

## POLEMIK PENEMPATAN TNI AKTIF SEBAGAI PENJABAT KEPALA DAERAH

1

Aulia Fitri

### Abstrak

*Pelantikan Brigjen TNI Andi Chandra Asaduddin sebagai Penjabat (Pj) Bupati Seram Bagian Barat menimbulkan pro kontra di ranah publik karena dinilai menyalahi undang-undang dan tidak sesuai dengan arah reformasi Tentara Nasional Indonesia (TNI). Di sisi lain, pemerintah beranggapan bahwa hal tersebut sudah sesuai dengan aturan dan prosedur yang berlaku. Tulisan ini mendiskusikan mengenai polemik penempatan prajurit TNI aktif pada jabatan sipil dilihat dari konsep relasi sipil militer. Relasi sipil militer dalam pemerintah menghendaki adanya kendali sipil terhadap militer untuk membentuk profesionalisme militer sebagai alat pertahanan negara. Tulisan ini menyimpulkan bahwa penempatan TNI aktif sebagai Pj Kepala Daerah perlu ditinjau ulang agar sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi profesionalisme TNI. Komisi I DPR RI memegang peran penting terutama dalam fungsi pengawasan dan legislasi. Dalam fungsi pengawasan untuk memastikan transparansi dalam penunjukan Pj Kepala Daerah. Sedangkan dalam fungsi legislasi melalui formulasi RUU TNI agar terdapat batasan yang tegas dalam penempatan militer pada jabatan sipil.*

### Pendahuluan

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) melantik Kepala BIN Daerah Sulawesi Tengah, Brigjen TNI Andi Chandra Asaduddin sebagai Penjabat (Pj) Bupati Seram Bagian Barat, Maluku (tirto.id, 26 Mei 2022). Pelantikan Brigjen TNI Andi Chandra ini kemudian menimbulkan pro kontra di berbagai kalangan. Beberapa organisasi masyarakat sipil serta akademisi seperti Perludem, Kode Inisiatif, Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas

Andalas dan Puskapol Fisip UI mendesak pemerintah untuk membatalkan pengangkatan Brigjen TNI Andi Chandra sebagai Pj Bupati Seram Bagian Barat karena tidak sesuai dengan peraturan perundangan-undangan (Republika, 25 Mei 2022).

Setidaknya terdapat tiga alasan yang dikemukakan oleh kelompok organisasi sipil dan akademisi ini (Republika 25 Mei 2022). *Pertama*, proses penunjukan pejabat tidak melalui proses demokratis sebagaimana amanat



Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. *Kedua*, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada menyebutkan bahwa penjabat bupati/wali kota hanya dapat berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama, sedangkan jabatan Kabinda bukanlah termasuk kategori tersebut. *Ketiga*, status Brigjen TNI Andi Chandra adalah prajurit TNI aktif, di mana penunjukannya sebagai Pj Bupati bertentangan dengan Undang-Undang tentang TNI.

Kritik juga muncul dari Anggota Komisi I DPR RI TB Hasanuddin yang mengungkapkan bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI serta Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022 dan Putusan MK No 67/PUU-XX/2022, Kemendagri tidak bisa sembarangan menempatkan anggota TNI aktif menjadi penjabat kepala daerah (detik.com, 27 Mei 2022). Hal serupa diungkapkan oleh Wakil Ketua Komisi II DPR Saan Mustopa, yang berpandangan bahwa masih banyak sipil yang sebenarnya bisa menjabat Pj tanpa melibatkan anggota TNI aktif. Dengan adanya penunjukan ini maka kekhawatiran soal kembalinya Dwifungsi ABRI tidak bisa dihindari, sehingga Komisi II DPR RI juga berencana untuk mengadakan Rapat Kerja dengan Menteri Dalam Negeri (jpn.com, 24 Mei 2022).

Di lain pihak, Kemendagri menyatakan bahwa pengangkatan Brigjen TNI Andi Chandra sebagai Pj Bupati

Seram Bagian Barat telah sesuai pedoman yang diatur dalam sejumlah regulasi dan prosedur (Media Indonesia, 28 Mei 2022). Argumen tersebut juga didukung oleh Menpan RB Tjahjo Kumolo yang menyebutkan bahwa penunjukan Brigjen TNI Andi Chandra sebagai Pj Bupati Seram Bagian Barat memiliki dasar hukum yang kuat (Republika, 27 Mei 2022). Terkait pro kontra yang melibatkan TNI, Panglima TNI Jenderal Andika Perkasa menyatakan bahwa tim hukum Mabes TNI akan mempelajari aturan hukum terkait penunjukan prajurit TNI sebagai penjabat kepala daerah (Kompas, 27 Mei 2022).

Diskursus mengenai penempatan militer dalam jabatan sipil tersebut di atas pada dasarnya merupakan cerminan dari dinamika relasi sipil militer di Indonesia. Seiring dengan arus demokratisasi pascaOrde Baru, negara dituntut untuk melakukan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*), termasuk dalam sektor pertahanan, dimana terdapat penerapan kendali sipil atas militer. Demokrasi juga menghendaki institusionalisasi supremasi sipil atas militer yang bersifat formal dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku agar dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan prinsip *rule of law* (Gunawan, 2017: 48). Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini membahas mengenai polemik penempatan prajurit TNI aktif sebagai penjabat kepala daerah ditinjau dari konsep relasi sipil militer.

## Kendali Sipil atas Militer

Relasi sipil-militer menurut Huntington adalah pengaturan peranan militer dalam masyarakat yang dikenal dengan istilah kendali sipil (Huntington, 2000: 108). Secara konseptual, kontrol sipil atas militer merupakan kemampuan elit sipil yang terpilih secara demokratis untuk melaksanakan berbagai kebijakan tanpa adanya intervensi militer (Trieknas, 2001: 79).

Prinsip dasar atas kendali demokratis terhadap militer adalah *who guards the guardians*, sehingga dalam konteks demokrasi, posisi militer secara ideal berada di bawah kontrol sipil. Selain itu, pembentukan kebijakan dan pengawasan pelaksanaan kebijakan negara terkait urusan-urusan pertahanan atau militer dilaksanakan oleh otoritas sipil yang memiliki legitimasi politik secara demokratis. Kebijakan yang dijalankan oleh militer berasal dari keputusan sipil yang telah didelegasikan oleh pemerintah sipil (Sutoro, 2002: 64).

Kendali sipil terhadap militer pada suatu negara tercermin dari pola hubungan-sipil militer yang diterapkan oleh suatu negara. Pada hubungan sipil-militer yang otoritarian, tidak terdapat kontrol sipil terhadap militer sehingga peranan militer menjadi sangat dominan (Kardi, 2014: 256). Pola tersebut pernah terjadi di Indonesia pada masa awal kemerdekaan hingga masa Orde Baru selama puluhan Tahun. Peran militer melalui Dwifungsi ABRI begitu dominan terhadap aspek-aspek kehidupan masyarakat di Indonesia. Hubungan sipil-militer di Indonesia telah mengalami

perjalanan panjang dan pergeseran pola hubungan. Dari rezim Orde Baru yang militeristik hingga pada era reformasi yang menjunjung supremasi sipil atas militer.

Dalam konteks reformasi, perubahan signifikan pada militer Indonesia ini patut diapresiasi, mengingat pada masa Orde Baru TNI adalah kekuatan militer yang berpengaruh melalui prinsip Dwifungsi ABRI. Sejak dihapuskannya Dwifungsi ABRI, TNI diarahkan pada profesionalisme militer dan fokus pada fungsi pertahanan negara.

## Militer dalam Jabatan Sipil

Sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang TNI No. 34 Tahun 2004, hanya terdapat sepuluh pos jabatan yang dapat diisi oleh TNI di kementerian/lembaga sipil. Di luar itu, perwira TNI wajib mengundurkan diri untuk dapat menduduki jabatan sipil. Pasal 47 Undang-Undang TNI menyebutkan, prajurit aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, *Search and Rescue* (SAR) Nasional, Narkotik nasional, dan Mahkamah Agung.

Perkembangan dinamika ancaman dan lingkungan strategis menuntut adanya penempatan TNI aktif dalam beberapa kementerian/lembaga yang membutuhkan keahlian khusus dari prajurit TNI. Pada

praktiknya tetap ada beberapa lembaga yang tidak diatur dalam Undang-Undang TNI, namun tetap diduduki oleh perwira TNI aktif melalui peraturan presiden (Perpres), yaitu Badan Keamanan Laut, Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, dan Badan Keamanan Laut. Adapun untuk jabatan pada kementerian/lembaga yang diakomodasi melalui Perpres tersebut, telah melalui pertimbangan atas kebutuhan akan keahlian prajurit TNI di bidangnya, antara lain operasi laut, operasi pengejaran di hutan, serta kesiapan penanggulangan bencana.

Terkait penempatan prajurit TNI/Polri aktif pada jabatan sipil, Mahkamah Konstitusi (MK) telah menegaskan kembali bahwa prajurit TNI/Polri aktif tidak bisa menjadi penjabat kepala daerah (Kompas, 27 Mei 2022). Dalam pertimbangan putusan MK terkait penjabat kepala daerah yang dibacakan pada 20 April 2022, telah ditegaskan bahwa hanya jabatan tertentu yang bisa diisi oleh anggota TNI/Polri aktif di mana jabatan dimaksud sudah tercantum pada Undang-Undang tentang TNI dan Undang-Undang tentang Polri. Di luar jabatan yang telah ditentukan tersebut, apabila anggota TNI/Polri hendak mengisi jabatan sipil termasuk kepala daerah, harus mengundurkan diri dari kedinasan TNI dan Polri.

Penempatan TNI aktif dalam jabatan Pj Kepala Daerah perlu dikaji ulang. Selain tidak termasuk dalam jenis jabatan

yang disebutkan dalam undang-undang, jabatan Pj Kepala Daerah tidak memenuhi kualifikasi jabatan yang memerlukan keahlian khusus seperti pada penanggulangan bencana atau operasi pencarian dan pengejaran di hutan. Status TNI aktif dari Pj Kepala Daerah juga tidak sesuai dengan aturan yang menyebutkan bahwa perwira TNI wajib mengundurkan diri untuk dapat menduduki jabatan sipil di luar yang disebutkan dalam Undang-Undang TNI. Penempatan TNI Aktif pada jabatan sipil strategis juga dapat menimbulkan permasalahan baru, terutama dalam pelaksanaan pemerintah daerah. Latar belakang militer yang berseberangan dengan birokrat sipil berpotensi menimbulkan kerancuan dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan.

Reformasi TNI diarahkan sebagai sarana pembenahan, penataan, dan perbaikan internal TNI ke arah profesionalisme serta menciptakan pola hubungan sipil-militer yang menjunjung supremasi sipil. Salah satu aspek yang ditekankan adalah pembentukan profesionalisme militer melalui penerapan kendali sipil atas militer. Profesionalisme militer merupakan salah satu upaya dalam mewujudkan agenda demokrasi, dengan menjauhkan militer dari urusan-urusan politik dan menjadikannya sebagai alat negara yang profesional. Pascareformasi dan dihapuskannya Dwifungsi ABRI, TNI diarahkan pada profesionalisme militer dan fokus pada fungsi pertahanan negara.

Pada konteks relasi sipil militer, permasalahan penempatan TNI aktif sebagai Pj Kepala Daerah menunjukkan kurang maksimalnya pemerintah sipil dalam menempatkan profesionalisme militer. Pemerintah sebagai kekuatan yang menentukan terwujudnya TNI yang profesional perlu memberikan dukungan kebijakan yang tepat, khususnya dalam menegaskan kembali batasan-batasan yang tegas terhadap penempatan militer aktif pada jabatan sipil. Profesionalisme TNI dapat tercipta dengan baik apabila hubungan sipil-militer berjalan dengan transparan, akuntabel, dan demokratis.

### Penutup

Penunjukan Perwira tinggi TNI aktif sebagai Pj Bupati Seram Bagian Barat perlu ditinjau ulang. Relasi sipil militer dalam pemerintahan demokratis dituntut menerapkan kontrol sipil terhadap militer untuk menciptakan profesionalisme militer sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai alat pertahanan negara. TNI perlu terus didukung dalam menjalankan fungsi pertahanan negara yang sesuai dengan koridor pembangunan TNI menuju profesionalisme. Oleh karena itu penting bagi pemerintah atau politik sipil untuk menjaga konsistensi profesionalisme TNI.

Komisi I DPR RI memiliki peran yang penting, khususnya melalui fungsi pengawasan dan legislasi. Pada fungsi pengawasan, untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas pada proses penetapan Pj Kepala Daerah. Pada fungsi legislasi, mengingat

Revisi Undang-Undang TNI masuk ke dalam Prolegnas, Komisi I DPR RI dapat meninjau kembali perihal penempatan TNI aktif pada jabatan sipil agar tegas batasannya, sesuai prinsip demokrasi dan mengarahkan pada penguatan profesionalisme TNI.

### Referensi

- "Alasan Pro dan Kontra Penjabat sama-sama Kuat." *Media Indonesia*, 28 Mei 2022, hal. 4.
- Gunawan, Aditya Batara. 2017. "Kontrol Sipil atas Militer dan Kebijakan Pertahanan di Indonesia Pasca Orde Baru." *Jurnal Politik*, Vol. 2, No. 2.
- Huntington, S. P. 2000. *The Soldier and the State (15th ed.)*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Kardi, Koesnadi. 2014. "Demokratisasi Relasi Sipil-Militer pada Era Reformasi di Indonesia." *Jurnal Sosiologi*, Vol. 19, No. 2.
- "MK: TNI-Polri Aktif Tidak Bisa Jadi Penjabat." *Kompas*, 27 Mei 2022, hal. 2.
- "Mendagri Didesak Batalkan Brigjen TNI Jadi Pj Bupati," *Republika*, 25 Mei 2022, hal. 3.
- "Pj Kepala Daerah Seharusnya Bukan TNI/Polri Aktif," *Republika*, 27 Mei 2022, hal. 2.
- "Polemik Pemaksaan Pelantikan Brigjen TNI Andi Jadi Penjabat Bupati," 26 Mei 2022, <https://tirto.id/gsk5>, diakses 27 Mei 2022.
- Sutoro, Eko. 2002. *Meletakkan Militer pada Posisi yang Sebenarnya*. Yogyakarta: IRE Press.
- "TB Hasanuddin Ingatkan Kemendagri soal TNI Aktif Jadi Pj Kepala Daerah," 27

Mei 2022, <https://news.detik.com/berita/d-6098787/tb-hasanuddin-ingatkan-kemendagri-soal-tni-aktif-jadi-pj-kepala-daerah>, diakses 27 Mei 2022.

“Tak Ingin Ada Dwifungsi TNI-Polri, DPR Bakal Panggil Tito soal Polemik Pj Kepala Daerah,” 24 Mei 2022, <https://www.jpnn.com/news/tak-ingin-ada-dwifungsi-tni-polri-dpr-bakal-panggil-tito-soal-polemik-pj-kepala-daerah>, diakses 27 Mei 2022.

Trinkunas, Harold. 2001. “Crafting Civilian Control in Argentina and Venezuela” dalam David Pion-Berlin (Ed.). *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.



Aulia Fitri  
[aulia.fitri@dpr.go.id](mailto:aulia.fitri@dpr.go.id)

Aulia Fitri S.IP M.Si(Han), menyelesaikan pendidikan S1 Hubungan Internasional Universitas Katolik Parahyangan tahun 2010 dan S2 Manajemen Pertahanan Universitas Pertahanan pada tahun 2015. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Pertama di Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Karya tulis ilmiah yang diterbitkan antara lain “Kebijakan Siber Nasional di Era Globalisasi Informasi”, “Keberlanjutan Program Pesawat Tempur KFX/IFX dalam Industri Pertahanan Indonesia”, “Tugas Perbantuan TNI Dalam Penanganan Terorisme”, “Rencana Penempatan Militer Aktif dalam Jabatan Sipil dan Reformasi TNI”, “Komando Operasi Khusus TNI dan Penanganan Terorisme di Indonesia”, “Implementasi Pelaksanaan Politik Luar Negeri Bebas Aktif dan Penguatan Sistem Pertahanan dalam RPJMN 2015-2019”.

### Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.