

Catatan Kritis Terhadap Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Manajemen ASN

**“Disrupsi Supremasi Sipil di Indonesia: Dampak dan Resiko Penempatan TNI-Polri di
Jabatan Aparatur Sipil Negara Terhadap Demokrasi”**

Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan

Tentang KontraS

Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) merupakan salah satu organisasi masyarakat sipil yang lahir pada 20 Maret 1998. Awalnya KontraS merupakan gugus tugas bernama KIP-HAM yang dibentuk oleh sejumlah organisasi *civil society* dan tokoh masyarakat. KontraS memiliki visi dan misi untuk turut memperjuangkan demokrasi dan hak asasi manusia bersama dengan entitas gerakan masyarakat sipil lainnya di Indonesia. Secara lebih khusus, seluruh potensi dan energi yang dimiliki KontraS diarahkan guna mendorong berkembangnya ciri-ciri sebuah sistem dan kehidupan bernegara yang bersifat sipil serta jauhnya politik dari pendekatan kekerasan. Baik pendekatan kekerasan yang lahir dari prinsip-prinsip militerisme sebagai sebuah sistem, perilaku maupun budaya politik.

Seluruh sikap dan produk kerja kami dapat dilihat pada website: www.kontras.org

“Catatan Kritis Terhadap Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Manajemen ASN”

Maret 2024

I. Pendahuluan

Upaya pemerintah dalam menyusun dan mengesahkan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) menuai sorotan dan kritik dari berbagai elemen masyarakat sipil. RPP itu sendiri merupakan “aturan turunan” dari UU No. 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang sedari awal telah menuai kritik karena salah satunya memberi ruang bagi jabatan sipil untuk diduduki oleh anggota TNI/Polri aktif.

Diberinya ruang kepada TNI-Polri aktif untuk menempati posisi dalam jabatan ASN dianggap sebagai langkah yang dapat menghidupkan kembali konsep Dwifungsi ABRI yang terjadi pada masa Orde Baru dan mengembalikan peranan angkatan bersenjata dalam kehidupan sipil masyarakat. Hal ini dianggap dapat mengurangi profesionalitas kedua lembaga tersebut, yang seharusnya fokus pada tugas pertahanan negara dan keamanan masyarakat. Penempatan TNI-Polri sebagai ASN juga dapat memperburuk situasi yang sudah kompleks,¹ terutama terkait dengan masih lekatnya kultur kekerasan pada institusi pertahanan dan keamanan² dan semakin menyiratkan bahwa terdapat inferioritas sipil dari militer dalam pengelolaan pemerintahan di Indonesia.

Pelibatan TNI-Polri dalam jabatan sipil di luar tugas pokoknya dianggap tidak sesuai dengan aturan perundang-undangan tentang TNI/Polri yang berlaku. Misalnya ketentuan mengenai Operasi Militer Selain Perang (OMSP) untuk TNI, lebih lanjut Pasal 47 ayat (2) UU TNI juga membatasi jabatan sipil yang dapat diisi oleh prajurit aktif. Dengan demikian, revisi UU ASN yang memungkinkan TNI-Polri menempati jabatan ASN dianggap problematik dan dapat menimbulkan kekaburan (*obscur*) hukum dan disharmonisasi penerapan hukum.

Penempatan TNI-Polri dalam jabatan ASN tertentu juga bertentangan dengan UU TNI dan UU Polri yang mengharuskan prajurit aktif untuk mengundurkan diri terlebih dahulu sebelum menempati jabatan sipil. Revisi UU ASN yang memperbolehkan hal ini dianggap sebagai langkah mundur dalam reformasi sektor keamanan dan dapat memperkuat campur tangan militer dalam urusan sipil dan politik.

Lebih lanjut, langkah tersebut juga dianggap sebagai upaya negara untuk menyelesaikan masalah perwira tinggi *non-job* dengan cara yang tidak tepat, mengingat masih terdapat ratusan perwira menengah dan perwira tinggi *non-job* maka dikhawatirkan bahwa UU ASN dan RPP turunannya dijadikan sebagai mekanisme untuk mensimplifikasi persebaran

¹ KontraS, Revisi UU ASN Pembangkangan Nyata Semangat Reformasi,

<https://kontras.org/2023/10/04/respon-kontras-atas-revisi-uu-asn-mengganggu-huku-m-dan-pembangkangan-nyata-terhadap-semangat-reformasi/>

² Laporan Hari Bhayangkara KontraS,

<https://kontras.org/2023/07/04/laporan-hari-bhayangkara-ke-77-kewenangan-eksesif-kekerasan-dan-penyelubungan-tetap-masih/>

perwira *non-job*.³ Hal ini dapat mengganggu jenjang karir di institusi yang bersangkutan. Pada dasarnya, Peraturan tentang manajemen ASN kini telah diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen PNS. Peraturan tersebut membatasi jenis jabatan sipil yang dapat diduduki oleh unsur TNI, oleh PP No. 11 Tahun 2017 jenis jabatan sipil yang dapat diduduki oleh unsur TNI adalah jabatan di lembaga negara yang disebutkan dalam UU No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI antara lain Badan Intelijen Negara (BIN), Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas), Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Polhukam), Mahkamah Agung, Kementerian Pertahanan, Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN), Sekretariat Militer Presiden.⁴ Disahkannya RPP Manajemen ASN akan secara otomatis menggantikan PP No. 11 Tahun 2017.

Oleh karena itu, penempatan TNI-Polri dalam jabatan ASN perlu dipertimbangkan dengan cermat agar tidak menimbulkan kekacauan penerapan hukum yang berlaku dan tidak merugikan profesionalisme kedua lembaga tersebut.

Untuk menganalisis berbagai permasalahan di atas, Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) menulis sebuah catatan kritis dengan tujuan memberikan analisis kritis mengenai rencana pengesahan RPP Manajemen ASN oleh pemerintah khususnya wacana yang didorong oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB). Catatan Kritis ini akan membahas berbagai permasalahan dan keaburan hukum serta ancaman gangguan bagi demokrasi yang dapat ditimbulkan jika RPP Manajemen ASN disahkan dan diimplementasikan oleh pemerintah.

II. Pembahasan

2.1. Kekacauan Sistem Pertanggungjawaban dan Penegakan Hukum

Potensi masalah pertama yang harus menjadi perhatian serius adalah bentuk pertanggungjawaban hukum dan etik yang akan digunakan jika anggota TNI/Polri yang ditempatkan sebagai ASN melakukan pelanggaran. Untuk diketahui, secara etik ASN non TNI/Polri tunduk pada peraturan etik sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, lebih lanjut jika anggota ASN melakukan tindak pidana maka yang bersangkutan akan menjalani proses peradilan pidana seperti warga sipil pada umumnya sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Pada praktiknya, jika anggota ASN melakukan pelanggaran Etik maka yang bersangkutan akan menjalani mekanisme sidang etik oleh Majelis Kode Etik di instansi tempatnya bertugas. Pengaturan mengenai Majelis Kode Etik tersebut sesuai dengan PP No. 42 Tahun

³ KontraS,

<https://kontras.org/2022/11/28/panglima-tni-selanjutnya-harus-menuntaskan-warisan-masalah-pada-tubuh-institusi/>

⁴ Aris Santoso dkk, *Merekam Derap Sepatu Lars Kumpulan Catatan Politik Militer di Indonesia*, Buku Mojok: Yogyakarta, 2019, hlm. 151

2004.⁵ Jika anggota TNI-Polri ditempatkan dalam jabatan ASN maka dapat timbul tumpang tindih dan kekacauan jika anggota TNI-Polri tersebut melakukan pelanggaran etik, karena TNI-Polri memiliki aturan mengenai kode etik tersendiri dan mekanisme penyelesaian pelanggaran etik yang diatur oleh aturan Internal masing-masing.

Kode Etik TNI misalnya, tercantum pada Sapta Marga, Sumpah Prajurit dan 8 Wajib TNI sebagaimana diatur pada Pasal 2 UU TNI. Adapun pelanggaran disiplin oleh anggota TNI diatur oleh UU No. 25 Tahun 2014 Tentang Hukum Disiplin Militer (UU Disiplin Militer). Undang-undang tersebut mengatur seluruh mekanisme yang harus ditempuh jika anggota TNI melakukan pelanggaran disiplin dan Tata Tertib Militer. Sementara itu Kode Etik Polri diatur dalam Peraturan Kepolisian (Perpol) No. 7 Tahun 2022 Tentang Kode Etik dan Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Perpol tersebut mengatur jenis Etika yang harus dijunjung anggota Polri seperti etika kenegaraan, etika kelembagaan, etika kemasyarakatan dan etika kepribadian,⁶ dan mengatur bahwa setiap pelanggaran Etika diselesaikan melalui mekanisme Komisi Kode Etik Polri (KKEP) yakni Komisi yang dibentuk oleh internal Kepolisian itu sendiri.

Jika anggota TNI-Polri dapat menduduki jabatan ASN sebagaimana diatur oleh UU ASN dan RPP Manajemen ASN maka akan timbul tumpang-tindih dan kekacauan pengaturan. Mekanisme persidangan dan penyelesaian pelanggaran kode etik yang harus ditempuh jika anggota TNI-Polri yang dimaksud melakukan pelanggaran etik akan menjadi kabur (*obscuur*). Patut digarisbawahi bahwa UU Disiplin Militer mengikat bagi setiap anggota TNI dan Perpol No. 7 Tahun 2022 secara normatif berlaku bagi seluruh anggota Polri.

Jika anggota TNI-Polri yang ditempatkan pada jabatan ASN harus tetap mengikuti dua mekanisme tersebut ketika melakukan pelanggaran etik, maka hal tersebut akan menimbulkan ketimpangan karena ASN non TNI-Polri tidak tunduk pada ketentuan tersebut, namun pada sisi lain jika anggota TNI-Polri yang ditempatkan pada jabatan ASN mengikuti ketentuan penyelesaian etik sebagaimana diatur oleh PP No. 42 Tahun 2004 maka praktik tersebut akan melanggar UU No. 25 Tahun 2014 atau Perpol No. 7 Tahun 2022.

Selain peraturan tentang Kode Etik yang dapat menimbulkan kekaburan, masalah Peradilan Militer juga dapat menimbulkan kekacauan norma. Patut digarisbawahi bahwa berdasarkan UU No. 31 Tahun 1997 Tentang Peradilan Militer, setiap anggota TNI yang melakukan tindak pidana harus diadili melalui mekanisme Peradilan Militer. Walau mekanisme Peradilan Militer sendiri bermasalah karena seringkali tidak transparan dan memperpanjang kultur impunitas,⁷ namun hingga kini undang-undang tersebut belum diperbaiki dan diselaraskan oleh pemerintah. Adanya peradilan militer mengatur proses hukum pidana khusus sehingga proses hukum pidana yang dijalani oleh anggota TNI yang melakukan tindak pidana berbeda dengan warga sipil.

⁵ Lihat Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2004.

⁶ Lihat Paragraf 1-Paragraf 4 Perpol No. 7 Tahun 2022

⁷ KontraS, "Pemerintah Harus Segera Merevisi UU No. 31 Tahun 1997,

<https://kontras.org/2023/08/07/pemerintah-harus-segera-merevisi-uu-no-31-tahun-1997-tentang-peradilan-militer-untuk-mengakhiri-kultur-impunitas-dan-ketidakadilan/>

Merujuk pada UU Peradilan Militer, maka setiap anggota TNI yang nantinya ditempatkan pada posisi ASN jika melakukan tindak pidana dalam jabatan akan diadili di Peradilan Militer. Hal tersebut dapat menimbulkan kebingungan jika dibiarkan, seperti yang terjadi pada kasus mantan Kepala Badan SAR Nasional Henri Alfiandi yang ditetapkan sebagai tersangka kasus korupsi pengadaan barang dan jasa oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Setelah ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK, Markas Besar TNI mendatangi KPK karena merasa bahwa Henri Alfiandi seharusnya diproses secara pidana dengan mekanisme Peradilan Militer, penetapan tersangka Henri kemudian dibatalkan oleh KPK, namun selang beberapa hari setelah KPK dan TNI mendapat tekanan oleh masyarakat sipil, KPK kembali menetapkan Henri Alfiandi sebagai tersangka.

Kasus seperti itu, sangat mungkin terulang jika ke depan pemerintah membuka ruang yang lebih luas bagi anggota TNI untuk menduduki jabatan ASN, mengingat UU Peradilan Militer belum direvisi. Diadilinya anggota TNI yang ditempatkan dalam jabatan ASN pada peradilan militer akan membuat adanya “perbedaan perlakuan” antara anggota TNI dengan ASN pada umumnya, namun jika anggota TNI yang bersangkutan diadili pada peradilan umum, maka hal tersebut akan bertentangan dengan UU Peradilan Militer.

Skenario tersebut menunjukkan bahwa rencana pemerintah sebagaimana tertuang dalam Pasal 19 UU ASN dan RPP Manajemen ASN akan menimbulkan berbagai paradoks dan kekebunan pada proses penegakan hukum pidana serta menimbulkan berbagai pertentangan norma yang menunjukkan bahwa pemerintah tidak memikirkan berbagai resiko dan kekacauan yang mungkin terjadi.

2.2. Merusak Meritokrasi dan Pola Karir di tubuh ASN

Selain kekebunan dan kekacauan proses penegakan hukum yang mungkin terjadi, RPP Manajemen ASN juga dapat menimbulkan gangguan terhadap meritokrasi dan pembinaan karir ASN *existing*. Dimasukkannya anggota TNI-Polri ke dalam jabatan ASN akan berpotensi “menggambil” posisi yang seharusnya diisi dan ditempati oleh ASN dari kalangan sipil sehingga mengganggu jenjang karir ASN dari kalangan sipil untuk dapat mengisi posisi yang lebih strategis.

Selain mengganggu postur penempatan ASN, penempatan TNI-Polri juga berpotensi mengganggu sistem meritokrasi pada jabatan ASN. Pengaturan mengenai sistem jenjang karir bagi ASN diatur oleh Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permen PAN-RB) No. 22 Tahun 2021 Tentang Pola Karir Pegawai Negeri Sipil. Pada dasarnya, peraturan Menteri tersebut mengatur *merit system* yang digunakan sebagai acuan bagi jenjang karir ASN. Diutamakannya *merit system* dalam pola karier ASN, merupakan upaya untuk melakukan reformasi birokrasi Sistem tersebut akan terganggu ketika pemerintah membuka ruang bagi anggota TNI-Polri untuk secara masif dan aktif menduduki jabatan ASN. Oleh karena itu, rencana menempatkan anggota

TNI-Polri pada jabatan sipil ASN justru bertolak belakang dengan tujuan reformasi birokrasi dan mengganggu sistem pola karier ASN.

Lebih lanjut, para ASN yang kini bertugas di lembaga masing-masing merupakan ASN yang telah dididik dan dipersiapkan untuk mengemban tugas dan wewenang sesuai bidang dan ruang lingkup lembaga masing-masing. Dimasukkannya anggota TNI-Polri ke institusi sipil akan berpotensi memunculkan “turbulensi” karena desain pendidikan dan fungsi para anggota TNI-Polri khususnya anggota TNI dengan ASN cukup jauh berbeda. Dalam lingkup pendidikan militer misalnya, mereka memiliki doktrin perang *to kill or not to be killed* dan memang mereka terlatih dalam situasi perang tersebut. Belum lagi prajurit yang masih aktif mutlak tunduk pada asas-asas perang, asas-asas organisasi militer, hingga asas-asas disiplin dan hukum militer yang tentu saja secara naluriah berbeda dengan yang dianut sipil.

Pada *status quo*, beberapa jabatan tertentu di lingkup TNI-Polri khususnya jabatan yang berkaitan dengan fungsi administratif dapat diisi oleh ASN atau PNS yang tidak berasal dari lingkup prajurit TNI maupun personel Polri, yakni mereka yang tidak mendapat pendidikan Militer atau Kepolisian, hal tersebut dilakukan agar para anggota TNI-Polri dapat fokus pada fungsi dan tugas utama. Model penempatan ASN dari kalangan sipil dalam lingkup TNI-Polri tersebut tidak dapat digunakan secara resiprokal dan menjadi justifikasi untuk menempatkan anggota TNI-Polri pada jabatan sipil karena ASN memiliki fungsi utama sebagai pelaksana kebijakan publik dan pelayan publik,⁸ sementara anggota TNI sebagai bagian dari alat pertahanan negara memiliki fungsi utama sebagai penangkal dan penindak setiap ancaman militer dan ancaman bersenjata.⁹

Ditematkannya anggota TNI-Polri yang pola pendidikannya berfokus pada pengerahan kekuatan dan penggunaan senjata pada posisi ASN yang berorientasi pada pelaksanaan kebijakan sipil dan pelayanan publik tentu akan menimbulkan ketidaksesuaian dan berpotensi mengganggu kinerja lembaga atau institusi dimana mereka ditempatkan serta membuat para anggota TNI-Polri bekerja pada sektor yang tidak dirancang bagi mereka.

2.3 Memperbesar Potensi Pendekatan Keamanan dan Pelanggaran HAM di Lapangan

Karena desain pendidikan yang mengutamakan pengerahan kekuatan dan penggunaan senjata, maka penempatan TNI-Polri di pos jabatan ASN pun akan berimplikasi pada pengarusutamaan pendekatan keamanan dalam menghadapi permasalahan. Resiko tersebut semakin nyata karena rezim Presiden Joko Widodo yang mengutamakan pembangunan berbasis investasi seringkali menggunakan pendekatan keamanan dalam menjalankan berbagai kebijakan proyek pembangunan. Kadangkala, pembangunan berbasis investasi tersebut menemui berbagai persoalan seperti penolakan masyarakat atas perampasan lahan yang sudah mereka tempati bertahun-tahun. Saat itu pula, akumulasi kekuatan negara yakni dari kepolisian dan tak jarang militer pun terlibat

⁸ Lihat Pasal 10 & 11 UU No. 20 Tahun 2023

⁹ Lihat Pasal 6 & 7 UU No. 34 Tahun 2004

melakukan pengamanan sehingga terjadi gesekan kekerasan dan berbuah pada pelanggaran HAM.

Ditinjau dari aspek struktur sosial, entitas Kepolisian dan Kemiliteran tentu memiliki satu keistimewaan (*privilege*) lebih, sebab oleh peraturan perundang-undangan mereka dilengkapi dengan senjata dan fasilitas institusinya masing-masing. Secara paradigma pun, Indonesia masih belum bisa lepas dari pendekatan keamanan yang berbasis pada doktrin dan filosofi akumulasi kekuatan, penggunaan senjata, pendekatan kekerasan dan cara-cara militeristik lainnya.¹⁰ Terlebih selama ini pengerahan aparat dalam kerangka pendekatan keamanan tidak diiringi oleh proses yang transparan dan berbasis pada akuntabilitas. Padahal, pengerahan kekuatan dalam pengamanan suatu objek merupakan domain publik sebagaimana dijamin dalam UU Keterbukaan Informasi Publik.

Berbagai kasus pengamanan proyek pemerintah khususnya pemerintah pusat pun seringkali terjadi, salah satunya yang populer ialah kekerasan yang terjadi di Pulau Rempang pada 7 September 2023 lalu. Tindakan yang dapat dikategorikan sebagai *Excessive use of Force* terlihat dari jumlah aparat beserta kendaraan taktisnya dan tidak terukurnya aparat dalam menembak gas air mata.¹¹ Saat itu, ribuan aparat yang terdiri dari Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), BP Batam, Kepolisian dan TNI diterjunkan untuk melakukan pembukaan akses pengukuran lahan.

Begitupun peristiwa yang terjadi di Wadas, Jawa Tengah, pada 7 Februari 2022 lalu. Berbagai hal yang terjadi yakni pengerahan aparat yang dilengkapi tameng, gas air mata, dan anjing polisi memasuki Desa Wadas dengan berjalan kaki serta mengendarai sepeda motor melakukan pencopotan terhadap banner-banner penolakan penambangan warga Desa Wadas. Hal tersebut juga berbarengan dengan diputusnya aliran listrik dan adanya dugaan intimidasi yang dialami oleh warga.¹² Berbagai fenomena tersebut menegaskan bahwa pendekatan yang sifatnya humanis, dialogis dan emansipatif pun masih sangat sulit diwujudkan, terlebih jika melibatkan aparat keamanan dalam hal ini TNI dan Polri.

Kami juga mengkhawatirkan 'kentalnya' pendekatan keamanan kian terbangun, sebab ASN yang diisi oleh unsur TNI-Polri akan dengan mudah meminta perbantuan pengerahan pasukan untuk kepentingan tertentu. Hal ini pun memperbesar ruang terjadinya konflik kepentingan (*conflict of interest*). Permasalahan yang seharusnya didekati lewat mekanisme dan instrumen sipil seperti halnya dalam wujud sengketa tenurial atau konflik di tengah-tengah masyarakat. Dengan demikian, pendekatan dialogis berbasis pelayanan dengan membuat efektif kerja-kerja perangkat sipil akan semakin sulit.

¹⁰ Kertas Posisi Menyoal Tata Kelola Pengamanan Objek Vital Nasional, hlm. 35. <https://kontras.org/wp-content/uploads/2023/05/Laporan-OBVITNAS-KontraS-baru.pdf>

¹¹ Laporan Investigasi Solidaritas Nasional untuk Rempang, Keadilan Timpang di Pulau Rempang: Temuan Awal Investigasi atas Peristiwa Kekerasan dan Pelanggaran HAM 7 September 2023 di Pulau Rempang, hlm.35.

¹² Rilis KontraS, Wadas Melawan: Tarik Mundur Aparat dan Hentikan Perampasan Ruang Hidup Masyarakat, <https://kontras.org/2022/02/08/wadas-melawan-tarik-mundur-aparat-dan-hentikan-perampasan-ruang-hidup-masyarakat/>

2.4 Alat Politik Pemerintah dan Ajang Bagi-Bagi Jabatan

Kebijakan untuk menempatkan TNI-Polri di ranah sipil pun akan sangat problematik dan mengganggu profesionalisme institusi. Lewat UU masing-masing, TNI diamanatkan melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah, dan melindungi keselamatan bangsa, menjalankan operasi militer untuk perang dan operasi militer selain perang, serta ikut secara aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional. Sementara Polri, memiliki fungsi utama dalam hal pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan beserta unsur kelengkapan birokrasi seharusnya ditujukan untuk memastikan agar mandat tersebut berjalan sesuai kehendak undang-undang.

Mengingat peran kedua institusi tersebut yang cukup esensial, membuat psikologis pemimpin yang berlatar belakang sipil kurang percaya diri sehingga memiliki hasrat merebut simpatik kedua kekuatan besar institusi tersebut. Salah satu langkah instannya yakni dengan menempatkan TNI-Polri pada jabatan tertentu di luar tugasnya. Sehingga, ada dugaan 'tukar guling' antara pemerintah dan TNI-Polri guna mendapatkan 'beking' dari kedua institusi tersebut.

Terlebih, dalam setiap periode Kepresidenan, hampir pasti terdapat Menteri atau pimpinan lembaga yang berlatar belakang militer. Sehingga besar kemungkinan untuk menempatkan orang yang berlatar belakang sebagai militer pula sebagai pembantunya. Wacana ini bahkan pernah muncul saat Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi, Luhut Binsar Pandjaitan yang mewacanakan revisi Undang-Undang TNI demi mengatur penempatan tentara di jabatan-jabatan kementerian.¹³ Bahkan, Prabowo Subianto yang menjabat sebagai Menteri Pertahanan mengangkat dua anggota eks tim mawar yang terlibat dalam penculikan aktivis di medio 1997-1998, yaitu Brigjen TNI Yulius Selvanus dan Brigjen TNI Dadang Hendrayudha yang menjadi pejabat publik di lingkungan Kementerian Pertahanan melalui Keputusan Presiden Nomor (Keppres) 166 Tahun 2020.¹⁴ Fenomena tersebut diperparah dengan nihilnya *vetting mechanism* dan bahkan hampir tidak pernah dijadikan ukuran untuk penempatan perwira TNI/Polri yang selanjutnya menduduki jabatan sipil. Padahal, di sektor keamanan dan peradilan, sangat penting untuk memfasilitasi transformasi ini, dengan memecat dari jabatannya atau tidak merekrut pegawai publik yang secara pribadi bertanggung jawab atas pelanggaran berat HAM.¹⁵

¹³ Rilis KontraS, Wacana Penempatan TNI di Kementerian: Merusak Profesionalisme Institusi dan Pengangkangan Agenda Reformasi,

<https://kontras.org/2022/08/08/wacana-penempatan-tni-di-kementerian-merusak-profesionalisme-institusi-dan-pengangkangan-agenda-reformasi/>

¹⁴ Rilis KontraS, Eks Tim Mawar Menjadi Pejabat Kementerian Pertahanan Bukti Pemerintahan Jokowi Semakin Keluar Jalur Agenda Reformasi dan Prinsip HAM, <https://kontras.org/2020/09/26/eks-tim-mawar-menjadi-pejabat-kementrian-pertahana-bukti-pemerintahan-jokowi-semakin-keluar-jalur-agenda-reformasi-dan-prinsip-ham/>

¹⁵ Rilis KontraS, Impunitas Kembali Berjaya, Penculik ditunjuk Jadi Komisaris Utama!, <https://kontras.org/2023/06/18/impunitas-kembali-berjaya-penculik-ditunjuk-jadi-komisaris-utama/>

Secara politis pun, langkah penempatan TNI agar dapat menduduki jabatan ASN bertentangan dan menyimpang jauh dari janji Presiden Jokowi pada 2019 lalu. Dalam dokumen janji kampanye yang bertajuk Meneruskan Jalan Perubahan untuk Indonesia Maju: Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong-Royong, terdapat poin 7.2 yang menyebut Melanjutkan Transformasi Sistem Pertahanan yang Modern dan TNI yang Profesional. Selain itu, dokumen janji kampanye ini pun menyebut Melanjutkan Reformasi Keamanan dan Intelijen yang Profesional dan Terpercaya. Sayangnya, alih-alih profesional arah kebijakan pertahanan-keamanan Presiden pun makin jauh dari profesionalitas sebab segala upaya dicoba memfasilitasi ketidakprofesionalan seperti halnya penempatan di komisaris BUMN, Tenaga Ahli di Kementerian hingga Pj Kepala Daerah.

Pada tahun 2022 lalu, dalam hal penempatan TNI-Polri di jabatan Pj Kepala Daerah, Ombudsman Republik Indonesia (ORI) berdasarkan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) atas laporan dugaan maladministrasi dengan Nomor Registrasi: 0583/LM/VI/2022/JKT yang dilaporkan oleh KontraS, ICW dan Perludem, menyatakan bahwa Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia telah terbukti melakukan maladministrasi dalam prosedur pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dan mengabaikan kewajiban hukum atas Putusan Mahkamah Konstitusi. Salah satu tindakan korektif yang harus dilakukan yakni meninjau kembali pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dari unsur TNI aktif. Penempatan TNI dan Polri aktif di jabatan sipil jelas hanya melanjutkan bentuk-bentuk pembangkangan terhadap undang-undang dan pemerintahan yang berbasis pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang salah satunya menghendaki adanya kepastian hukum.¹⁶ Asas ini menghendaki agar penyelenggaraan pemerintahan tak terkecuali lewat ASN dan birokrat harus mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan.

Jabatan ASN yang diisi oleh unsur TNI-Polri pun akan sangat rentan pada penyalahgunaan mengingat kewenangan yang cukup besar pada dua institusi tersebut. Salah satunya yakni merebaknya kembali fenomena bisnis militer atau oleh aktor Kepolisian. Selama ini, unsur militer atau keamanan yang berbisnis seringkali ditemukan di lapangan, salah satunya yang paling masif terjadi di Papua. Di tahun 2022 pun pasca kasus Ferdy Sambo, terungkap adanya aliran dan tambang ilegal batubara di Kalimantan Timur kepada perwira tinggi di lingkungan Bareskrim Mabes Polri.¹⁷

Peristiwa semacam ini tentu berpotensi kian masif terjadi mengingat bisnis dalam skala besar seperti halnya pertambangan atau perkebunan memiliki dimensi kewenangan ASN berupa pemberian izin. Bukan tidak mungkin bisnis keamanan yang difasilitasi militer atau aktor keamanan akan semakin digdaya saat ada fenomena rangkap jabatan/status.

III. Penutup dan Desakan

¹⁶ Indonesia, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014, Pasal 10 ayat (1) huruf a.

¹⁷ kumparanNews, Viral Ismail Bolong Bisnis Tambang Ilegal: Setor Jenderal Rp 6 M, Lalu Dibantah, <https://kumparan.com/kumparannews/viral-ismail-bolong-bisnis-tambang-ilegal-setor-jenderal-rp-6-m-lalu-dibantah-1zC7Uf5zbM4>

Berdasarkan berbagai analisis tersebut, dapat dinyatakan bahwa wacana menempatkan anggota TNI-Polri aktif pada jabatan ASN akan mengakibatkan gangguan pada skema pembangunan tata kelola pemerintahan demokratis khususnya mekanisme pertanggungjawaban etik dan penegakan hukum, karena baik TNI maupun Polri memiliki mekanisme penegakan kode etik yang berbeda dengan ASN dari kalangan sipil. Pada sisi lain yurisdiksi penegakan hukum TNI juga secara khusus diatur oleh Peradilan militer, sehingga jika anggota TNI yang ditempatkan dalam jabatan ASN melakukan tindak pidana jabatan akan timbul kekacauan dalam upaya penegakan hukum yang dilakukan.

Dalam sebuah sistem demokrasi yang sudah cukup dewasa penerapannya di Indonesia, langkah untuk mendorong integrasi sipil - militer dalam tata kelola pemerintahan akan menyebabkan dilanggarnya prinsip kedaulatan sipil dalam mendorong pembentukan kebijakan publik. Tatanan politik dalam demokrasi, menempatkan militer tanpa memiliki jangkauan peran dalam politik.¹⁸ Pembagian kewenangan antara sipil dan militer tidak boleh dilanggar, karena apabila sipil masuk ke dalam ranah manajemen internal TNI akan terjadi politisasi militer. Sebaliknya, apabila militer merambah memasuki wilayah otoritas sipil akan mengakibatkan campur tangan militer dalam urusan politik.¹⁹

Lebih lanjut, wacana tersebut juga akan mengacaukan reformasi birokrasi yang ingin dibangun melalui pola karier yang berbasis meritokrasi serta berpotensi mengganggu fungsi utama ASN sebagai pelaksana kebijakan dan pelayanan publik. Anggota TNI-Polri yang proses pendidikannya menitikberatkan pada penguasaan kekuatan dan penggunaan senjata bertolak belakang dengan fungsi kebijakan dan pelayanan sipil. Oleh karena itu, penempatan anggota TNI-Polri pada jabatan sipil juga berpotensi menimbulkan pelanggaran HAM secara lebih masif. Wacana ini juga patut diduga sebagai upaya dari pemerintah untuk sekedar “bagi”bagi” jabatan dan dipenuhi oleh kepentingan politik agar para perwira tinggi dan menengah di kalangan TNI-Polri dapat terdistribusikan, namun tanpa melakukan evaluasi menyeluruh terhadap sistem rekrutmen dan penempatan dalam institusi TNI-Polri secara keseluruhan.

Atas dasar uraian di atas, lewat catatan kritis ini, kami mendesak:

Pertama, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk menghentikan pembahasan dan rencana pengesahan Rancangan Peraturan Pemerintah terkait tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara yang membolehkan TNI-Polri aktif menduduki jabatan instansi sipil;

Kedua, Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dalam hal ini Komisi II untuk segera melakukan peninjauan terhadap kemungkinan revisi ulang terhadap Pasal 19 ayat (2) UU Aparatur Sipil Negara yang memperkenankan jabatan tertentu dapat diisi oleh unsur TNI

¹⁸ Agus Wijoyo, Dari Tentara Pejuang Kemerdekaan Menuju Tentara Profesional dalam Demokrasi: Lintasan Sejarah TNI dalam Proses Demokratisasi di Indonesia, Artikel dalam Bunga Rampai Demokrasi di Era Digital, Yayasan Obor Indonesia.

¹⁹ *idem*

atau Polri. Selain itu, Komisi I yang menjadi mitra pengawas dari institusi TNI dan Komisi III yang menjadi mitra dari Polri pun harus turut menolak wacana penempatan TNI-Polri aktif pada jabatan ASN lewat RPP Manajemen Sipil Negara;

Ketiga, Panglima TNI dan Kapolri untuk menyelesaikan berbagai masalah institusi seperti halnya menumpuknya jumlah perwira *non-job* dengan mengevaluasi sistem jabatan di tubuh institusi TNI dan Polri;

Keempat, TNI dan Polri untuk tetap profesional menjalankan tugas dan mandatnya di bidang pertahanan dan keamanan sebagaimana ditentukan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan.