

FENOMENA PENGISIAN JABATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL OLEH TNI/POLRI

Moh. Bagus¹
mohbagus05@gmail.com

Afif Hidayatul Mahmudah²
afifmudah4@gmail.com

Amim Thobary³
thobaryamim1994@gmail.com

Faizah Maulidah⁴
faizahmaulidah4@gmail.com

Kata Kunci :	Abstrak
Jabatan Sipil; TNI/Polri; Aparatur Sipil Negara	<i>Konstitusi mengamanatkan bahwa setiap warga negara wajib ikut serta menjaga dan mempertahankan keamanan dan pertahanan negara baik warga biasa maupun anggota Tentara Nasional Indonesia /Polri. Tulisan ini bertujuan untuk mentelaah terkait alih status atau pengisian jabatan sipil oleh TNI/Polri. Pengisian jabatan sipil oleh Tentara Nasional Indonesia /Polri telah mengurangi kesempatan bagi para ASN untuk turut serta dalam promosi jenjang karir. Peluang yang diberikan kepada anggota Tentara Nasional Indonesia /Polri untuk mengisi jabatan tinggi dalam lingkup sipil tentunya menimbulkan pro dan kontra di masyarakat. Pro – kontra tersebut menguat seiring dengan peningkatan jumlah Tentara Nasional Indonesia /Polri yang mendaftar dalam berbagai jabatan sipil pada struktur pemerintahan. Tulisan ini didasarkan pada penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach). Penulis menganalisis legalitas pengisian jabatan sipil yang tertuang dalam UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, serta PP No. 17 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Selain itu juga mengkaji hakikat dibentuknya Tentara Nasional Indonesia /Polri sebagaimana tercantum dalam naskah komprehensif amandemen UUD NRI 1945. Hasil penelitian menyatakan bahwa: pertama, sebelum diterbitkannya PP No. 11 Tahun 2017 pengisian jabatan sipil oleh Tentara</i>

¹ Bagian Hukum pada Sub Bagian Penyusunan Produk Hukum Pemerintah Kota Surabaya

² Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya

³ Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya

⁴ Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya

	<i>Negara Indonesia /Polri ditegaskan dalam pasal 20 ayat (3) UU No. 5 Tahun 2014. Kedua, setelah diterbitkannya PP No. 11 Tahun 2017 pengisian jabatan sipil oleh Tentara Nasional Indonesia /Polri tidak serta merta dihilangkan, namun hanya dipersulit melalui ketentuan pasal 155 dan 159.</i>
Kata Kunci :	Abstrak
<i>Civil; military/ police Position; State Civil Apparatus.</i>	<i>The Constitution mandates that every citizen is obliged to participate in maintaining the security and defense of the state, both ordinary citizens and members of the Indonesian National Army / Police. This paper aims to examine the transfer of status or filling of civilian positions by the TNI / Polri. The filling of civilian positions by the Indonesian National Army / Police has reduced opportunities for ASNs to participate in career path promotions. The opportunities given to members of the Indonesian National Army / Polri to fill high positions in the civilian sphere certainly raise pros and cons in society. These pros and cons have strengthened in line with the increasing number of Indonesian National Armed Forces / Polri who have registered in various civilian positions in the government structure. This paper is based on normative legal research with a statute approach. The author analyzes the legality of filling civilian positions as stipulated in Law no. 5 of 2014 concerning the State Civil Apparatus, as well as PP. 17 of 2017 concerning the Management of Civil Servants. In addition, it also examines the nature of the formation of the Indonesian National Armed Forces / Polri as stated in the comprehensive text of the amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The results of the study state that: first, before the issuance of PP. 11 of 2017 the filling of civilian positions by the Indonesian National Army / Polri is confirmed in article 20 paragraph (3) of Law no. 5 of 2014. Second, after the issuance of PP No. 11 of 2017 the filling of civilian positions by the Indonesian National Army / Polri is not immediately eliminated, but is only complicated by the provisions of articles 155 and 159.</i>

Pendahuluan

Pancasila sebagai pandangan hidup berbangsa dan bernegara telah diterjemahkan secara abstrak dan normatif di dalam *preamble* (pembukaan) serta batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Hal ini

menunjukkan bahwa semangat dari para *founding people*⁵ masih melekat selama Undang-Undang Dasar digunakan sebagai landasan dalam berbangsa dan bernegara. Meskipun Undang-Undang Dasar telah di amandemen sebanyak empat kali, namun hal ini tidak akan mengeluarkan semangat dari kemerdekaan bangsa Indonesia.

Amandemen sebanyak empat kali menandakan bahwa perlu adanya perbaikan dalam tubuh ketatanegaraan di Indonesia.⁶ Hal ini sejatinya tidak terlepas dari mimpi buruk bangsa Indonesia pada masa Orde Baru. Banyaknya problematika pada masa Orde Baru menuntut adanya perbaikan dari beberapa lini ketatanegaraan. Beberapa permasalahan yang serius diantaranya adalah: kewenangan eksekutif yang terlalu berlebih (*executive heavy*), tidak adanya perlindungan hak asasi manusia, sampai dengan kekuasaan ganda dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) atau yang sering dikenal dengan istilah Dwi Fungsi ABRI.

ABRI yang saat ini terpisah menjadi TNI/Polri merupakan komponen utama dibidang pertahanan negara. Hal ini bisa kita lihat dalam rumusan pasal 30 ayat (2) UUD NRI 1945, dalam pasal tersebut dikatakan bahwasanya "*Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesai dan Kepolisian Negara Republik Indonesai, sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung*".⁷

Makna yang terkandung dalam pasal 30 UUD menyatakan bahwa setiap warga negara berhak dan wajib menjaga pertahanan dan menjaga kemandirian negara, yakni melalui sistem yang dilakukan oleh TNI dan Polri sebagai panglima utama, dan sebagai kekuatan pendukungnya adalah rakyat. Maka dari itu keberadaan TNI/Polri sangat penting untuk menjamin kedaulatan negara dalam bidang pertahanan dan keamanan nasional. Meskipun TNI dan polri dalam struktur yang berbeda, namun dalam menjalankan tugas dan fungsinya keduanya saling bekerja sama. Ketahanan dan keamanan

⁵ Penyebutan *founding poeple* mengikuti pernyataan dari Prof. Satjipto Raharjo. Beliau mendalilkan bahwa penyebutan *founding father* tidak tepat, karena pendiri negara tidak hanya dilakukan oleh kaum laki-laki, melainkan juga kaum perempuan.

⁶ Bagir Manan dan Kunta Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni Bandung, 1997), 158.

⁷ Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesai Tahun 1945

nasional memiliki salah satu tujuan yakni untuk menjaga keamanan dan ketentraman bangsa Indonesia dari segala bahaya, baik dari dalam (negara Indonesia) maupun dari luar (negara lain). Atas dasar itulah, fungsi sejati dari TNI/Polri adalah menanggulangi setiap ancaman meliputi subfungsi pertahanan, keamanan dalam negeri, dan subfungsi keamanan ketertiban masyarakat. Perubahan yang sangat fundamentalis⁸ tersebut dilegitimasi melalui Ketetapan MPR No.VI/MPR/2000 tentang pemisahan TNI/Polri dan Tap MPR No. VII/MPR/2000 tentang peran TNI/Polri.⁹

Arti penting keamanan ini pada prinsipnya telah termaktub dalam konsideran UU. No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia huruf a. Dalam konsideran tersebut dikatakan bahwasanya *“Keamanan dalam negeri merupakan syarat utama mendukung terwujudnya masyarakat madani yang adil, makmur, beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*. Hal serupa juga termaktub dalam konsideran UU No. 24 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia. Dimana dalam konsideran huruf a dikatakan bahwa *“Tujuan keamanan nasional adalah untuk melindungi segenab bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial*. Atas dasar inilah TNI/Polri memiliki *grand design* untuk menjaga keamanan dan pertahanan negara. TNI/Polri tidak terlibat dalam hal perpolitikan negara, bahkan pasca amandemen UUD NRI 1945 TNI/Polri dicabut hak pilihnya dan tidak memiliki hak serta kewajiban untuk dipilih dan memilih. Hal ini sejatinya senada dengan pandangan Agus Widjojo terkait dengan keikutsertaan TNI dalam penyelenggaraan negara. Beliau berpendapat setidaknya ada tiga poin yang harus difahami terkait fungsi dan peranan TNI. Pertama, kebijakan politik negara merupakan dasar dari pelaksanaan tugas TNI. Kedua, TNI harus bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak mengikuti seluruh kegiatan politik

⁸ Ida Bagus Kade Danendra, “Kedudukan dan Fungsi Kepolisian dalam Struktur Organisasi Negara Republik Indonesia”, (*Lex Crimen* Vol. 1 No 4 Okt-Des 2012), 48.

⁹ Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 dan No.VII/MPR/2000 dihasilkan dalam sidang tahunan MPR pada tanggal 7-8 Agustus 2000.

praktis. Dan ketiga, menjunjung tinggi hukum dan hak asasi manusia.¹⁰

Penghapusan hak dan kewajiban TNI/Polri dalam hal berpolitik merupakan ketakutan akan praktik politik kelim Orde Baru. Pada masa Orde Baru TNI/Polri (yang dulunya ABRI) digunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaannya. Serta merta TNI/Polri menggunakan kekuasaannya untuk melanggar hak asasi manusia. Pada masa reformasi TNI/Polri ditegaskan untuk kembali kepada ruh dari pada tugas dan fungsinya. Hal ini ditandainya dengan digantinya UU. No 28 Tahun 1997 menjadi UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU No. 2 Tahun 1998 Tentang Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menjadi UU No. 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.

Namun kekhawatiran akan adanya pengerahan politik TNI/Polri¹¹ oleh pemerintah pun tidak serta merta ditindaklanjuti secara tegas. Meskipun hak pilih dan memilih telah dicabut, TNI/Polri masih diberi kesempatan untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu di pemerintahan. Ironisnya jabatan tersebut merupakan jabatan-jabatan tinggi dalam status Pegawai Negeri Sipil (saat ini dinamakan Aparatur Sipil Negara). Hal ini Nampak dalam Pasal 20 ayat (3) UU. No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, dikatakan dalam pasal tersebut bahwa "*Pengisian jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Negara Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Tentara Negara Indonesia dan Undang-Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia*".¹²

Hal ini seakan menyatakan bahwa dibukanya jalan keterlibatan para anggota TNI/Polri dalam pemerintahan yang pastinya karena ada pergolakan politik, begitupun pendapat Ulrich Battis juga menyatakan di negara Jerman pegawai Negeri Sipil juga tetap

¹⁰ Agus Widjojo, *Wawasan Masa Depan tentang Sistem Pertahanan Keamanan Negara*, (Jakarta: 21 November, 2000), 3.

¹¹ Valdo Rivera, *Peralihan Status Kepegawaian Anggota Polri Menjadi Pegawai Negeri Sipil*, (Universitas Lampung, Fakultas Hukum, 2018), 1.

¹² Pasal 30 ayat (3) UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

diperbolehkan untuk bergabung kegiatan politik dengan batasan tertentu.¹³

Dampak dari keberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN menjadikan adanya perubahan yakni dalam penyelenggaraan sistem merit dalam manajemen kepegawaian. Hal ini bermakna bahwa anggota TNI/Polri dapat melakukan alih status dari keanggotaanya di tubuh TNI/Polri selama memenuhi persyaratan yang diatur dalam Undang-Undang Tentara Negara Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Selain terlihat bahwa pemerintah belum mampu menegaskan terkait urgensi dari kedudukan TNI/Polri, disisi lain juga terlihat ada keragu-raguan untuk memisahkan TNI/Polri dari genggaman pemerintahan. Ironisnya yang menjadi dampak dari kebijakan ini adalah para ASN, yang mana ASN telah menempuh jenjang karir dari bawah namun pada saatnya jabatan tersebut telah diserbu oleh prajurit/keanggotaan TNI/Polri dalam rangka alih status. Untuk memahami secara jelas ruh dari keberadaan TNI/Polri serta memahami eksistensinya pada saat ini, maka dalam artikel ini akan dibahas setidaknya dua poin utama. Pertama, *ratio Legis* Pasal 30 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tentang Pertahanan dan Keamanan Negara. Kedua, peralihan Status Kepegawaian TNI/Polri Menjadi ASN sebelum dan sesudah diterbitkannya PP No. 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Sebelumnya topik tentang penelitian kami diteliti oleh Novi Savarianti Fahrani,¹⁴ penelitiannya menggunakan metode *focus group dicussion* dan *interview* para pakar di beberapa instansi, dan hasil analisisnya menyatakan bahwa kriteria jabatan yang boleh diduduki oleh TNI/Polri harus merujuk kepada tugas dari institusi TNI/Polri itu sendiri dan disyaratkan harus memiliki kompetensi sesuai dengan jabatan yang diisi.

¹³ Ulrich Battis, *Civil Servants and Politics in Germany*, (Palgrave Macmillan. A division of Macmillan Publishers Limited 2013), 152.

¹⁴ Nove Savarianti Fahrani, "Analisis Kriteria dan Syarat Jabatan ASN Tertentu Yang Dapat Diisi Dari Anggota POLRI dan Prajurit TNI", (*Civil Service* Vol. 12, No. 2, November 2018), 139.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis normatif¹⁵ dengan menggunakan pendekatan *statute approach* (penelitian perundang-undangan).¹⁶ Teknik analisis data yang digunakan penulis sesuai dengan pendapat Peter Mahmud Marzuki¹⁷ yakni menginventaris undang-undang maupun peraturan yang berkaitan dengan penelitian kami dan kemudian hasil analisisnya kami tuangkan secara kualitatif.

Agar terfokus kepada kajian penelitian kami, tujuan penelitian ini adalah agar *ratio legis* dari pasal 30 UUD NRI tahun 1945 yang dinyatakan sebagai dasar negara kita terwujudnyapemerintahan yang *clean and good goverment*.¹⁸ Selain itu, agar mengetahui sisi perbedaan peralihan status jabatan TNI/Polri menjadi ASN sebelum terbitnya dan sesudah terbitnya PP No. 11 Tahun 2017tentang ASN.

Ratio Legis Pasal 30 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tentang Pertahanan Dan Keamanan Negara

Sebelum menelaah lebih komprehensif terkait dengan *ratio legis* dari pasal 30 UUD NRI 1945 perlu difahami makna dari istilah *ratio legis* itu sendiri. *Ratio legis* dapat diartikan sebagai alasan atau tujuan dari munculnya sebuah pasal dalam peraturan perundang-undangan, maka dalam hal ini akan dikaji secara mendalam terkait dengan alasan atau tujuan adanya pasal 30 UUD NRI 1945 pasca amandemen.

Sebagaimana telah kita ketahui bersama, bahwa amandemen UUD 1945 telah merubah wajah ketatanegaraan di Indonesia. Semangat amandemen UUD 1945 juga telah mewarnai pasal-pasal tentang Pertahanan dan Keamanan Negara. Yang mana semula pasal tentang Pertahanan dan Keamanan Negara diatur dalam pasal

¹⁵ Amiruddin Dan Zainal Askin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

¹⁶ Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media, 2006), 48.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group 2011), 15.

¹⁸ Nayla Alawiya dkk., "Kebijakan Remunerasi Pegawai Negeri Sipil (analisis materi muatan penentuan nilai dan kelas jabatan dalam pemberian Remunerasi)", (*Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 13 No. 2 Mei 2013), 211.

30 yang terdiri dari dua ayat. Setelah perubahan UUD 1945, pasal tersebut terdiri dari satu pasal dan lima ayat.¹⁹

Adapun rumusan pasal 30 Tentang Pertahanan Negara sebelum amandemen UUD 1945 adalah sebagai berikut: (1). *Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara.* (2). *Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan Undang-Undang.* Sedangkan rumusan pasal 30 Tentang Pertahanan dan Keamanan Negara pasca amandemen adalah: (1). *Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.* (2). *Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung.* (3). *Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.* (4). *Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.* (5). *Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan Undang-Undang.*

Namun dalam tulisan ini tidak akan dijelaskan secara keseluruhan maksud dan tujuan dari keseluruhan ayat-ayat yang ada dalam pasal 30 tersebut, melainkan akan dijelaskan hanya terbatas pada ayat (3) dan ayat (4) yang secara jelas menyangkut tujuan dari dibentuknya organisasi TNI/Polri.

Sejatinya awal mula terbentuknya sebuah organisasi yang bergerak dibidang pertahanan dan keamanan negara bertujuan untuk melindungi sebuah negara dari gangguan baik dari luar maupun dari dalam.²⁰ Pertahanan negara yang kemudian diistilahkan dengan ketahanan nasional merupakan suatu kondisi dimana suatu bangsa memiliki ketangguhan dan keuletan untuk

¹⁹ Perubahan Bab tentang Pertahanan dan Keamanan Negara dilakukan pada perubahan kedua dan disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000.

²⁰ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945*, (Depok: Prenadamedia Group, 2017), 929.

mengembangkan kekuatan nasional dalam rangka melindungi dari segala macam ancaman, tantangan, hambatan baik secara langsung maupun tidak langsung, yang mengancam dan membahayakan integritas, identitas, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan dalam mewujudkan tujuan perjuangan nasional.²¹

Sejatinya pada masa Orde Baru antara TNI dan Polri tidak ada pemisahan tugas dan fungsinya. Kedua organisasi tersebut dahulunya disebut dengan istilah Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Titik Triwulan Tutik dalam bukunya Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa sebenarnya ABRI merupakan gabungan dari tiga unsur TNI, yakni TNI AD, TNI AU, dan TNI AL serta Kepolisian Republik Indonesia.²²

Selanjutnya pasca amendemen UUD 1945 terdapat ketentuan yang jelas dalam pasal 30 ayat (3) dan ayat (4), hal ini semata-mata untuk menegaskan pembagian tugas dua alat negara yang bergerak dibidang pertahanan dan keamanan negara. Pembagian tersebut sangat diharapkan mampu meningkatkan profesionalisme TNI dan Polri dalam menjaga ketahanan nasional dan keamanan nasional seiring berkembangnya kebutuhan negara.²³ Sehingga meskipun ada pembagian tugas dan fungsi masing-masing, tetapi keduanya saling bekerjasama untuk sama-sama menjaga keamanan dan pertahanan negara. Jadi *ratio legis* dari pasal 30 ayat 3 dan 4 yang peneliti maksud memiliki tugas yang sama yakni menjaga keamanan negara sebagaimana dijelaskan dalam konstitusi.

Peralihan Status Tni/Polri Menjadi Asn Sebelum Dan Susudah Terbitnya Pp No. 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Sebagaimana telah dipaparkan bahwa legitimasi dari keberadaan TNI/Polri telah diatur dalam UU No. 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia dan UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sejatinya baik Undang-Undang tentang TNI ataupun Polri merupakan

²¹ Heru Susetyo, "Menuju Paradigma Keamanan Komprehensif Keamanan Manusia dalam Kebijakan Keamanan Nasional Indonesia", artikel *lex journalica* Vol. 6 No. 1 Desember 2008, 8.

²² Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata.*, 947

²³ Kadi Saurip, *TNI Dahulu, Sekarang, dan Masa Depan*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2004), 4.

pengejawantahan dari pada pasal 30 UUD NRI 1945 Tentang Pertahanan dan Keamanan Negara. Perbedaan peraturan antara TNI dan Polri merupakan suatu amanah reformasi yang ditandai dengan diamandemennya UUD 1945 menjadi UUD NRI Tahun 1945.

Terkait dengan Alih status merupakan perpindahan seorang dari jabatan tertentu ke jabatan yang lain berdasarkan persyaratan-persyaratan tertentu. Sejatinya tidak ada satupun peraturan perundang-undangan yang memberikan definisi terkait dengan alih status ini. Namun hal ini kemudian bisa kita lihat dari beberapa fenomena pengisian jabatan ASN oleh TNI/Polri berdasarkan UU No. 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia, UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, serta PP No. 17 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Sebelum munculnya PP No. 17 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil istilah alih status diatur dalam UU Tentang TNI/Polri serta UU Tentang ASN. Hal ini bisa dijumpai dalam pasal 47 ayat (1) UU No. 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia. Rumusan pasal tersebut menyatakan bahwa *"Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan"*.²⁴ Rumusan pasal tersebut mengandung makna bahwa prajurit diperbolehkan menduduki jabatan sipil hanya dengan persyaratan mengundurkan diri atau pensiun dari dinas keprajuritan. Pasal ini kemudian membuka ruang untuk prajurit berbondong-bondong menyerbu jabatan sipil yang kosong. Hal ini didasarkan dengan alasan terdapat kesamaan pokok dan fungsi antara jabatan sipil yang akan didudukinya dengan tugas di TNI.

Selain itu, eksistensi terkait dengan alih status jabatan juga terlegitimasi dengan rumusan pasal 20 ayat (3) UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).²⁵ Dalam pasal tersebut dikatakan bahwa *"Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari, a). Prajurit Tentara Nasional Indonesia, dan b). Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia"*.

²⁴ Pasal 47 ayat (1) UU No. 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia

²⁵ Tedi sudrajat dan Agus Mulya Karsono, "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN", (*Jurnal Media Hukum*, Vol. 23 No. 1 Juni 2016), 88.

Purnomo Sutripto²⁶ dalam artikelnya yang berjudul “*Pengisian Jabatan Struktural Instansi Sipil Oleh TNI/Polri Sekretariat Republik Indonesia*”, menyatakan bahwa anggota Polri diperbolehkan untuk alih status menjadi ASN tanpa harus berhenti menjadi anggota Polri jika pengisian jabatan ASN tersebut sesuai dengan fungsi dan pokoknya. Adapun jabatan tersebut di antaranya adalah:

- a. Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan
- b. Kementerian Pertahanan
- c. Sekretariat Militer Presiden
- d. Badan Intelijen Negara
- e. Lembaga Sandi Negara
- f. Lembaga Ketahanan Nasional
- g. Dewan Ketahanan Nasional
- h. Badan *Search and Rescue* Nasional
- i. Badan Narkotika Nasional
- j. Mahkamah Agung

Terlepas dari keberadaan Pasal 20 UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, menurut penulis sejatinya jabatan ASN harus diisi oleh ASN itu sendiri, berdasarkan mekanisme jenjang jabatan yang telah ditetapkan. Selain untuk menghargai proses dan mekanisme para ASN juga untuk mengukuhkan eksistensi keberadaan TNI/Polri di Indonesia.

Disisi lain jika ditelaah melalui kaca mata tatacara pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*), maka terdapat inkonsistensi antara UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia dengan UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam UU No. 2 Tahun 2002 dinyatakan pada pasal 28 ayat (3) bahwa anggota Kepolisian Republik Indonesia dapat menduduki jabatan diluar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Rumusan tersebut bermakna bahwa Polri tidak dapat melakukan alih status. Sedangkan dalam rumusan UU No. 5 Tahun 2014 tepatnya pada pasal 20 ayat (3) dinyatakan bahwa jabatan instansi tertentu dapat diisi oleh anggota TNI/Polri dengan tetap mengacu pada UU tentang TNI/Polri. Instansi yang dimaksud adalah instansi pusat dan bukan instansi daerah. Hal ini menandakan terdapat inkonsistensi antara kedua peraturan tersebut. Pertama,

²⁶ Purnomo Sutripto, *Pengisian Jabatan Struktural Instansi Sipil Oleh TNI/Polri I Sekretariat Republik Indonesia*, diakses pada tanggal 01 Mei 2019 pukul 13:09 WIB.

UU tentang ASN memperbolehkan anggota Polri untuk melakukan alih status dengan mengacu pada UU Polri, sedangkan UU tentang Polri sendiri telah menutup adanya alih status kepada anggotanya.

Jikalau kita melihat konsideran dalam UU ASN telah jelas dinyatakan *“bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, professional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*.²⁷

Sedangkan konsideran dalam UU Polri, menyatakan bahwa *“Pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia*.”²⁸

Maka dari itu secara filosofis antara Polri ataupun ASN memiliki peranan yang berbeda. Sehingga tidak bisa disamakan hanya berdasarkan kesamaan fungsi dalam pekerjaan, Polri melakukan alih status menjadi ASN secara masif.

Sejatinya sebelum munculnya PP. No 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara pelaksanaan alih status hanya mengacu dalam UU No. 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia, UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Yang membedakan UU tersebut dengan PP No. 11 Tahun 2017 adalah terkait persyaratan dan mekanismenya. Yang mana sebelum munculnya PP No. 11 Tahun 2017 peralihan anggota TNI/Polri menjadi pejabat dalam ASN tidak perlu mengundurkan diri terlebih dahulu. Sehingga ketika prajurit TNI

²⁷ Konsideran huruf a UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

²⁸ Konsideran huruf b UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia

atau anggota Polri ingin melakukan alih status maka menunggu kepastian diterima atau tidaknya. Jikalau diterima maka akan diwajibkan untuk mengundurkan diri, namun sebaliknya jika tidak diterima boleh kembali ke jabatan semula. Hal ini tentunya tidak adil bagi anggota ASN, di satu sisi ASN harus mati-matian mengabdikan berdasarkan jenjang karier, disisi lain prajurit TNI atau anggota Polri bisa alih status tanpa adanya konsekuensi yang memadai.

Namun dengan munculnya PP No. 11 Tahun 2017 sebagai pelaksana dari UU No. 5 Tahun 2014 telah merubah makna yang mulanya diistilahkan dengan alih status berubah dengan istilah pengisian. Kedua frasa tersebut tentu memiliki mekanisme serta konsekuensi yang berbeda. Sejatinya PP ini tidak mengubah substansi pengisian jabatan ASN oleh TNI/Polri. PP ini pun menegaskan bahwa terdapat Jabatan ASN tertentu sebagaimana dimaksud berada di instansi pusat dan sesuai dengan Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat diisi oleh TNI/Polri. Namun terdapat beberapa persyaratan yang lebih dipersulit dalam rangka melindungi jenjang karir anggota sipil.

Berdasarkan PP tersebut ketentuan pengisian jabatan oleh TNI/Polri diatur dalam pasal 155. Dalam pasal tersebut menegaskan bahwa anggota Polri dan prajurit TNI yang sedang menduduki jabatan ASN pada instansi pusat diberhentikan dari jabatan ASN dengan ketentuan (a) mencapai batas usia pensiun prajurit Tentara Nasional Indonesia atau Anggota Kepolisian Republik Indonesia, dan (b) ditarik kembali karena kepentingan organisasi atau alasan tertentu oleh Panglima Tentara Nasional Indonesia atau Kepala Kepolisian Republik Indonesia.

Dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam pasal 155 tersebut, hal ini bermakna bahwa masa jabatan dari anggota TNI/Polri yang mengisi jabatan ASN tetap mengacu kepada masa pensiun UU TNI dan Polri. Disisi lain status ASN Anggota Polri dan Prajurit TNI dapat ditarik kembali jikalau Anggota Polri dan Prajurit TNI tersebut ditarik kembali kepada organisasi masing-masing. Maka dengan adanya ketentuan pasal 155 huruf a paradigma selama ini, tentang masuknya Anggota Polri dan Prajurit TNI hanya untuk memperpanjang masa pensiun telah tertutup. Hal ini pun telah jelas diatur dalam pasal 156, pasal tersebut

menyatakan bahwa *“Batas Usia Pensiun bagi prajurit TNI dan anggota Polri yang menduduki Jabatan ASN pada Instansi Pusat tertentu sebagaimana dimaksud sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan bagi prajurit TNI dan anggota Polri”*.

Selain itu dalam PP No. 11 Tahun 2017 juga telah diatur secara gamblang terkait dengan pengisian Jabatan ASN. Pengisian jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang dimaksud harus memenuhi persyaratan kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak Jabatan, kesehatan, integritas, dan persyaratan Jabatan lain berdasarkan kompetensi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian pengajuannya dengan cara PPK Instansi Pusat yang membutuhkan prajurit TNI atau anggota Polri untuk menduduki Jabatan tertentu pada Instansi Pusat sebagaimana dimaksud mengajukan permohonan secara tertulis kepada Panglima TNI atau Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan tembusan kepada Menteri dan Kepala BKN (Badan Kepegawian Negara). Apabila permohonan PPK sebagaimana dimaksud dalam pengajuan disetujui, maka Panglima TNI atau Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia mengajukan 3 (tiga) orang calon disertai dengan dokumen daftar riwayat hidup, salinan/fotokopi surat keputusan pangkat terakhir yang telah dilegalisir, dan salinan/fotokopi surat keputusan pengangkatan dalam Jabatan terakhir yang telah dilegalisir serta surat keterangan kesehatan dari dokter pemerintah.

Dalam hal ini jabatan yang diperbolehkan untuk diisi adalah JA (Jabatan Administrasi) atau JF (Jabatan Fungsional) selain JF ahli utama, menurut PP ini, PPK memilih dan menetapkan 1 (satu) orang calon untuk menduduki Jabatan tertentu pada instansi sebagaimana dimaksud. Hal ini ditegaskan dalam pasal 154 ayat (3) *“Dalam hal Jabatan yang akan diisi adalah JPT, calon sebagaimana dimaksud wajib mengikuti Seleksi Terbuka sebagaimana diatur dalam tata cara pengisian dan pengangkatan JPT pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, kecuali penugasan atau penunjukkan oleh Presiden bagi JPT utama atau JPT madya”*

Meskipun substansi dari PP ini telah jelas memberikan pembatasan terkait dengan pengisian jabatan dalam lingkup ASN

oleh TNI/Polri melalui mekanismenya²⁹ namun tetap saja hal ini tidak sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam semangat anggota ASN. Sebagaimana diketahui bahwa sejatinya dalam pertimbangan dibuatnya UU No. 5 Tahun 2014 ini pada poin c dikatakan *“untuk mewujudkan aparatur sipil negara sebagai bagian dari reformasi birokrasi, perlu ditetapkan aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya dan menerapkan sistem merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara”*.³⁰ Sedangkan yang dimaksud dengan sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan kepada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.³¹

Hal ini pun diakui pula oleh Setiawan Wangsaatmaja selaku Deputy SDM Aparatur Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, beliau mengatakan bahwa sejatinya tugas TNI adalah untuk menjaga keamanan negara, sedangkan Polri adalah menegakkan hukum. Sehingga TNI/Polri diperbolehkan masuk kepada jabatan tinggi di ASN akan menghilangkan ruh dari dibentuknya lembaga tersebut.³²

Namun sayangnya kekhawatiran tersebut hanya mampu direspon dengan pemerintah menerbitkan PP No. 11 Tahun 2017 yang mana memperketat terkait dengan seleksi penerimaan jabatan tinggi oleh TNI/Polri melalui pasal 155 dan 159. Pemerintah tidak dengan tegas menyatakan bahwa TNI/Polri tidak diperbolehkan melakukan alih status bahkan pengisian jabatan dalam lingkup ASN.

Penutup

TNI dan Polri merupakan salah satu lembaga negara yang dibentuk dengan tujuan melindungi negara dari ancaman baik dari

²⁹ Akhmad Aulawi, “penerapan sistem merit dalam manajemen ASN dan netralisasi ASN dari Unsur Politik dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara”, (*RechtsVinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, ISSN 2089-9009), 1.

³⁰ Konsideran huruf c UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

³¹ Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 22 UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

³² Dana Aditiasari dalam <https://news.detik.com/berita/d-3605400/aturan-baru-tnipolri-tak-bisa-isi-jabatan-sipil> dikutip pada tanggal 13 Mei 2019 pukul 22:34 WIB.

luar maupun dari dalam. Tujuan dari TNI adalah melindungi negara dari ancaman negara lain, sedangkan fungsi Polri adalah melindungi masyarakat dan menegakkan hukum. Fenomena pengisian jabatan ASN oleh TNI/Polri sejatinya telah mengkaburkan ruh dari dibentuknya lembaga pertahanan dan keamanan nnegara ini. Disisi lain pengisian jabatan ASN secara masif oleh TNI/Polri juga telah memperkecil peluang bagi para PNS yang mengikuti kenaikan jabatan melalui sistem karier. Terlebih pengisian jabatan tersebut telah secara jelas bertentangan dengan sistem merit yang telah terakomodasi dalam UU No. 5 Tahun 2014.

Meskipun pemerintah telah mengeluarkan PP No. 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, tidak serta merta TNI/Polri tidak dapat menduduki jabatan tinggi dalam ASN. Sejatinya dibuatnya PP tersebut bertujuan agar TNI/Polri tidak bisa menduduki jabatan dalam ASN, namun dalam rumusan pasal 155 dan 159 hanya memberikan pernyataan bahwa TNI/Polri harus mengundurkan diri jikalau menginginkan jabatan tinggi dalam ASN sehingga tidak bisa alih status serta mekanisme dan persyaratan yang lebih rigit.

Daftar Pustaka

Buku Dan Makalah

- Amiruddin Dan Zainal Askin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2004.
- Ibrahim, Johnny. *Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media, 2006.
- Manan, Bagir dan Magnar, Kunta. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni Bandung, 1997.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2011.
- Saurip, Kadi. *TNI Dahulu, Sekarang dan Masa Depan*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti. 2004.
- Tutik Titik Triwulan. *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945*. Depok: Prenadamedia Group. 2017.
- Widjojo Agus. *Wawasan Masa Depan tentang Sistem Pertahanan Keamanan Negara*. Jakarta: 18 November 2000.

Jurnal

- Aulawi, Akhmad. “penerapan sistem merit dalam manajemen ASN dan netralisasi ASN dari Unsur Politik dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara”. *Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, ISSN 2089-9009.
- Battis, Ulrich. “*Civil Servants and Politics in Germany*”, (Palgrave Macmillan. A division of Macmillan Publishers Limited 2013.
- Danendra, Ida Bagus Kade. “Kedudukan dan Fungsi Kepolisian dalam Struktur Organisasi Negara Republik Indonesia”. *Lex Crimen* Vol. I No 4 Okt-Des 2012.
- Fahrani, Nove Savarianti. Analisis Kriteria dan Syarat Jabatan ASN Tertentu Yang Dapat Diisi Dari Anggota POLRI dan Prajurit TNI”, (*Civil Service* Vol. 12, No. 2, November 2018.
- Nayla Alawiya dkk., “Kebijakan Remunerasi Pegawai Negeri Sipil (analisis materi muatan penentuan nilai dan kelas jabatan dalam pemberian Remunerasi)”. *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 13 No. 2 Mei 2013.
- Purnomo Sutripto, *Pengisian Jabatan Struktural Instansi Sipil Oleh TNI/Polri I Sekretariat Republik Indonesia*, diakses pada tanggal 01 Mei 2019 pukul 13:09 WIB.
- Rivera, Valdo. *Peralihan Status Kepegawaian Anggota Polri Menjadi Pegawai Negeri Sipil*. Universitas Lampung. Fakultas Hukum, 2018.
- Susetyo, Heru. “Menuju Paradigma Keamanan Komprehensif Keamanan Manusia dalam Kebijakan Keamanan Nasional Indonesia”, artikel *lex jurnalica* Vol. 6 No. 1 Desember 2008.
- Tedi sudrajat dan Agus Mulya Karsono, “Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN”, (*Jurnal Media Hukum*, Vol. 23 No. 1 Juni 2016.

Peraturan Perundang-Undangan

TAP MPR No. VI/MPR/2000

TAP MPR No. VII/MPR/2000

Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia

Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 Tentang Menejemen
Pegawai Negeri Sipil

Internet

Dana Aditiasari dalam <https://news.detik.com/berita/d-3605400/aturan-baru-tnipolri-tak-bisa-isi-jabatan-sipil> dikutip pada tanggal 13 Mei 2019 pukul 22:34 WIB.