angka 1 PP 15/2001 jo. PP 4/2002 tentang Perubahan PP 15/2001 jo. PP 21/2002 tentang Perubahan Kedua PP 15/2001 menyatakan, “Instansi sipil adalah organisasi pemerintahan di luar instansi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.”

Pasal 1 angka 4 PP 15/2001 tersebut menyatakan, “Jabatan struktural adalah jabatan struktural Eselon I dan Eselon II sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural.”

Kemudian, Pasal 2 PP 15/2001 *a quo* juga menyatakan:

Pasal 2

1. Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang akan menduduki jabatan struktural dialihkan statusnya menjadi Pegawai Negeri Sipil.
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang telah dialihkan statusnya menjadi Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dengan hormat sebagai Anggota Tentara Nasional Indonesia atau Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.
3. Pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan terhitung mulai tanggal yang bersangkutan diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Selanjutnya, Pasal 9 PP 21/2002 tentang Perubahan Kedua PP 15/2001, menyatakan:

Selain oleh Pegawai Negeri Sipil, jabatan struktural tertentu pada instansi sipil :

1. Kantor Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan;
2. Departemen Pertahanan;
3. Sekretariat Militer Presiden;
4. Badan Intelijen Negara;
5. Lembaga Sandi Negara;
6. Lembaga Ketahanan Nasional;
7. Dewan Ketahanan Nasional;
8. Badan S.A.R Nasional;

9. Badan Narkotika Nasional, dapat diduduki oleh Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tanpa dialihkan statusnya menjadi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.

Penjelasan Pasal 9 PP 21/2002 tersebut menjelaskan bahwa, “Yang dimaksud dengan Jabatan Struktural tertentu instansi sipil dalam Pasal ini adalah jabatan-jabatan struktural yang tugas dan fungsinya sesuai dengan tugas dan fungsi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.”

Dari pemaparan di atas pengaturan terhadap anggota TNI dan anggota Polri untuk menduduki jabatan sipil atau jabatan di luar TNI dan Polri dapat digambarkan dalam tabel berikut:

NO.	ANGGOTA TNI	NO.	ANGGOTA POLRI
1	untuk dapat menduduki jabatan sipil harus mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan; (Pasal 47 Ayat (1) UU TNI)	1	untuk dapat menduduki jabatan di luar kepolisian, anggota Polri terlebih dahulu harus mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian; (Pasal 28 Ayat (3) UU Polri)
2	untuk 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 dapat tetap sebagai prajurit aktif. Dengan kata lain, tidak harus	2	Anggota anggota Polri yang akan menduduki jabatan struktural dialihkan statusnya menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS); (Pasal 2 Ayat (1) PP 15/2001)

	<p>mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan;</p> <p>(Pasal 47 Ayat (2) UU TNI)</p>		
3	<p>untuk menduduki jabatan Menteri Pertahanan atau jabatan politis lainnya tidak dapat diduduki oleh prajurit aktif. Dengan kata lain harus mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan;</p> <p>(Pasal 47 Ayat (2) UU TNI)</p>	3	<p>Anggota Polri yang telah dialihkan statusnya menjadi PNS diberhentikan dengan hormat sebagai anggota;</p> <p>(Pasal 2 Ayat (2) PP 15/2001)</p>
4	<p>untuk menjadi pegawai negeri sipil, maka harus terlebih dahulu diberhentikan dengan hormat dari dinas keprajuritan;</p> <p>(Pasal 55 Ayat (1) huruf f UU TNI)</p>	4	<p>Anggota Polri tanpa dialihkan statusnya menjadi PNS dapat menduduki jabatan struktural tertentu pada instansi sipil :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Kantor Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan; b. Departemen Pertahanan; c. Sekretariat Militer Presiden; d. Badan Intelijen Negara; e. Lembaga Sandi Negara; f. Lembaga Ketahanan Nasional; g. Dewan Ketahanan Nasional; h. Badan S.A.R Nasional; i. Badan Narkotika Nasional.

			Dengan kata lain, untuk menduduki jabatan struktural tersebut di atas, anggota Polri tidak harus diberhentikan dengan hormat sebagai anggota. (Pasal 9 PP 21/2002)
5	untuk menduduki jabatan yang menurut peraturan perundang-undangan, tidak dapat diduduki oleh seorang prajurit aktif, maka harus terlebih dahulu diberhentikan dengan hormat dari dinas keprajuritan; (Pasal 55 Ayat (1) huruf g UU TNI)		
6	Anggota TNI yang akan menduduki jabatan struktural dialihkan statusnya menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS); (Pasal 2 Ayat (1) PP 15/2001)		
7	Anggota TNI yang telah dialihkan statusnya menjadi PNS diberhentikan dengan hormat sebagai anggota; (Pasal 2 Ayat (2) PP 15/2001)		
8	Anggota TNI tanpa dialihkan statusnya menjadi PNS dapat menduduki jabatan struktural		

<p>tertentu pada instansi sipil :</p> <ul style="list-style-type: none">a. Kantor Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan;b. Departemen Pertahanan;c. Sekretariat Militer Presiden;d. Badan Intelijen Negara;e. Lembaga Sandi Negara;f. Lembaga Ketahanan Nasional;g. Dewan Ketahanan Nasional;h. Badan S.A.R Nasional;i. Badan Narkotika Nasional. <p>Dengan kata lain, untuk menduduki jabatan struktural tersebut di atas, anggota TNI tidak harus diberhentikan dengan hormat sebagai anggota.</p> <p>(Pasal 9 PP 21/2002)</p>		
--	--	--

Penjabat kepala daerah yang berasal dari anggota TNI dan anggota Polri, selain harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh UU Pilkada dan UU ASN. Yaitu penjabat Gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya dan penjabat Bupati/Walikota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Juga harus memenuhi persyaratan yang ditentukan sebagai anggota TNI dan anggota Polri, sebagaimana telah digambarkan di atas.

Mengapa demikian? Sebagaimana telah dikemukakan, anggota TNI dan anggota Polri selama masih berstatus sebagai anggota TNI dan anggota Polri, maka *mutatis mutandis* tunduk dan terikat pada UU TNI dan UU Polri. UU TNI dan UU

Polri bagi anggota TNI dan anggota Polri merupakan hukum khusus (*lex specialis*) dari ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya terkait penjabat kepala daerah dalam hal ini UU Pilkada dan UU ASN. UU Pilkada dan UU ASN, dengan demikian berarti sebagai hukum umum (*lex generalis*) bagi anggota TNI dan anggota Polri.

Maka, membaca dan memahami bagaimana pengaturan penjabat kepala daerah yang berasal dari anggota TNI dan anggota Polri harus menggunakan metode interpretasi sistematis, tidak cukup hanya menggunakan metode interpretasi otentik dan interpretasi bahasa (gramatikal). Kecuali membaca dan memahami arti yang dimaksudkan pembentuk undang-undang (metode interpretasi otentik) serta membaca dan memahami istilah yang ada pada UU Pilkada dan UU ASN (metode interpretasi bahasa atau gramatikal), juga harus menghubungkannya dengan membaca dan memahami ketentuan-ketentuan khusus bagi anggota TNI dan anggota Polri khususnya UU TNI, UU Polri, PP No. 15/ 2001 tentang Pengalihan Status Anggota TNI dan Anggota Kepolisian Negara RI Menjadi PNS untuk Menduduki Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan PP 4/ 2002 dan terakhir diubah dengan PP 21/ 2002; dan PP 1/2003 tentang Pemberhentian Anggota Kepolisian Negara RI (metode interpretasi sistematis).

B. Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah yang Berasal dari Anggota TNI dan anggota Polri Tanpa Terlebih Dahulu Mengundurkan Diri Atau Pensiun Dari Dinas Keprajuritan dan Dinas Kepolisian Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Penjabat kepala daerah merupakan jabatan sipil dan jabatan di luar TNI dan Polri. Penjabat kepala daerah juga merupakan jabatan politis, yang pengisiannya ditentukan pemimpin negara yang dipilih rakyat melalui hasil pemilihan umum. Akan tetapi, penjabat kepala daerah bukan merupakan jabatan struktural PNS yang tugas dan fungsinya sesuai dengan tugas dan fungsi TNI dan Polri.

Jika anggota TNI hendak menduduki jabatan sipil maka yang bersangkutan harus terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Begitupun jika anggota Polri akan menduduki jabatan di luar kepolisian, harus terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Bila anggota TNI menduduki jabatan yang menurut peraturan perundang-undangan, tidak dapat diduduki oleh seorang prajurit aktif, maka harus diberhentikan dengan hormat dari dinas keprajuritan. Misalnya menjadi pegawai negeri sipil (PNS). Anggota Polri pun jika menjadi PNS, maka diberhentikan dengan hormat sebagai anggota Polri.

Berdasarkan hal-hal yang telah dijelaskan secara detail di atas, maka sudah dapat ditarik kesimpulan dengan jelas bahwa jika anggota TNI dan anggota Polri menduduki jabatan penjabat kepala daerah harus terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas keprajuritan dan dinas kepolisian. Karena penjabat kepala daerah sebagaimana telah diutarakan merupakan jabatan sipil dan jabatan di luar TNI dan Polri, sekaligus merupakan jabatan politis, yang pengisiannya ditentukan pemimpin negara yang dipilih rakyat melalui hasil pemilihan umum, yang ditentukan oleh kebijakan dan keputusan politik.

C. Pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan Sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat Dilihat Dari Peraturan Perundang-Undangan

Sebagaimana telah disinggung di depan bahwa Komjen Pol Mochammad Iriawan dilantik sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat pada 18 Juni 2018 berstatus masih aktif sebagai anggota Polri. Sebelumnya, ia menjabat sebagai Sekretaris Utama Lembaga Ketahanan Nasional (Sestama Lemhanas) terhitung sejak 8 Maret 2018.²⁸

Penulis berpendapat bahwa dalam kasus pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan menjadi Penjabat Gubernur Jawa Barat, Mendagri kurang cermat dalam memahami UU yang berlaku.²⁹

Pasal 201 Ayat (10) UU 10/2016 (UU Pilkada) menentukan bawa untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya.

Sedangkan merujuk pada Penjelasan Pasal 19 Ayat (1) UU 5/ 2014 (UU ASN) disebutkan "jabatan pimpinan tinggi madya" meliputi sekretaris jenderal

²⁸ "Mochammad Iriawan", https://id.wikipedia.org/wiki/Mochamad_Iriawan diakses pada 5 September 2018.

²⁹ "Pj Gubernur Jabar, Mendagri Dinilai Kurang Cermat", <http://wikiparlemen.com/polhukam/pj-gubernur-jabar-mendagri-dinilai-kurang-cermat/> diakses pada 7 September 2018.

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

Persoalan hukumnya, hemat penulis, tidaklah sesederhana bahwa oleh karena Komjen Pol Mochammad Iriawan sebagai Sekretaris Utama Lembaga Ketahanan Nasional (Sestama Lemhanas), maka dengan demikian telah memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Penjabat Gubernur Jawa Barat.

Menurut penulis, harus dibedakan 3 (tiga) hal dalam pengisian penjabat gubernur menurut hukum positif yang ada. Pertama, dibolehkannya anggota Kepolisian (Polri) yang masih aktif diangkat dalam jabatan pimpinan tinggi madya. Akan tetapi yang kedua, tidak semua jabatan pimpinan tinggi madya dapat diisi oleh anggota Polri yang masih aktif. Dan ketiga, tidak semua orang yang memegang jabatan pimpinan tinggi madya secara otomatis dapat diangkat menjadi Penjabat Gubernur.

Sekretaris jenderal kementerian, sekretaris utama Lemhanas, dan sekretaris daerah provinsi semuanya merupakan jabatan pimpinan tinggi madya. Tapi tidak semuanya dapat diisi oleh anggota Kepolisian yang masih aktif. Dan tidak semuanya secara otomatis bisa diangkat menjadi penjabat Gubernur.

Hukum positif Indonesia, mengatur jabatan sekretaris jenderal kementerian dan sekretaris daerah provinsi tidak dapat diisi oleh anggota Kepolisian yang masih aktif. Sebaliknya, untuk jabatan sekretaris utama Lemhanas boleh diisi oleh anggota Polri yang masih aktif.³⁰

Dalam kasus Komjen Pol Mochammad Iriawan menduduki jabatan Sekretaris Utama Lembaga Ketahanan Nasional (Sestama Lemhanas), sesuai ketentuan Pasal 9 PP 21/2002 tentang Perubahan Kedua PP 15/2001, dapat dijabat oleh anggota aktif Polri. Sebab, sesuai Penjelasan Pasal 9 PP 21/2002 bahwa jabatan Sekretaris Utama Lembaga Ketahanan Nasional (Sestama Lemhanas)

³⁰ “Pengangkatan Pj Gubernur Jabar Menabrak Ketentuan Hukum”, <http://www.harianterbit.com/m/nasional/read/2018/06/21/98981/0/25/Pengangkatan-Pj-Gubernur-Jabar-Menabrak-Ketentuan-Hukum-> diakses pada 7 September 2018.

merupakan jabatan struktural tertentu pada instansi sipil yang tugas dan fungsinya sesuai dengan tugas dan fungsi Polri.

Masalahnya kemudian, ketika Komjen Pol Mochammad Iriawan yang memenuhi jabatan pimpinan tinggi madya tetapi masih aktif sebagai anggota Polri apakah dapat menduduki penjabat gubernur tanpa harus mengundurkan diri atau pensiun?

Penulis berpandangan bahwa oleh karena Komjen Pol Mochammad Iriawan masih aktif sebagai anggota Polri, maka tunduk dan terikat pada UU Polri sebagai hukum khusus (*lex specialis*). Dan sesuai ketentuan UU Polri, jika anggota Polri akan menduduki jabatan di luar kepolisian, harus terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian (Pasal 28 Ayat (3) UU Polri).

Dengan demikian, ketentuan hukum yang harus digunakan dalam melihat kasus pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan ini tidak cukup hanya melakukan interpretasi otentik dan interpretasi bahasa (gramatikal) atas ketentuan Pasal 201 Ayat (10) UU Pilkada dan Pasal 19 Ayat (1) UU ASN. Melainkan harus menggunakan interpretasi sistematis dengan menghubungkannya dengan hukum khusus (*lex specialis*) dalam hal ini UU Polri. Dan merujuk pada ketentuan Pasal 28 Ayat (3) UU Polri ini, maka Komjen Pol Mochammad Iriawan harus terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian jika hendak diangkat menjadi Penjabat Gubernur Jawa Barat.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan pada hasil dan pembahasan penelitian di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- A. Pengaturan pengangkatan penjabat kepala daerah yang berasal dari anggota TNI dan anggota Polri selain harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh UU Pilkada dan UU ASN, juga harus memenuhi persyaratan yang ditentukan sebagai anggota TNI dan anggota Polri, sebagaimana diatur dalam UU TNI dan UU Polri yang merupakan hukum khusus (*lex specialis*) bagi anggota TNI dan anggota Polri tersebut;
- B. Pengangkatan penjabat kepala daerah yang berasal dari anggota TNI dan anggota Polri tanpa terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas

keprajuritan dan dinas kepolisian tidak dapat dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan;

- C. Pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat yang masih aktif sebagai anggota Polri dan tanpa terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian tidak tepat, jika dilihat dari hukum positif. Khususnya yaitu UU Polri, PP No. 15/ 2001 tentang Pengalihan Status Anggota TNI dan Anggota Kepolisian Negara RI Menjadi PNS untuk Menduduki Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan PP 4/ 2002 dan terakhir diubah dengan PP 21/ 2002; dan PP 1/2003 tentang Pemberhentian Anggota Kepolisian Negara RI.

Merujuk pada hasil dan pembahasan penelitian serta kesimpulan yang telah diuraikan di atas, peneliti perlu memberikan saran-saran, yaitu:

- A. Untuk menjamin adanya kepastian hukum dan menghindari perbedaan interpretasi hukum, maka Pembentuk UU dalam hal ini Presiden bersama DPR perlu melakukan perubahan dan/atau penyempurnaan terhadap ketentuan terkait pengangkatan pejabat kepala daerah yang berasal dari anggota TNI dan anggota Polri terutama ketentuan yang ada dalam UU Pilkada, UU ASN, UU TNI, dan UU Polri;
- B. Untuk mengatasi keadaan sampai adanya perubahan dan/atau penyempurnaan UU tersebut di atas, Pemerintah harus segera melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPR untuk kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah yang mengatur terkait pengangkatan pejabat kepala daerah yang berasal dari anggota TNI dan anggota Polri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- A. Ridwan Halim. 2000. *Pengantar Hukum dan Pengetahuan Ilmu Hukum Indonesia*. Angy Pelita Studyways, Jakarta.
- Amiroeddin Syarif. 1987. *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Bina Aksara, Jakarta.
- Chainur Arrasjid. 2000. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Maria Farida Indrati S. 2011. *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*. Kanisius, Yogyakarta.
- Maria Farida Indrati S. 2011. *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*. Kanisius, Yogyakarta.
- Maria S.W. Sumardjono. 1989. *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*. t.p., Yogyakarta.
- Mochtar Kusumaatmadja, Prof., Dr., S.H., LL.M. dan Dr. B. Arief Sidharta, S.H. 1999. *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku 1*. Alumni, Bandung.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. 1993. *Perihal Kaedah Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soerjono Soekanto. 1982. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2004. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Soetandyo Wignjosoebroto. 2013. *Hukum, Konsep dan Metode*. Setara Press, Malang.
- Sudikno Mertokusumo, Prof., Dr., SH. 1999. *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*. Liberty, Yogyakarta.

Yudha Bhakti Ardhiwisastra. 2000. *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*. Alumni, Bandung.

Internet :

<https://www.republika.co.id/berita/nasional/pilkada/18/06/19/pajp5y354-kipp-pelantikan-iriawan-bertentangan-dengan-uu>

<http://jabar.metrotvnews.com/peristiwa/zNP0XJAN-komjen-iriawan-resmi-menjabat-sebagai-pj-gubernur-jabar>

https://www.inews.id/news/read/156913/membedah-polemik-tni-polri-jadi-pj-gubernur-di-era-jokowi-dan-sby?sub_slug=nasional

https://id.wikipedia.org/wiki/Mochamad_Iriawan

<https://www.viva.co.id/berita/politik/1046455-nasdem-dukung-angket-penunjukan-iriawan-pj-gubernur-jabar>.

<http://www.harianterbit.com/m/nasional/read/2018/06/21/98981/0/25/Pengangkatan-Pj-Gubernur-Jabar-Menabrak-Ketentuan-Hukum->

<https://nasional.kompas.com/read/2018/06/21/20443471/perludem-minta-pengangkatan-iriawan-sebagai-pj-gubernur-jabar-ditinjau-ulang>

<https://tirto.id/perludem-pertanyakan-alasan-pengangkatan-pj-gubernur-jabar-iriawan-cMHG>

<https://www.liputan6.com/news/read/3565337/pgi-penunjukan-iriawan-jadi-penjabat-gubernur-jabar-kurang-tepat>

<http://wikiparlemen.com/polhukam/pj-gubernur-jabar-mendagri-dinilai-kurang-cermat/>