

RESEARCH BRIEF

POLEMIK APARAT BERSENJATA MENGGISI JABATAN SIPIL:

Ancaman terhadap demokrasi dan sistem merit ?



2025

RESEARCH BRIEF

POLEMIK APARAT BERSENJATA MENGISI JABATAN SIPIL: Ancaman terhadap demokrasi dan sistem merit?

Terbit pertama kali dalam Bahasa Indonesia pada bulan Maret 2025, oleh Nalar Institute.
Jl. Tomat, Ngemplak, Sinduharjo, Kec. Ngaglik,
Kabupaten Sleman, Daerah
Istimewa Yogyakarta 55581, Indonesia.
www.nalarinstitute.com

Penulis:

Ani Nur Mujahidah Rasunnah

Penasihat akademis dan penanggung jawab:

Yanuar Nugroho

Penyunting Bahasa Indonesia:

Anendya Niervana

Desain sampul dan tata letak oleh
tim desain Nalar Institute.

Kecuali dinyatakan berbeda, seluruh isi laporan ini dilindungi dengan lisensi
Creative Commons Attribution 4.0.



Hak Cipta dilindungi secara terbatas.

1. Latar belakang

Pada tahun 2023, sedikitnya 2.500 TNI yang masih aktif menduduki jabatan sipil.¹ Masuknya TNI aktif ke dalam pemerintahan melampaui apa yang sudah diatur oleh Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Dalam UU tersebut, TNI hanya diperbolehkan menduduki jabatan sipil apabila telah mengundurkan diri dari jabatan atau pensiun dari dinas aktif TNI. Namun, sejumlah TNI-Polri yang masuk ke dalam Kabinet Merah Putih menambah deretan panjang prajurit aktif yang berkiprah di pemerintahan.

Di lingkungan kementerian misalnya, Inspektur jenderal (Irjen) di Kementerian Perdagangan diisi perwira tinggi Polri aktif. Selain itu, Irjen Kementerian Pertanian juga dijabat oleh perwira tinggi TNI aktif. Ketua Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang ditunjuk tahun 2021 hingga saat ini adalah seorang Jenderal TNI aktif.

Isu ini menimbulkan perdebatan: bukan hanya soal banyaknya jumlah tentara dan polisi aktif yang menjabat, tetapi juga persebarannya ada di luar instansi yang telah ditetapkan oleh UU 34/2004. Pasal 47 UU tersebut menyatakan bahwa prajurit aktif dapat bertugas di 10 kementerian atau lembaga (K/L), yaitu Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan Negara, Kementerian Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Badan Intelijen negara, Badan Siber dan Sandi negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, *Search and Rescue* (SAR) Nasional, Badan Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung. Khusus di Komisi Pemberantasan Korupsi, keberadaan anggota Polri diperbolehkan sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Secara aktual, penempatan anggota aktif di jabatan sipil ditengarai untuk menyelesaikan permasalahan *oversupply* perwira menengah dan tinggi.² Namun, banyaknya aparat militer aktif yang masuk ke ranah sipil membawa kekhawatiran publik akan kembalinya dwifungsi ABRI. Kecemasan ini semakin beralasan setelah pemerintah mengumumkan akan adanya revisi UU TNI dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas 2025. Beberapa pasal menuai kritik dari pakar maupun koalisi masyarakat sipil. Misalnya, usulan penambahan frasa pada Pasal 47 ayat 2³ dan perubahan Pasal 7 ayat 2 dan ayat 3 yang memungkinkan adanya legalisasi perluasan peran-peran militer di luar sektor pertahanan negara.⁴

Nalar Institute merangkum jumlah pejabat eselon 1 di K/L yang berlatar belakang militer dan kepolisian. Ada puluhan tentara dan polisi aktif yang menjabat di kementerian dan lembaga di

¹ Harbowo, N., *2.500 Prajurit Aktif di Jabatan Sipil, Imparsial: Ganggu Birokrasi dan Lemahkan Profesionalisme TNI*, diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/2500-prajurit-aktif-di-jabatan-sipil-imparsial-ganggu-birokrasi-dan-lemahkan-profesionalisme-tni> pada tanggal 16 Maret 2025.

² Pattisina, E. C., *TNI, Mau ke Mana?* Diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/tni-mau-ke-mana?> pada tanggal 19 Maret 2025.

³ Permana, R. H., *Koalisi Sipil Kritik Keras Revisi Pasal 47 di RUU TNI: Sangat Berbahaya!* Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-7817474/koalisi-sipil-kritik-keras-revisi-pasal-47-di-ruu-tni-sangat-berbahaya> pada 13 Maret 2025.

⁴ DA Thea, A., *5 Alasan Keharusan Pembahasan RUU TNI Dihentikan*, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/5-alasan-keharusan-pembahasan-ruu-tni-dihentikan-1t6698904b8ea21/> pada 13 Maret 2025.

luar ketetapan UU TNI pasal 47. Studi ini juga menganalisis skenario yang mungkin terjadi apabila RUU TNI disahkan oleh DPR dan implikasi logis dari perluasan kewenangan militer ke ranah sipil.

Studi ini menggunakan metode kualitatif dengan dasar literatur dan data sekunder. Profil pejabat di K/L bersumber dari media massa, situs, dan media sosial resmi pemerintah.

2. Data dan temuan

Nalar Institute melakukan pelacakan di 48 kementerian, 15 lembaga, dan 26 badan. Hasilnya, terdapat 78 anggota TNI dan 51 anggota kepolisian, baik yang sudah pensiun maupun yang masih berstatus aktif, mengisi jabatan setara eselon 1.

Di tingkat eselon 1 K/L, dari 78 anggota TNI yang menjabat, ada 47 yang belum pensiun. Sedangkan dari total 51 anggota Polri, setidaknya ada 36 polisi aktif yang menjabat.

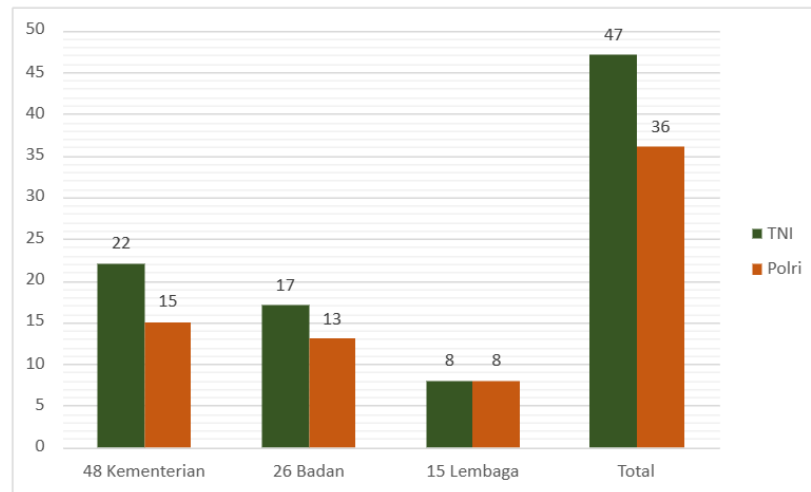


Diagram 2.1 Jumlah tentara dan polisi aktif di kementerian, badan, dan lembaga setingkat eselon 1 di Pemerintahan Prabowo

(sumber: diolah dari berbagai sumber)

Sebagai catatan, data prajurit aktif TNI yang terkalkulasi dalam diagram termasuk yang bisa menduduki jabatan di kementerian, lembaga, dan badan sesuai dengan pasal 47 Undang-Undang No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

3. Analisis dan implikasi logis

a. Revisi Undang-undang TNI akan memperluas kewenangan militer dalam proyek pembangunan pemerintah.

UU No. 34 Tahun 2004 yang masih berlaku menyebutkan bahwa penambahan OMSP oleh militer harus melalui diskusi dan persetujuan DPR. Namun dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Rancangan Undang-Undang (RUU) TNI yang tengah diproses, tertulis pelaksanaan OMSP diatur dengan peraturan pemerintah (PP) atau

peraturan presiden (perpres).⁵ Artinya, keputusan untuk mengerahkan TNI di sektor non-militer tidak akan lagi melibatkan DPR dan sepenuhnya menjadi kuasa presiden atau pemerintah. Hal ini mengkhawatirkan, sebab ketiadaan peran DPR dalam memutuskan OMSP berarti membatasi partisipasi dan pengawasan masyarakat sipil dalam agenda pembangunan.

Saat ini, Prabowo mulai mewacanakan pelibatan TNI AD dalam proyek ketahanan pangan. Rencana ini diungkapkan saat menghadiri rapat Pimpinan TNI AD secara virtual pada Senin, 3 Februari 2025. Peran TNI sebenarnya sudah terlihat sejak proyek food estate Merauke. Saat awal pembangunannya, TNI membantu proses pembukaan lahan.⁶

Keterlibatan TNI dalam proyek swasembada atau non-militer masih memungkinkan karena diatur dalam UU No. 34 Tahun 2004 pasal 7 ayat (2), mengenai Operasi Militer Selain Perang (OMSP). Meski begitu, DPR perlu terus dilibatkan untuk memperjelas batasan dan kewenangan militer dalam sektor pangan, karena masih ada lembaga sipil, yakni Kementerian Pertanian dan Bulog yang lebih berwenang untuk mengurus masalah pangan.⁷

Implikasi:

Melalui putusan presiden, pengerahan aparat di kemudian hari bisa jadi tidak hanya terjadi di sektor pangan, tetapi meluas di sektor ekonomi, kesehatan, atau bahkan pendidikan. Persoalannya, riwayat pengerahan aparat untuk melancarkan proyek pembangunan kerap disertai kekerasan terhadap masyarakat sipil. Studi Nalar Institute (2024) tentang evaluasi implementasi Proyek Strategis Nasional di daerah 3T di era Jokowi mengungkap bahwa sembilan dari 13 peristiwa intimidasi dilakukan oleh aparat militer dan kepolisian.⁸ Berlakunya RUU TNI bukan tidak mungkin akan menambah jumlah korban kekerasan akibat tindakan represif aparat untuk menyukseskan proyek besar pemerintah.

⁵ Ritonga, M. W., Revisi UU TNI, Pemerintah Usulkan Perubahan Dasar Pelaksanaan Operasi Militer Selain Perang, diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/revisi-uu-tni-pemerintah-usulkan-perubahan-dasar-pelaksanaan-operasi-militer-selain-perang> pada 19 Maret 2025.

⁶ BBC Indonesia., *Militer dilibatkan dalam proyek Food Estate di Merauke, masyarakat adat 'ketakutan' – 'Kehadiran tentara begitu besar seperti zona perang'*, diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/articles/cx2ymye345do> pada 15 Maret 2025.

⁷ Nastitie, D. P., *Keterlibatan TNI dalam Urusan Nonmiliter Harus Berlandaskan Keputusan Politik Negara*, diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/keterlibatan-tni-yang-terlalu-jauh-dalam-urusan-pangan-dapat-mengganggu-kesiapsiagaan-prajurit> pada 14 Maret 2025.

⁸ Rasunnah, ANM., et al., *Proyek Strategis Nasional: Kepentingan (Si)apa? Catatan Kritis Implementasi PSN 2016-2024*, diakses dari <https://nalarinstitute.com/proyek-strategis-nasional-kepentingan-siapa/> pada 15 Maret 2025.

b. Penempatan prajurit aktif mengganggu sistem merit dalam birokrasi pemerintahan.

Penugasan perwira aktif di jabatan struktural di kementerian atau lembaga setara eselon I, sering dilakukan melalui penunjukan dan *political appointments*, bukan berdasarkan berdasarkan jenjang karier birokrat atau teknokrat-profesional. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), sebelum dibubarkan, kerap menerima aduan dari aparatur sipil di sejumlah kementerian/lembaga, bahwa ada kecenderungan perwira militer yang mengisi jabatan akan membawa tenaga ahli atau staf yang juga berasal dari kalangan militer.⁹

Idealnya, perwira militer dan polisi yang ingin menduduki jabatan sipil di kementerian atau lembaga seharusnya tidak keluar dari keahlian bidang pertahanan. Namun, apabila ingin berkarier di jabatan sipil di luar ketentuan UU TNI, maka TNI dan Polri yang aktif harus mundur dari jabatan militer dan kepolisian atau menunggu hingga masa pensiun (UU No. 34 Tahun 2004 pasal 47 ayat 1), serta penempatannya tetap harus diseleksi berdasarkan kompetensi.

Implikasi:

Kekecewaan atau ketidakpuasan mungkin muncul dari ASN kompeten yang sudah bersusah payah merintis karier dari bawah untuk mendapatkan posisi struktural. Peluang ASN yang sudah berkarier lama dan ingin menempati jabatan eselon 1 misalnya, semakin sempit karena akan ada TNI dan polisi aktif yang menempati jabatan tersebut.¹⁰

c. Penunjukan tentara aktif untuk menempati jabatan sipil juga merusak sistem merit pada institusi TNI.

Penunjukan prajurit aktif menduduki jabatan sipil bisa merusak sistem merit di TNI, khususnya jika kepangkatan prajurit tersebut perlu dinaikkan untuk disetarakan dengan kepangkatan, kelas jabatan, atau golongan PNS yang harus dipenuhi.

Hal ini terlihat jelas dalam kasus sekretaris kabinet, Mayor (kini Letkol) Teddy Indra Wijaya. Ini adalah contoh gamblang prajurit TNI aktif yang melanggar UU TNI sebelum terbitnya Perpres 139/2024 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Merah Putih Periode Tahun 2024-2029. Perpres tersebut kemudian menjadi legitimasi Teddy untuk tidak mundur dari perwira militer karena jabatan sekretaris kabinet diembannya saat ini setara eselon II a. Dengan statusnya sebagai perwira aktif, Teddy bahkan menerima kenaikan pangkat dari Mayor menjadi Letkol.

⁹ Riana, F., et al., *Penempatan TNI di Jabatan Sipil Berpotensi Menulai Masalah*, diakses dari <https://www.tempo.co/politik/penempatan-tni-di-jabatan-sipil-berpotensi-menuai-masalah-883090> pada 16 Maret 2025.

¹⁰ Prayoga, F., *Prajurit TNI Aktif Duduki Jabatan Sipil, Imparsial: Hambat Karier PNS dan Lemahkan Meritokrasi*, diakses dari <https://www.kompas.tv/nasional/577854/prajurit-tni-aktif-duduki-jabatan-sipil-imparsial-hambat-karier-pns-dan-lemahkan-meritokrasi> pada 16 Maret 2025.

Beberapa pakar menilai, pengangkatan Teddy tidak sesuai dengan ketentuan Peraturan Panglima TNI Nomor 40 Tahun 2018 tentang Kepangkatan Prajurit TNI.¹¹ Letkol Teddy yang selama ini ditugaskan menjadi asisten ajudan presiden tidak memenuhi kriteria Kenaikan Pangkat Reguler Percepatan (KPRP). Artinya, pengangkatan Teddy menjadi Letkol terindikasi tidak berdasarkan prestasi atau sistem merit TNI, tetapi sekadar kedekatan politis.

Implikasi:

Jika fenomena pengangkatan seperti Teddy terus berlanjut, ketidakadilan dan kecemburuan akan timbul di lingkungan TNI. Banyak prajurit sudah menorehkan prestasi dan bertaruh nyawa di lapangan, yang seharusnya juga berhak atau bahkan lebih berhak menerima kenaikan pangkat.

d. Lunturnya profesionalisme militer dan melemahnya kekuatan pertahanan dan keamanan negara.

Di negara manapun, pasukan militer dirancang untuk ditempatkan di sektor pertahanan negara dan dilatih serta dipersiapkan untuk berperang. Begitu pula dengan anggota polisi yang memiliki tugas utama untuk menjaga keamanan dan ketertiban warga.

Melihat banyaknya problematika kinerja prajurit dan polisi, mestinya reformasi TNI dan Kepolisian RI menjadi fokus utama. Pemerintahnya seharusnya memprioritaskan perbaikan institusi TNI dan polri dengan meningkatkan profesionalitas, kapabilitas, dan kesejahteraan prajurit TNI dan polisi agar mereka dapat berfokus di sektor pertahanan dan keamanan, bukan di ranah sipil.

Implikasi:

Melibatkan prajurit militer dan polisi dalam urusan sipil yang jauh dari kompetensinya (misalnya urusan pembangunan), dalam jangka panjang akan melemahkan sektor pertahanan dan keamanan negara karena disorientasi tugas dan fungsi. Kinerja birokrasi pemerintahan juga akan terganggu akibat menempatkan militer dan polisi aktif, alih-alih ASN yang sudah memiliki spesialisasi dan lebih berpengalaman di bidangnya.

e. Pelibatan militer di ranah sipil akan memukul mundur demokrasi yang dibangun sejak era reformasi.

Publik mengkhawatirkan RUU TNI yang memberikan perluasan jabatan sipil bagi militer akan menghidupkan kembali dwifungsi ABRI. Resistensi warga sangat berdasar, karena di masa Orde Baru, dwifungsi ABRI banyak menimbulkan kerugian bagi masyarakat sipil. Pos-pos jabatan mulai dari walikota, gubernur, hingga setingkat menteri diisi oleh prajurit militer aktif, mengakibatkan berkurangnya jatah warga sipil yang ingin berkiprah di bidang pemerintahan.

¹¹ Martiar, N. A. D., Risiko Kenaikan Pangkat Mayor Teddy, diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/risiko-kenaikan-pangkat-mayor-teddy> pada 16 Maret 2025.

Selain itu, peran militer yang mendominasi jabatan di kabinet membentuk gaya rezim Orde Baru yang militeristik dan otoritarian, diikuti oleh banyaknya pelanggaran HAM, seperti penangkapan aktivis secara sepihak atau kekerasan yang melibatkan aparat dan warga.¹²

Bagaimanapun, paradigma tata kelola ala militer yang cenderung otoritatif dan minim transparansi, tidak sesuai dengan prinsip negara demokrasi. Oleh sebab itu, *democratic governance* perlu terus diupayakan, dengan cara mengawal dan mengembalikan agenda reformasi TNI dan Polri sebagai alat pertahanan dan keamanan negara sebagaimana amanat konstitusi dan demokrasi.

Implikasi:

Agenda revisi UU TNI No. 34 Tahun 2004, dengan memperluas jabatan sipil bagi militer aktif, mengindikasikan kembalinya corak pemerintahan militeristik seperti Orde Baru. Upaya ini akan mengancam kehidupan demokrasi, karena pemberian pos TNI aktif di jabatan sipil dapat mengaburkan batas ranah militer dan sipil, yang selanjutnya akan mengikis supremasi sipil.¹³

¹² Erdianto, K., Kontras Paparkan 10 Kasus Pelanggaran HAM yang Diduga Melibatkan Soeharto, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2016/05/25/07220041/Kontras.Paparkan.10.Kasus.Pelanggaran.HAM.yang.Diduga.Melibatkan.Soeharto.pada.18.Maret.2025>

¹³ Fahrizal, D. N., *Revisi UU TNI, Menguatkan atau Melemahkan Demokrasi?* Diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/revisi-uu-tni-menguatkan-atau-melemahkan-demokrasi.pada.18.maret.2025>.