

Problematika Konstitusional Penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah TNI/Polri: Antara Diskresi Eksekutif, Netralitas, dan Asas Demokrasi Lokal

Anies Prima Dewi¹, Ni Wayan Sri Diani², Aminullah³

¹ Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Mataram, Indonesia

² Institut Agama Hindu Negeri (IAHN) Gde Pudja Mataram

³ Universitas Mandalika Mataram

E-mail; anieskardin@gmail.com¹, diani@iahn-gdepudja.ac.id², aminullah@undikma.ac.id³

Corresponding Author: anieskardin@gmail.com

ABSTRACT

The transitional policy towards the 2024 National Simultaneous Regional Elections (Pilkada) has resulted in a massive vacuum of definitive regional head positions, which are subsequently filled by Acting Regional Heads (Penjabat Kepala Daerah). A constitutional problematic arises when the central government appoints active military (TNI) and police (Polri) officers as Acting Regional Heads. This study aims to examine the legal validity of appointing active TNI/Polri officers as Acting Regional Heads from the perspectives of civilian supremacy, institutional neutrality, and the principle of local democracy. This study utilizes a normative legal research method with a statute approach and a conceptual approach. The results demonstrate that, first, the appointment of active TNI/Polri officers as Acting Regional Heads constitutes an abuse of executive discretion (detournement de pouvoir) that violates the imperative norms of Article 47 paragraph (1) of Law Number 34 of 2004 concerning the TNI and Article 28 paragraph (3) of Law Number 2 of 2002 concerning the Polri. Second, such top-down policy severely degrades the principle of local democracy mandated by Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution, distorts constitutional accountability, and disobeys the mandate of the Constitutional Court Decision Number 15/PUU-XX/2022, which requires a transparent and democratic mechanism. This research recommends the immediate enactment of a specific Government Regulation (PP) regarding the appointment procedures for Acting Regional Heads, which strictly prohibits the involvement of active military/police apparatus to preserve the purity of local democracy and the neutrality of state apparatus.

Keywords: Local Democracy; Executive Discretion; Acting Regional Head; TNI/Polri Neutrality.

ABSTRAK

Kebijakan transisi menuju Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak Nasional tahun 2024 berimplikasi pada banyaknya kekosongan jabatan kepala daerah definitif yang kemudian diisi oleh Penjabat (Pj) Kepala Daerah. Problematika konstitusional mencuat ketika pemerintah pusat menunjuk perwira aktif TNI/Polri sebagai Pj Kepala Daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji keabsahan hukum penunjukan perwira TNI/Polri sebagai Pj Kepala Daerah ditinjau dari prinsip supremasi sipil, netralitas institusi, dan asas demokrasi lokal. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa, *pertama*, penunjukan perwira aktif TNI/Polri sebagai Pj Kepala Daerah merupakan bentuk penyalahgunaan diskresi eksekutif (*detournement de pouvoir*) yang bertentangan dengan norma imperatif dalam Pasal 47 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI dan Pasal 28 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri. *Kedua*, kebijakan sentralistik tersebut mendegradasi asas demokrasi lokal sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, mendistorsi akuntabilitas konstitusional, serta merupakan bentuk pembangkangan terhadap mandat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 yang mengharuskan adanya regulasi pelaksana yang transparan dan demokratis. Penelitian ini merekomendasikan perlunya pembentukan Peraturan Pemerintah (PP) khusus mengenai tata cara pengangkatan Pj Kepala Daerah yang secara tegas melarang pelibatan aparat militer/kepolisian aktif guna menjaga kemurnian demokrasi lokal dan netralitas aparatur negara.

Kata Kunci: Demokrasi Lokal; Diskresi Eksekutif; Penjabat Kepala Daerah; Netralitas TNI/Polri.

Pendahuluan

Desain ketatanegaraan Indonesia pasca-Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 memberikan jaminan konkrit terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini termanifestasi dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menggariskan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis

(Asshiddiqie, 2014: 112). Namun, kebijakan unifikasi agenda elektoral melalui Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak Nasional tahun 2024 berdasarkan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, telah melahirkan kondisi transisional berupa kekosongan ratusan kursi kepala daerah definitif di seluruh Indonesia (Isra & Teguh, 2021: 45).

Untuk mengisi kekosongan tersebut, Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU Nomor 10 Tahun 2016 memberikan mandat kepada Pemerintah Pusat (Presiden dan Menteri Dalam Negeri) untuk mengangkat Penjabat (Pj) Kepala Daerah yang berasal dari Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Madya untuk tingkat provinsi dan JPT Pratama untuk tingkat kabupaten/kota (Safa'at, 2022: 18). Secara normatif, frasa "JPT Madya dan Pratama" merujuk pada rezim Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN).

Lebih jauh, otonomi daerah sejatinya bukan semata-mata pendelegasian beban administratif dari pusat ke daerah, melainkan wujud desentralisasi politik yang meniscayakan adanya kontrak sosial melalui pemilihan langsung. Kepala daerah memikul beban akuntabilitas horizontal kepada masyarakat lokal, bukan sekadar akuntabilitas vertikal kepada pemerintah pusat (Hoessein, 2011: 45). Ketika posisi kepala daerah dijabat oleh figur transisional dalam kurun waktu yang cukup lama—bahkan ada yang mencapai lebih dari satu tahun—ketiadaan legitimasi elektoral ini berpotensi mendegradasi makna kedaulatan rakyat di tingkat lokal dan mereduksi otonomi daerah menjadi sekadar dekonsentrasi kekuasaan (MD, 2010: 112).

Problematisasi tata negara muncul ke permukaan tatkala pemerintah melakukan manuver dengan menunjuk perwira aktif Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) sebagai Pj Kepala Daerah di beberapa wilayah (misalnya penunjukan perwira tinggi BIN dari unsur TNI aktif sebagai Pj Bupati Seram Bagian Barat pada 2022). Langkah ini memicu perdebatan sengit (*debatable*) dalam wacana hukum tata negara Indonesia. Pemerintah berdalih bahwa anggota TNI/Polri yang menduduki struktur JPT di instansi luar institusi induknya (seperti Kemenko Polhukam, BIN, atau BNPT) dapat dialihstatuskan secara fungsional untuk mengisi jabatan sipil berdasarkan diskresi eksekutif (Fibrianti, 2022: 104).

Manuver penunjukan aparaturnya keamanan aktif dalam struktur kepemimpinan sipil lokal pada dasarnya mengusik konsensus fundamental ketatanegaraan pasca-Reformasi 1998.

Pencabutan doktrin Dwifungsi ABRI merupakan tonggak utama dalam mengembalikan profesionalisme militer dan kepolisian sebagai alat pertahanan dan keamanan negara, bukan instrumen politik pemerintahan sipil (Gaffar, 2012: 89). Mengembalikan perwira aktif ke tampuk birokrasi pemerintahan daerah – meskipun dengan dalih penugasan di luar struktur induk – sama halnya dengan mereproduksi memori kolektif tentang sentralisasi aparat keamanan, yang secara konseptual bertentangan dengan desain konsolidasi demokrasi konstitusional yang telah dibangun secara susah payah (Indrayana, 2007: 134).

Namun, argumentasi pemerintah tersebut mengalami benturan norma (*conflict of norms*). Konstitusi dan regulasi organik Reformasi, yakni UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI dan UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, secara tegas meletakkan prinsip supremasi sipil dan melarang anggota TNI/Polri aktif menduduki jabatan sipil-politik tanpa mengundurkan diri terlebih dahulu (Huda, 2018: 76). Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022 sebenarnya telah memberikan rambu-rambu yang jelas, bahwa penunjukan Pj Kepala Daerah harus dilakukan secara demokratis, transparan, dan tidak boleh mengembalikan hantu "Dwifungsi ABRI" ke dalam tata kelola pemerintahan daerah (Mahkamah Konstitusi, 2022).

Fenomena penunjukan aparaturnya keamanan aktif dalam ranah kepemimpinan sipil lokal sering kali dibenarkan oleh otoritas pusat melalui argumentasi "keadaan transisional" yang mensyaratkan stabilitas keamanan ekstra menjelang suksesi politik serentak. Namun, dari optik hukum ketatanegaraan, rasionalisasi ini mengandung kekeliruan paradigmatik yang fundamental. Kekosongan jabatan kepala daerah secara massal akibat desain unifikasi Pilkada Serentak 2024 adalah sebuah keniscayaan administratif yang telah dikalkulasi dan direncanakan oleh pembentuk undang-undang (*by design*), bukan sebuah kondisi kedaruratan tak terduga (*state of emergency*) (Tjandra, 2018: 72). Oleh karena itu, dalih stabilitas dan manajemen krisis tidak dapat dijadikan landasan yurisprudensial bagi diskresi eksekutif untuk mereduksi kelembagaan sipil dan menghidupkan kembali fungsi "kekaryaan" militer yang secara aklamasi telah dihapuskan sejak awal Reformasi (Mochtar, 2016: 104).

Lebih mengkhawatirkan lagi, kehadiran perwira aktif di pucuk pimpinan daerah berpotensi menciptakan benturan kepentingan (*conflict of interest*) yang serius terhadap jaminan netralitas birokrasi, terutama dalam ekosistem pemilihan kepala daerah. Secara absolut, Pj Kepala Daerah memegang otoritas penuh atas pembinaan Aparatur Sipil Negara

(ASN), rotasi jabatan, pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan akses terhadap fasilitas publik (Kurniawan, 2019: 88). Ketika instrumen-instrumen vital ini dikendalikan oleh figur yang secara kelembagaan masih terikat pada garis komando (*chain of command*) institusi keamanan pusat, terdapat risiko politisasi birokrasi yang dapat meminggirkan nilai-nilai imparsialitas ASN dan mencederai integritas kontestasi elektoral (Gaffar, 2006: 145).

Secara filosofis, manuver penunjukan ini juga mempertegas adanya anomali dalam relasi kekuasaan antara pusat dan daerah. Alih-alih memberdayakan instrumen birokrasi sipil daerah—seperti Sekretaris Daerah (Sekda) yang secara kepangkatan memenuhi kualifikasi JPT Madya/Pratama dan secara sosiologis jauh lebih memahami anatomi sosial-budaya masyarakat lokal—pemerintah pusat justru memaksakan figur berseragam melalui pendekatan *top-down* (Thalib, 2018: 56). Praktik ini merupakan bentuk regresi otonomi daerah yang secara perlahan menggeser bandul desentralisasi politik kembali ke arah resentralisasi (sentralisasi gaya baru). Dalam kerangka ini, daerah tidak lagi diposisikan sebagai entitas otonom yang demokratis, melainkan sekadar subordinat pelaksana kehendak elit pusat yang dikelola melalui tata kelola instruksional dan koersif (Prasetyo, 2021: 112).

Di tengah kekosongan regulasi teknis (*vacuum of norm*) yang komprehensif pasca-Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022, tafsir sepihak pemerintah melalui instrumen diskresi eksekutif berpotensi bermutasi menjadi praktik kesewenang-wenangan hukum yang meminggirkan partisipasi publik (Susanti, 2021: 56). Berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu yang umumnya hanya menyoroti persoalan maladministrasi dari tata cara pengangkatan Pj Kepala Daerah, artikel ini secara spesifik membedah anomali tersebut dari perspektif benturan norma supremasi sipil dan batas-batas konstitusional hak prerogatif pemerintah. Berangkat dari latar belakang tersebut, penelitian ini difokuskan untuk menjawab dua permasalahan utama: (1) Bagaimana keabsahan hukum penggunaan diskresi eksekutif dalam penunjukan perwira aktif TNI/Polri sebagai Pj Kepala Daerah jika dihadapkan pada prinsip netralitas institusi dan supremasi sipil?; serta (2) Bagaimana implikasi konstitusional dari penunjukan tersebut terhadap eksistensi asas demokrasi lokal berdasarkan UUD NRI 1945?

Metode

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang berfokus pada pengkajian norma-norma positif, asas-asas hukum, serta doktrin konstitusi yang relevan (Marzuki, 2017: 35). Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah sinkronisasi antara UU Pilkada, UU ASN, UU TNI, dan UU Polri, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) guna membedah doktrin diskresi, supremasi sipil, dan demokrasi lokal. Bahan hukum primer terdiri dari UUD NRI 1945, peraturan perundang-undangan terkait, dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Bahan hukum sekunder diperoleh dari literatur akademik, jurnal ilmiah terindeks (seperti *Jurnal Kerta Widya* dan *Juris Prima*), serta pandangan para sarjana hukum tata negara. Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif-preskriptif dengan metode penalaran deduktif.

Penelitian hukum normatif dalam studi ini tidak sekadar menginventarisasi aturan positif, melainkan difokuskan untuk menemukan koherensi filosofis dan dogmatik di balik norma konstitusi mengenai otonomi daerah. Pemilihan jenis penelitian ini didasarkan pada urgensi untuk mengurai kekaburan norma (*vague of norm*) dan konflik kewenangan (*conflict of authority*) yang muncul akibat penafsiran ekstensif terhadap diskresi eksekutif oleh pemerintah pusat (Diantha, 2016: 12). Melalui optik hukum normatif, fenomena penunjukan perwira aktif TNI/Polri dianalisis bukan dari kacamata efektivitas manajerial birokrasi, melainkan dari presisi kepatuhannya terhadap hierarki perundang-undangan dan asas-asas fundamental penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam konstitusi (Fajar & Achmad, 2010: 34).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dalam kajian ini diaplikasikan secara komprehensif untuk membedah anatomi regulasi, khususnya dengan menggunakan asas *lex specialis derogat legi generali* (hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum). Hal ini krusial guna memastikan bahwa rumusan imperatif dalam UU TNI dan UU Polri mengenai larangan rangkap jabatan tidak dapat direduksi atau dikesampingkan oleh regulasi umum kepegawaian sipil (Ibrahim, 2006: 302). Sementara itu, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dimanfaatkan untuk menelusuri akar doktrinal ilmu hukum tata negara klasik maupun kontemporer—seperti konsep supremasi sipil dan desentralisasi demokratis—guna membangun landasan berfikir (*ratio scripta*) yang kokoh dalam mengevaluasi keabsahan tindakan pemerintah (Qamar et al., 2017: 47).

Teknik pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini dijalankan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara menginventarisasi, mengklasifikasi, dan mensistematisasi norma konstitusi, putusan pengadilan (khususnya Putusan Mahkamah Konstitusi), serta literatur otoritatif (Soekanto & Mamudji, 2015: 14). Seluruh bahan hukum yang terkumpul kemudian dikonstruksikan dan diolah menggunakan teknik analisis preskriptif-kualitatif. Analisis ini tidak sekadar mendeskripsikan fenomena hukum, melainkan berupaya memberikan penilaian hukum (*legal reasoning*) atas isu yang diangkat, untuk selanjutnya ditarik sebuah konklusi deduktif yang menawarkan preskripsi konkret terkait tata cara pengisian jabatan Pj Kepala Daerah yang presisi dan sejalan dengan ruh supremasi sipil (Muhaimin, 2020: 89).

Hasil dan Pembahasan

1. Keabsahan Hukum Diskresi Eksekutif dan Benturannya dengan Supremasi Sipil

Tindakan hukum pemerintah yang menempatkan prajurit TNI dan anggota Polri aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah berakar pada tafsir longgar terhadap UU ASN. Namun, dalam hierarki dan harmonisasi perundang-undangan (*lex specialis derogat legi generali*), kedudukan prajurit TNI dan Polri tunduk secara absolut pada undang-undang organiknya masing-masing (Sodikin, 2020: 88).

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI lahir dari rahim Reformasi 1998 untuk mencabut doktrin Dwifungsi ABRI. Pasal 47 ayat (1) UU TNI merumuskan norma larangan yang bersifat imperatif (memaksa): "*Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan.*" Pengecualian pada ayat (2) hanya membatasi prajurit aktif untuk duduk di 10 kementerian/lembaga tertentu (seperti Kemenko Polhukam, BIN, Lemhannas), dan tidak termasuk jabatan politik atau pimpinan daerah (Huda, 2018: 82).

Hal senada berlaku untuk institusi Kepolisian. Berdasarkan Pasal 28 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, anggota Polri diperbolehkan menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun. Penunjukan Pj Kepala Daerah dari unsur aktif Polri, meskipun ia sedang bertugas di lembaga sipil lain, pada hakikatnya melanggar kemurnian *ratio legis* (tujuan pembentukan) undang-undang tersebut (Isra & Teguh, 2021: 50).

Pemerintah sering kali menggunakan tameng diskresi eksekutif (*freies ermessen*) untuk melegitimasi penunjukan ini. Dalam kerangka Hukum Administrasi Negara dan merujuk pada Pasal 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diskresi hanya sah apabila memenuhi syarat: (a) tidak bertentangan dengan perundang-undangan; (b) sesuai asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB); dan (c) didasarkan pada alasan yang objektif (Ridwan HR, 2018: 115). Penunjukan TNI/Polri aktif sebagai Pj Kepala Daerah secara nyata melanggar syarat pertama, yakni bertentangan dengan Pasal 47 UU TNI dan Pasal 28 UU Polri. Oleh karena itu, tindakan tersebut bukanlah diskresi yang sah, melainkan mengarah pada maladministrasi dan cacat kewenangan (*onbevoegdheid*).

Keabsahan suatu diskresi eksekutif dalam Hukum Administrasi tidak beroperasi di ruang hampa yang tanpa batas. Pejabat tata usaha negara terikat pada doktrin *ultra vires*, di mana setiap tindakan yang melampaui kewenangan atributif maupun delegatif yang diberikan oleh undang-undang dikategorikan sebagai tindakan tidak sah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Penggunaan diskresi untuk mengangkat aparaturnya keamanan aktif menjadi pejabat publik daerah jelas menabrak *ratio legis* (tujuan hukum) pembatasan kekuasaan militer, sehingga diskresi tersebut cacat secara substansial karena bertentangan dengan norma imperatif dalam sistem hukum nasional (Marbun, 2011: 145).

Konsep *Rechtsstaat* atau negara hukum mensyaratkan bahwa setiap tindakan penyelenggara negara harus memiliki alas hak (titel kewenangan) yang sah secara yuridis. Tindakan diskresi yang diambil di luar koridor hukum positif bukan sekadar maladministrasi, melainkan bentuk pengingkaran terhadap prinsip supremasi hukum itu sendiri. Pemerintah tidak dapat secara bebas menciptakan hukum (*law-making power*) melalui celah diskresi untuk melegitimasi pengangkatan TNI/Polri, karena hal tersebut merusak kepastian hukum dalam pembatasan kekuasaan aparat bersenjata (Atmadja, 2018: 142).

Penggunaan diskresi eksekutif (*freies ermessen*) dalam menunjuk perwira aktif TNI/Polri sebagai Penjabat (Pj) Kepala Daerah merupakan tindakan hukum tata usaha negara yang cacat yuridis dan mengabaikan batas-batas keabsahan tindakan pemerintahan. Dalam disiplin Hukum Administrasi, asas legalitas secara kaku menegaskan bahwa setiap kewenangan diskresi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang substansial, apalagi norma hukum yang bersifat imperatif (Hadjon, 2011: 145). Penunjukan

ini secara diametral melanggar larangan rangkap jabatan bagi perwira aktif yang telah diatur ketat dalam undang-undang organik TNI dan Polri sebagai pilar utama reformasi.

Dari kacamata konstitusi, kebijakan ini mengancam prinsip supremasi sipil, di mana institusi bersenjata didesain murni sebagai instrumen pertahanan dan keamanan negara yang tunduk pada otoritas politik sipil, bukan untuk berekspansi menjalankan fungsi eksekutif pemerintahan daerah (Tutik, 2010: 211). Oleh karena itu, rasionalisasi pemerintah yang menggunakan dalih pengalihan status fungsional di kementerian/lembaga lain untuk mengisi kekosongan kursi kepala daerah gagal memenuhi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Tindakan memaksakan pengangkatan ini diklasifikasikan sebagai pelampauan wewenang atau *detournement de pouvoir*, sehingga produk hukum administrasinya rentan dibatalkan (Basah, 1992: 89).

Dari perspektif ilmu politik dan ketatanegaraan, demiliterisasi birokrasi sipil merupakan prasyarat mutlak bagi konsolidasi demokrasi yang sehat. Doktrin supremasi sipil meniscayakan bahwa institusi pertahanan negara harus diletakkan di bawah kendali politik pemerintahan yang dipilih secara demokratis, dan dilarang menduduki jabatan struktural-politik yang memiliki mandat mengatur masyarakat sipil secara langsung (Budiardjo, 2008: 211). Dengan demikian, pemaksaan figur militer/polisi ke dalam birokrasi lokal sama halnya dengan mendegradasi pencapaian reformasi ketatanegaraan dan mengaburkan garis demarkasi antara otoritas pertahanan dan administrasi publik.

Secara konseptual, transisi demokrasi di Indonesia menempatkan supremasi sipil sebagai pilar yang tidak dapat direduksi (*non-derogable*). Pemisahan tegas antara fungsi pertahanan keamanan dan fungsi politik-pemerintahan merupakan syarat mutlak agar angkatan bersenjata tidak kembali terseret ke dalam arena politik praktis (Mietzner, 2009: 77). Menempatkan perwira aktif sebagai Pj Kepala Daerah dengan alasan darurat atau transisi kekuasaan sama halnya dengan membuka kembali kotak pandora intervensi militeristik dalam urusan administrasi sipil yang telah ditutup rapat sejak era Reformasi 1998.

Alasan pemerintah yang sering kali merujuk pada kondisi pengecualian (*exceptional circumstances*) akibat transisi Pilkada Serentak juga tidak memiliki basis argumentasi dalam hukum tata negara darurat. Kekosongan jabatan kepala daerah secara massal ini bukanlah sebuah keadaan bahaya atau krisis yang tidak dapat diprediksi (*unpredictable*), melainkan murni konsekuensi logis dari desain regulasi yang diciptakan secara sadar oleh pembentuk

undang-undang (Fatmawati, 2020: 98). Oleh karenanya, tidak ada kedaruratan hukum apa pun yang dapat membenarkan anomali penggunaan aparat keamanan untuk mengambil alih tugas-tugas kepemimpinan sipil di daerah.

Dari sudut pandang sosiologi kelembagaan, institusi militer dan kepolisian memiliki doktrin, kultur, dan identitas yang didesain secara spesifik untuk penanganan ancaman keamanan negara serta ketertiban umum, bukan tata kelola birokrasi pemerintahan daerah. Pengalihan status fungsional ke dalam birokrasi sipil tanpa melalui proses pengunduran diri yang permanen pada akhirnya akan menciptakan bias loyalitas ganda (*dual loyalty*) (Rinakit, 2005: 112). Pj Kepala Daerah yang masih berstatus perwira aktif akan selalu terikat pada garis komando (*chain of command*) dengan struktur hierarkis di institusi induknya, sehingga mencederai independensi pemerintahan daerah.

Secara hukum tata usaha negara, kecacatan yuridis dalam penunjukan ini membawa konsekuensi serius terhadap daya ikat produk hukum yang dilahirkan oleh Pj Kepala Daerah tersebut. Segala bentuk Peraturan Daerah (Perda), Keputusan Kepala Daerah, maupun perizinan strategis yang ditandatangani oleh pejabat yang pengangkatannya mengandung cacat wewenang berisiko diklasifikasikan sebagai *void ab initio* atau batal demi hukum (Lotulung, 2013: 88). Hal ini berpotensi memicu instabilitas tata kelola pemerintahan di daerah karena setiap produk kebijakannya rawan digugat oleh publik melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Argumentasi pemerintah yang menyatakan bahwa perwira tersebut "telah dialihstatuskan" atau ditugaskan di lembaga sipil (seperti kementerian/lembaga tertentu) merupakan bentuk penyelundupan hukum (*in fraudem legis*). Frasa "mengundurkan diri" dalam UU TNI dan UU Polri mengandung makna pemberhentian permanen dari dinas aktif keprajuritan, bukan sekadar penugasan sementara (Manan, 2005: 89). Membaca ketentuan tersebut secara longgar (*ekstensif*) untuk membenarkan pengisian jabatan Pj Kepala Daerah adalah sebuah kesesatan hermeneutika hukum yang mencederai kepastian hukum.

Kebijakan sentralistik ini juga mengerdilkan sistem meritokrasi yang telah dibangun dalam tubuh birokrasi sipil daerah. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara secara tegas mendesain jalur kepemimpinan birokrasi yang berbasis pada kualifikasi, kompetensi, dan rekam jejak (Effendi, 2014: 132). Sekretaris Daerah (Sekda) tingkat provinsi maupun kabupaten/kota sejatinya adalah instrumen kepemimpinan yang paling sah dan siap secara

administratif untuk memegang tampuk kepemimpinan transisional, alih-alih mengimpor pejabat berseragam dari pusat yang tidak memiliki akar pemahaman tata kelola sipil lokal.

Bila ditinjau dari konsekuensi hukum tata usaha negara, kecacatan kewenangan (*cacat bevoegdheid*) yang melekat pada Pj Kepala Daerah dari unsur TNI/Polri aktif membawa dampak katastrofik bagi legalitas administrasi pemerintahan. Seluruh produk hukum yang diterbitkan oleh pejabat yang tidak sah kewenangannya—baik berupa Peraturan Kepala Daerah (Perkada), Surat Keputusan (SK) mutasi pegawai, maupun izin pengelolaan sumber daya—berstatus *voidable* atau dapat dibatalkan melalui instrumen Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) karena melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (Yani, 2018: 104).

2. Implikasi Konstitusional Penunjukan terhadap Asas Demokrasi Lokal

Filosofi dasar otonomi daerah di Indonesia sesungguhnya bukan sekadar penyerahan wewenang administratif, melainkan sebuah instrumen pendidikan politik dan sarana pemberdayaan masyarakat lokal. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan kristalisasi dari kehendak rakyat (*volonte generale*) untuk menentukan figur pemimpin yang paling memahami denyut sosiokultural daerahnya (Nurcholis, 2007: 85). Penunjukan Pj Kepala Daerah dari luar ekosistem sipil lokal telah memutus secara paksa rantai representasi ini, sehingga otonomi daerah kehilangan ruh demokratisnya dan direduksi menjadi sekadar unit dekonsentrasi pemerintahan pusat. Demokrasi lokal dalam sistem desentralisasi Indonesia memiliki pijakan konstitusional yang kokoh pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, yang menitikberatkan pada mekanisme "dipilih secara demokratis". Walaupun Pj Kepala Daerah merupakan pejabat transisional, kedudukannya menjalankan kewenangan yang nyaris absolut menyerupai kepala daerah definitif—mulai dari menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) hingga mengeksekusi kebijakan strategis pemerintahan lokal (Safa'at, 2022: 21).

Pendelegasian kewenangan kepada Pj Kepala Daerah dari unsur TNI/Polri tanpa melalui mekanisme penjangkaran akar rumput berpotensi mencederai asas demokrasi lokal. Kepala daerah yang berasal dari rahim birokrasi keamanan (militer/kepolisian) memiliki kultur hierarkis dan komando (*chain of command*) yang sentralistik. Hal ini sangat bertolak

belakang dengan nilai-nilai desentralisasi yang membutuhkan partisipasi, deliberasi masyarakat lokal, dan kepekaan sosiologis (Asshiddiqie, 2014: 125).

Implikasi paling serius dari penetrasi aparat keamanan ke dalam struktur eksekutif daerah adalah terdegradasinya nilai-nilai otonomi menjadi cikal bakal otoritarianisme lokal. Desentralisasi politik sejatinya didesain agar masyarakat lokal memiliki otoritas penuh dalam mengatur urusan domestiknya berdasarkan prakarsa sosiologis mereka sendiri (Kaho, 2012: 87). Ketika komando pemerintahan dipindahtanggankan kepada pejabat yang kultur kerjanya berlandaskan instruksi militeristik, otonomi daerah kehilangan esensi deliberatifnya, mematikan daya kritis masyarakat sipil, dan membungkam ruang-ruang partisipasi publik di akar rumput.

Secara doktrinal, relasi antara rakyat dan kepala daerah diikat oleh pertanggungjawaban politik (akuntabilitas konstitusional) yang lahir dari proses pemilihan. Figur Pj Kepala Daerah utusan pusat sama sekali tidak memiliki utang elektoral kepada konstituen di daerah yang dipimpinnya (Mahfud MD, 2011: 156). Hal ini melahirkan patologi birokrasi di mana orientasi pelayanan publik akan sepenuhnya terkalibrasi untuk memuaskan kehendak Menteri Dalam Negeri dan Presiden selaku pemberi mandat, bukan berorientasi pada pemenuhan kesejahteraan riil masyarakat lokal.

Lebih jauh, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022 secara eksplisit telah memperingatkan Pemerintah. Mahkamah menyatakan bahwa proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah "harus dilakukan dengan mekanisme yang demokratis dan transparan" serta memerintahkan pembentukan peraturan pelaksana yang mengikat agar tidak menjadi domain otoritas tunggal (oligarki) Kementerian Dalam Negeri (Mahkamah Konstitusi, 2022).

Fenomena ini secara tidak langsung mengindikasikan kembalinya sentralisasi gaya baru (*neo-centralism*) yang dibungkus dengan narasi manajemen transisi birokrasi. Alih-alih memberikan ruang bagi birokrat sipil daerah—seperti Sekretaris Daerah yang jauh lebih memahami anatomi sosial masyarakat setempat—pemerintah pusat justru memaksakan figur dari institusi dengan pendekatan keamanan (Syafudin, 2006: 62). Pendekatan yang sarat nuansa *top-down* ini berisiko membungkam daya kritis lembaga legislatif daerah (DPRD) dalam melaksanakan fungsi pengawasan (*checks and balances*) terhadap jalannya pemerintahan transisional.

Dalam lanskap politik ekonomi daerah, posisi seorang kepala daerah memegang kendali atas alokasi sumber daya yang masif, meliputi distribusi APBD, mutasi jabatan struktural, hingga penerbitan izin pengelolaan sumber daya alam. Kehadiran figur TNI/Polri di pucuk pimpinan daerah rentan dimanfaatkan oleh relasi kuasa oligarki lokal maupun nasional untuk mengamankan konsesi-konsesi strategis dengan berlindung di balik benteng institusi keamanan (Hadiz, 2010: 144). Transaksi kekuasaan semacam ini akan semakin sulit diawasi oleh publik karena kultur aparat cenderung koersif dan berjarak dari mekanisme partisipasi warga.

Dengan mengabaikan Putusan MK dan memaksakan aparat keamanan aktif menjadi pemimpin daerah, eksekutif sedang mempertontonkan gejala resentralisasi kekuasaan gaya baru. Kekuasaan daerah kembali dikendalikan oleh "tangan-tangan pusat" melalui instrumen aparatur negara, yang pada akhirnya memundurkan peradaban otonomi daerah kembali ke era Orde Baru (Fibrianti, 2022: 110). Kepala daerah seharusnya tunduk pada mandat konstituen di daerahnya (*local accountability*), bukan tunduk pada instruksi komandan atau struktur hierarkis di institusi asalnya.

Dalam konteks suksesi kepemimpinan, penunjukan Pj dari kalangan TNI/Polri membawa ancaman sistemik terhadap integritas elektoral pada Pilkada Serentak. Pejabat yang memiliki akar komando dengan aparat penegak hukum dan pertahanan negara sangat rentan menggunakan struktur birokrasi lokal, fasilitas negara, hingga jaringan keamanan untuk memobilisasi pemilih atau mengintimidasi lawan politik tertentu (Haris, 2014: 92). Runtuhnya asas *level playing field* (kesetaraan arena kompetisi) akibat intervensi terselubung aparatur transisional ini akan melahirkan kepala daerah definitif yang cacat legitimasi sosiologisnya.

Tindakan eksekutif yang mengabaikan amar dan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 merupakan wujud nyata dari krisis kepatuhan konstitusional (*constitutional disobedience*). Mahkamah secara *expressis verbis* telah memerintahkan agar penunjukan Pj Kepala Daerah diatur melalui peraturan pemerintah yang mengedepankan transparansi dan nilai demokrasi. Ketidadaan regulasi turunan ini tidak sekadar menunjukkan inefisiensi legislasi pemerintah, melainkan terindikasi kuat sebagai upaya mempertahankan monopoli kekuasaan (diskresi absolut) secara sepihak (Siahaan, 2012: 211).

Penunjukan perwira aktif TNI/Polri membawa implikasi konstitusional yang sangat destruktif terhadap bangunan asas demokrasi lokal yang dilindungi oleh Pasal 18 UUD NRI 1945. Penempatan figur yang kental dengan kultur hierarkis dan komando yang sentralistik ke dalam tampuk kepemimpinan daerah, secara langsung menegaskan hakikat desentralisasi politik yang mensyaratkan adanya sirkulasi kepemimpinan berdasarkan kehendak partisipatif rakyat (Astawa & Na'a, 2008: 167).

Pemimpin daerah seyogianya memiliki ikatan sosiologis dan akuntabilitas horizontal (*local accountability*) dengan masyarakat setempat. Ketika jabatan strategis ini diisi oleh aparatur keamanan utusan pusat, relasi kekuasaan yang tercipta murni bersifat vertikal-instruksional. Absennya legitimasi elektoral pada figur TNI/Polri tersebut mematikan deliberasi publik dalam perumusan kebijakan daerah, sekaligus mereduksi makna otonomi menjadi sekadar perpanjangan tangan birokrasi pusat yang militeristik (Indrati, 2007: 120). Hal ini jelas merupakan kemunduran serius (*setback*) yang mengkhianati amanat konstitusi bahwa pemerintahan daerah harus diselenggarakan secara demokratis, bukan administratif-komando.

Implikasi konstitusional yang tak kalah krusial berkaitan dengan jaminan netralitas birokrasi menjelang perhelatan kontestasi Pilkada Serentak. Keberadaan aparat keamanan aktif yang memiliki wewenang penuh atas struktur birokrasi daerah berpotensi besar memicu mobilisasi Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk memuluskan kepentingan elektoral faksi tertentu yang direstui oleh elite pusat (Surbakti, 2014: 76). Runtuhnya netralitas ini secara inheren akan mencederai prinsip pemilu yang bebas dan adil (*free and fair election*), serta menumbuhsuburkan potensi pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif.

Untuk memulihkan defisit demokrasi ini, pembentukan kerangka hukum baru yang responsif bukanlah sekadar opsi administratif, melainkan sebuah keniscayaan konstitusional. Merujuk pada doktrin pembentukan regulasi yang baik (*good legislation making*), penyusunan peraturan pelaksana mengenai pengangkatan Pj Kepala Daerah mutlak membutuhkan partisipasi bermakna (*meaningful participation*) dari elemen masyarakat sipil dan parlemen daerah (Sihombing, 2019: 102). Regulasi tersebut harus secara rigid membatasi ruang penafsiran diskresi yang melegalkan perluasan wewenang aparat bersenjata, semata-mata demi menyelamatkan marwah otonomi daerah dari jurang kemunduran otoritarian.

Untuk memitigasi krisis konstitusional yang lebih parah, negara harus kembali pada pemaknaan autentik Pasal 18 UUD NRI 1945. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah pada masa transisi harus dikembalikan kepada koridor supremasi sipil murni. Diperlukan sebuah intervensi legislasi atau penerbitan regulasi teknis yang memberikan wewenang lebih luas kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk melakukan uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) calon Pj Kepala Daerah (Soehino, 2010: 176). Hanya melalui pelibatan institusi perwakilan lokal, eksistensi asas demokrasi lokal dapat diselamatkan dari arus deras resentralisasi.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis dogmatik dan teoretis yang telah diuraikan, dapat ditarik dua kesimpulan utama. *Pertama*, penggunaan instrumen diskresi eksekutif untuk menunjuk perwira aktif TNI/Polri sebagai Penjabat (Pj) Kepala Daerah merupakan tindakan tata usaha negara yang cacat secara fundamental. Kebijakan ini merupakan bentuk pelampauan wewenang (*ultra vires*) yang menabrak batasan norma imperatif dalam Pasal 47 UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI dan Pasal 28 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri. Argumentasi "alih status fungsional" maupun dalih manajemen krisis transisional merupakan bentuk penyelundupan hukum yang mengkhianati amanat demiliterisasi birokrasi dan prinsip supremasi sipil pasca-Reformasi. Kecacatan kewenangan administratif ini berimplikasi logis pada rentannya produk hukum dan kebijakan daerah digugat (*voidable*) di Peradilan Tata Usaha Negara. *Kedua*, praktik *top-down* dalam penunjukan ini telah membawa implikasi konstitusional yang destruktif terhadap bangunan asas demokrasi lokal. Penempatan figur dengan kultur militeristik ke pucuk pimpinan sipil daerah secara langsung mereduksi makna otonomi menjadi otoritarianisme lokal gaya baru (resentralisasi), mematikan ikatan sosiologis kepala daerah dengan warganya, serta mengancam integritas dan netralitas birokrasi menjelang Pilkada Serentak. Pembiaran terhadap praktik ini, yang juga mengabaikan perintah eksplisit Mahkamah Konstitusi (Putusan No. 15/PUU-XX/2022) agar proses pengisian jabatan dilakukan secara transparan dan demokratis, merupakan preseden buruk berupa pembangkangan konstitusional (*constitutional disobedience*). Sebagai sumbangsih pemikiran dan rekomendasi preskriptif, Presiden bersama Kementerian Dalam Negeri harus segera mengakhiri kekosongan regulasi teknis dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah

(PP) turunan dari Pasal 201 UU Pilkada. Norma dalam PP tersebut harus mengunci celah diskresi dengan memuat larangan mutlak (*strict liability*) bagi anggota TNI dan Polri aktif untuk diusulkan sebagai Pj Kepala Daerah, serta mewajibkan adanya kewenangan *fit and proper test* atau persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat guna merawat legitimasi kepemimpinan dan kemurnian demokrasi lokal.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. (2014). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Astawa, I Gde Pantja, & Na'a, Suprin. (2008). *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Atmadja, I Dewa Gede. (2018). *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep, dan Kajian Kenegaraan*. Malang: Setara Press.
- Basah, Sjachran. (1992). *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Diantha, I Made Pasek. (2016). *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Effendi, Sofian. (2014). *Reformasi Tata Kelola Pemerintahan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Fajar, Mukti, & Achmad, Yulianto. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fatmawati. (2020). *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Fibrianti, Nurul. (2022). "Problematisasi Kekosongan Hukum Penjabat Kepala Daerah di Era Transisi Pilkada Serentak." *Jurnal Hukum Ketatanegaraan*, 9(2), 101-118.
- Gaffar, Janedjri M. (2012). *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Gaffar, Affan. (2006). *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

- Hadjon, Philipus M. (2011). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hadiz, Vedi R. (2010). *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Haris, Syamsuddin. (2014). *Pilkada Langsung, Dinamika, dan Tantangan Demokrasi Lokal*. Jakarta: LIPI Press.
- Hoessein, Bhenyamin. (2011). *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI Press.
- Huda, Ni'matul. (2018). *Hukum Tata Negara Indonesia (Edisi Revisi)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ibrahim, Johnny. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Indrayana, Denny. (2007). *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Jakarta: Mizan.
- Indrati, Maria Farida. (2007). *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Isra, Saldi., & Teguh, Hary. (2021). *Pemilu dan Ketatanegaraan: Desain Transisi Demokrasi Lokal*. Padang: Rajagrafindo.
- Kaho, Josef R. (2012). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kurniawan, Teguh. (2019). *Manajemen Pelayanan Publik dan Tata Kelola Pemerintahan*. Depok: Rajawali Pers.
- Lotulung, Paulus Effendi. (2013). *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. Jakarta: Salemba Humanika.
- MD, Moh. Mahfud. (2010). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Mahfud MD, Moh. (2011). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Manan, Bagir. (2005). *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2017). *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Marbun, S.F. (2011). *Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Mietzner, Marcus. (2009). *Military Politics, Islam, and the State in Indonesia: From Asymmetrical Dependence to Exclusive Accommodation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2022). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 Perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*. Jakarta.
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press.
- Mochtar, Zainal Arifin. (2016). *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Nurcholis, Hanif. (2007). *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia (Grasindo).
- Qamar, Nurul, et al. (2017). *Metode Penelitian Hukum (Doktrinal dan Non-Doktrinal)*. Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn).
- Prasetyo, Teguh. (2021). *Hukum Tata Negara dan Politik Hukum*. Jakarta: Nusa Media.
- Ridwan, HR. (2018). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Rinakit, Sukardi. (2005). *The Indonesian Military After the New Order*. Singapore: NIAS Press.
- Safa'at, Muchamad Ali. (2022). "Anomali Penjabat Kepala Daerah dan Resentralisasi Kekuasaan." *Jurnal Konstitusi & Demokrasi*, 4(1), 15-28.
- Siahaan, Maruarar. (2012). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Sihombing, Eka N.A. (2019). *Hukum Perundang-undangan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Sodikin. (2020). *Hukum Pemerintahan Daerah: Dinamika Otonomi dan Hubungan Pusat-Daerah*. Bandung: Nusa Media.
- Soehino. (2010). *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soekanto, Soerjono, & Mamudji, Sri. (2015). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Surbakti, Ramlan. (2014). *Memahami Pelanggaran Terstruktur, Sistematis, dan Masif dalam Pemilu*. Jakarta: Kemitraan (Partnership for Governance Reform).
- Susanti, Bivitri. (2021). "Hukum Tata Negara Darurat dan Penyusutan Ruang Demokrasi Lokal." *Jurnal Hukum & Pembaruan Peradilan*, 7(1), 45-62.
- Syafrudin, Ateng. (2006). *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bandung: Binacipta.
- Thalib, Abdul Haris. (2018). *Ketatanegaraan Indonesia: Dimensi Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Kencana.
- Tjandra, W. Riawan. (2018). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Tutik, Titik Triwulan. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Yani, Ahmad. (2018). *Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Kencana.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.*
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.*
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.*
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.*