



Konstitusionalitas Pengangkatan Anggota Tentara Nasional Indonesia Aktif dalam Jabatan Sipil

Laily Noor Ardana^{1*}, Rosmini², Alfian³

¹⁻³ Program Studi Hukum, Universitas Mulawarman, Indonesia

*Penulis Korespondensi: lailynrardana@gmail.com

Abstract. *The principle of civilian supremacy is a constitutional foundation of Indonesia's state system, affirming that the highest authority in governance belongs to civilian institutions rather than the military. This study examines the constitutionality of restrictions on civil positions for active Indonesian National Armed Forces (TNI) members as an instrument for strengthening civilian supremacy, and analyzes the appointment of active TNI members to civil positions against this principle. This research employs a doctrinal legal approach, utilizing statutory, theoretical, historical, and comparative methods, with the Philippines as a comparative country. The findings reveal that Article 47 of Law No. 3 of 2025 on TNI has not fully functioned as a consistent instrument for strengthening civilian supremacy, as it still includes four agencies—Bakamla, BNPB, BNPP, and BNN—that lack substantive connection to national defense functions. The appointment of three active TNI officers based on Decree No. Kep/1545/XII/2024 to agencies outside the limitatively enumerated list, without prior resignation or retirement from active military service, violates Article 47(2) of the TNI Law and reflects a substantive blurring of the boundary between defense and civil governance functions, resembling the dual-function (dwifungsi) practice of the ABRI era. These findings indicate that without normative correction, the consolidation of civilian supremacy built since the 1998 reform is at risk of regression. The study recommends that the Parliament harmonize Article 47 by limiting the list exclusively to agencies with substantive defense functions, that the Constitutional Court provide authoritative interpretation in the ongoing material review, and that the TNI Commander establish administrative verification procedures prior to issuing appointment decrees for active soldiers to civil positions.*

Keywords: Appointment of Military Officers; Civilian Supremacy; Constitutionality; Dual Function; TNI Law.

Abstrak. Prinsip supremasi sipil merupakan landasan konstitusional sistem ketatanegaraan Indonesia yang menegaskan kekuasaan tertinggi penyelenggaraan negara berada pada otoritas sipil, bukan militer. Penelitian ini bertujuan mengkaji konstitusionalitas pembatasan jabatan sipil bagi anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) aktif sebagai instrumen penguatan prinsip supremasi sipil, serta menganalisis pengangkatan anggota TNI aktif dalam jabatan sipil terhadap prinsip tersebut. Penelitian menggunakan pendekatan hukum doktrinal dengan metode perundang-undangan, teori, historis, dan komparatif dengan Filipina sebagai negara pembanding. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 47 UU Nomor 3 Tahun 2025 tentang TNI belum sepenuhnya berfungsi sebagai instrumen penguatan supremasi sipil yang konsisten karena masih memuat empat bidang yakni Bakamla, BNPB, BNPP, dan BNN yang tidak berkaitan substantif dengan fungsi pertahanan negara, serta konstitusionalitas materilnya belum memperoleh penyelesaian yudisial. Pengangkatan tiga perwira TNI aktif berdasarkan SK Kep/1545/XII/2024 pada instansi di luar daftar limitatif tanpa pelepasan status kemiliteran terbukti melanggar Pasal 47 ayat (2) UU TNI dan mencerminkan pencampuran fungsi pertahanan dengan pemerintahan sipil yang substantif menyerupai praktik dwifungsi ABRI, sehingga berpotensi memundurkan konsolidasi supremasi sipil yang telah dibangun sejak reformasi 1998. Penelitian ini merekomendasikan agar DPR mengharmonisasi Pasal 47 dengan membatasi daftar limitatif hanya pada instansi berkaitan substantif dengan fungsi pertahanan, Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran tegas dalam pengujian materil yang masih aktif diperiksa, dan Panglima TNI menetapkan prosedur verifikasi administratif sebelum menerbitkan SK pengangkatan prajurit aktif ke jabatan sipil.

Kata kunci: Dwifungsi; Konstitusionalitas; Pengangkatan Perwira Militer; Supremasi Sipil; UU TNI.

1. LATAR BELAKANG

Konstitusionalitas merupakan tolok ukur kesesuaian suatu norma hukum dengan konstitusi, yang tidak hanya terbatas pada ketentuan tertulis dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945), tetapi juga mencakup keselarasan dengan prinsip-prinsip dan nilai-nilai konstitusional yang hidup dalam praktik ketatanegaraan (Asshiddiqie, 2006). Salah satu prinsip konstitusional yang menjadi fondasi utama sistem ketatanegaraan Indonesia adalah prinsip supremasi sipil (*civilian supremacy*). Supremasi sipil yakni bahwa kekuasaan tertinggi penyelenggaraan negara berada di tangan otoritas sipil, bukan di tangan TNI (Quddus & Firdaus, 2025).

Prinsip ini sejalan dengan Pasal 30 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menempatkan TNI sebagai alat negara di bidang pertahanan. Serta Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Perwujudan normatif prinsip supremasi sipil tercermin dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI (UU TNI). Regulasi tersebut membatasi prajurit aktif untuk menduduki jabatan sipil secara limitatif dan mewajibkan pengunduran diri atau pensiun di luar daftar yang ditentukan.

Namun dalam praktiknya, terdapat pengangkatan anggota TNI aktif ke dalam jabatan sipil tanpa melepas status kemiliterannya, sebagaimana tercermin dalam Surat Keputusan Panglima TNI Nomor Kep/1545/XII/2024 yang mengangkat Mayjen TNI Maryono sebagai Inspektur Jenderal Kementerian Perhubungan, Mayjen TNI Irham Waroihan sebagai Inspektur Jenderal Kementerian Pertanian, dan Laksma TNI Ian Heriyawan di Badan Penyelenggara Haji (TEMPO.CO, 2025). Ketiga instansi tersebut tidak termasuk dalam daftar limitatif Pasal 47 ayat (1) UU TNI, sehingga pengangkatan dimaksud bertentangan dengan ketentuan Pasal 47 ayat (2) yang mewajibkan pengunduran diri atau pensiun terlebih dahulu. Kondisi ini mengaburkan batas antara fungsi pertahanan yang menjadi domain TNI dengan fungsi pemerintahan yang seharusnya menjadi ranah sipil.

Penelitian oleh Muhammad Adlan Kamil, Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2021, dengan judul "Legalitas Anggota TNI Aktif dalam Rangkap Jabatan Sipil (Studi terhadap Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI)" membahas aspek legalitas pengisian jabatan sipil oleh anggota TNI aktif berdasarkan UU Nomor 34 Tahun 2004 dengan titik tekan pada reformasi militer pasca 1998 (Studi et al., 2021). Adapun perbedaan dengan penelitian penulis yakni penelitian tersebut belum mengkaji persoalan ini dari sudut pandang konstitusionalitas norma pasca perubahan UU TNI, serta belum menelaah secara langsung praktik pengangkatan konkret yang terjadi

dalam kaitannya dengan prinsip supremasi sipil. Kondisi ini menunjukkan adanya kekosongan kajian yang perlu diisi, mengingat pengujian materiil Pasal 47 UU Nomor 3 Tahun 2025 di Mahkamah Konstitusi hingga saat ini belum menghasilkan putusan yang berkekuatan hukum tetap, sehingga status konstitusionalitasnya masih terbuka secara yudisial dan mendesak untuk dikaji secara akademis.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini diarahkan untuk menjawab bagaimana konstitusionalitas pembatasan jabatan sipil bagi anggota TNI sebagai bentuk penguatan prinsip supremasi sipil dalam sistem ketatanegaraan, dan bagaimana pengangkatan anggota TNI aktif dalam jabatan sipil terhadap prinsip supremasi sipil dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

2. KAJIAN TEORITIS

Penelitian ini berlandaskan pada tiga kerangka teori yang saling berkaitan. Teori konstitusi sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen menegaskan bahwa hukum tersusun secara berjenjang dan hierarkis, di mana norma yang lebih rendah harus bersumber dan sesuai dengan norma yang lebih tinggi, dengan konstitusi sebagai norma tertinggi (*Grundnorm*) yang menjadi sumber legitimasi seluruh sistem hukum (Muhamad Bacharuddin Jusuf & Adara Khalfani Mazin, 2023). Dalam kerangka ini, konstitusi tidak hanya dipahami sebagai teks normatif, tetapi juga sebagai perwujudan nilai dan prinsip yang membatasi dan mengarahkan penggunaan kekuasaan. Jimly Asshiddiqie mempertegas bahwa konstitusionalitas merupakan ukuran untuk menilai kesesuaian suatu norma hukum dengan konstitusi, yang tidak hanya terbatas pada ketentuan tertulis dalam UUD NRI Tahun 1945, tetapi juga mencakup prinsip-prinsip dan nilai-nilai konstitusional yang hidup dalam praktik ketatanegaraan (Asshiddiqie, 2018). Dengan demikian, konstitusi sebagai norma tertinggi menjadi tolok ukur utama dalam menilai konstitusionalitas pengangkatan anggota TNI aktif dalam jabatan sipil, baik berdasarkan ketentuan tertulis UUD NRI Tahun 1945 maupun prinsip dan nilai konstitusional yang hidup dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

Teori hubungan sipil-militer digunakan untuk menganalisis relasi antara otoritas sipil dan institusi militer dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis. Samuel P. Huntington membedakan dua model kontrol sipil atas militer, yaitu *subjective civilian control* dan *objective civilian control* (Rahmawati, 2025). *Subjective civilian control* terjadi ketika otoritas sipil mengendalikan militer melalui campur tangan langsung dalam urusan internal institusi militer, seperti pengaturan struktur organisasi dan proses promosi jabatan, yang cenderung mempolitisasi militer dan melemahkan profesionalismenya. Sebaliknya, *objective civilian control* menekankan penguatan profesionalisme militer melalui pemisahan tegas antara fungsi

pertahanan sebagai ranah militer dan fungsi pemerintahan sebagai ranah sipil, sehingga semakin profesional militer maka semakin efektif kontrol sipil dapat ditegakkan tanpa politisasi (Effendy, 2025). Teori ini relevan untuk menilai apakah praktik pengangkatan anggota TNI aktif dalam jabatan sipil mencerminkan model kontrol yang memperkuat atau justru melemahkan prinsip supremasi sipil dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Prinsip supremasi sipil digunakan sebagai pisau analisis utama dalam penelitian ini. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa supremasi sipil merupakan perwujudan dari prinsip negara hukum, di mana kekuasaan negara termasuk militer harus tunduk pada otoritas sipil yang dibentuk secara konstitusional (Asshiddiqie, 2021). Prinsip ini menemukan dasarnya dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, serta Pasal 30 ayat (3) yang menempatkan TNI sebagai alat negara di bidang pertahanan dengan fungsi yang terbatas dan tidak mencakup urusan pemerintahan sipil. Mahfud MD menambahkan bahwa supremasi sipil bukan hanya persoalan struktural, tetapi juga berkaitan dengan etika konstitusional dalam menjaga kemurnian fungsi lembaga negara (MD, 2021). Dengan demikian, praktik pengangkatan anggota TNI aktif dalam jabatan sipil harus ditempatkan dalam kerangka konstitusional yang menegakkan prinsip supremasi sipil dan profesionalisme militer, sehingga tercipta keseimbangan kekuasaan yang demokratis dan akuntabel sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum doktrinal, yaitu pendekatan normatif yang menelaah hukum sebagai norma tertulis yang sistematis dan logis (Muhdar, 2019). Fokus analisis diarahkan pada konstitusionalitas pengangkatan anggota TNI aktif dalam jabatan sipil serta kesesuaiannya dengan prinsip supremasi sipil dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pendekatan ini digunakan untuk menguji kesesuaian norma yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 3 Tahun 2025 tentang TNI, dan UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN dengan prinsip-prinsip hukum tata negara, khususnya mengenai supremasi sipil, pembatasan kekuasaan, dan profesionalisme militer, melalui pendekatan perundang-undangan, teori, historis, dan komparatif dengan Filipina sebagai negara pembanding.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstitusionalitas Pembatasan Jabatan Sipil Bagi Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) Sebagai Bentuk Penguatan Prinsip Supremasi Sipil Dalam Sistem Ketatanegaraan

Prinsip supremasi sipil dalam ketatanegaraan Indonesia tidak dapat dipahami hanya sebagai prinsip normatif yang bersifat abstrak, melainkan sebagai prinsip yang memiliki makna konstitusional dalam mengatur relasi antara otoritas sipil dan institusi militer. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, supremasi diartikan sebagai kekuasaan tertinggi (Indonesia, 2026b). Sementara sipil dimaknai sebagai hal yang berkaitan dengan penduduk atau rakyat yang bukan anggota militer (Indonesia, 2026a). Penggabungan kedua frasa ini menunjukkan bahwa kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara berada pada otoritas sipil, bukan pada institusi militer. Landasan konstitusional supremasi sipil berangkat dari Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, serta Pasal 30 ayat (3) yang menempatkan TNI sebagai alat negara yang bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan serta kedaulatan negara. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa TNI diposisikan sebagai instrumen negara di bidang pertahanan, bukan sebagai aktor dalam penyelenggaraan pemerintahan sipil.

Landasan konstitusional supremasi sipil memperoleh kekuatan normatifnya apabila ditelusuri melalui kehendak historis para perumus. Penelusuran terhadap Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI mengungkap bahwa para perumus konstitusi secara sadar membangun garis pemisah yang tegas antara domain militer dan domain pemerintahan sipil sebagai koreksi struktural atas penyimpangan yang terjadi pada era sebelumnya. Fraksi Reformasi melalui juru bicaranya A.M. Luthfi menegaskan TNI sebagai alat negara yang berfungsi sebagai kekuatan pertahanan negara, bukan alat pemerintahan. Penegasan ini secara konstitusional menempatkan TNI dalam kategori yang berbeda dan terpisah dari aparatur pemerintahan, di mana jabatan-jabatan pada lembaga pemerintahan adalah ranah eksklusif aparatur sipil.

Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa dalam kerangka konstitusionalisme modern, tidak boleh ada satu pun kekuasaan negara yang berdiri di atas konstitusi, termasuk kekuatan militer yang menguasai alat pertahanan negara (Asshiddiqie, 2018). Mahfud MD menambahkan bahwa supremasi sipil bukan hanya persoalan struktural, tetapi juga berkaitan dengan etika konstitusional dalam menjaga kemurnian fungsi lembaga negara (MD, 2021). Dengan demikian, prinsip supremasi sipil menghendaki pemisahan tegas antara fungsi pertahanan sebagai domain TNI dan fungsi pemerintahan sebagai ranah sipil sebagai prasyarat bagi terwujudnya sistem ketatanegaraan yang demokratis dan konstitusional.

Pemahaman atas urgensi prinsip ini tidak dapat dilepaskan dari sejarah panjang keterlibatan militer dalam pemerintahan sipil di Indonesia. Pada masa awal kemerdekaan hingga Demokrasi Terpimpin, keterlibatan militer dalam urusan sipil bermula dari kondisi negara yang baru lahir dan membutuhkan mobilisasi seluruh sumber daya untuk konsolidasi kekuasaan dan pembangunan nasional (Apandi et al., 2025). Kondisi tersebut kemudian melahirkan konsep Jalan Tengah yang digagas oleh Jenderal A.H. Nasution sebagai dasar pembenaran keterlibatan militer dalam ranah politik dan pemerintahan, yang memposisikan militer tidak hanya sebagai kekuatan pertahanan tetapi juga sebagai aktor politik dalam berbagai bidang kehidupan bernegara (Prasetiadi et al., 2021). Implementasi dwifungsi ABRI menciptakan kultur politik yang tidak demokratis, mencampurkan fungsi pertahanan dengan fungsi pemerintahan, dan pada gilirannya melemahkan profesionalisme militer itu sendiri karena fokus dan sumber daya militer terpecah antara tugas pertahanan dan kepentingan politik serta ekonomi (Azwar et al., 2021).

Kejatuhan rezim Orde Baru pada tahun 1998 membuka jalan bagi agenda besar reformasi sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk reformasi terhadap posisi dan peran militer. Langkah fundamental dalam reformasi sektor keamanan adalah pemisahan TNI dan Polri melalui Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000, yang memastikan masing-masing institusi dapat fokus pada fungsinya sesuai dengan kompetensi profesionalnya. Penguatan supremasi sipil juga diwujudkan melalui penghapusan keterwakilan TNI dan Polri di lembaga legislatif, memastikan bahwa proses pengambilan keputusan politik berada sepenuhnya di tangan wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis. Reformasi sektor keamanan kemudian dituangkan dalam UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI yang mengatur pembatasan bagi prajurit aktif untuk menduduki jabatan sipil dan mewajibkan pengunduran diri atau pensiun sebelum menduduki jabatan sipil apapun tanpa pengecualian. Transformasi kelembagaan tersebut membuktikan bahwa prinsip supremasi sipil bukan sekadar komitmen retorik, melainkan diwujudkan melalui serangkaian reformasi hukum yang sistematis sebagai koreksi struktural atas penyimpangan yang terjadi pada era sebelumnya.

Dalam perspektif teori hubungan sipil-militer, Samuel P. Huntington membedakan dua model kontrol sipil atas militer, yaitu *subjective civilian control* dan *objective civilian control* (Rahmawati, 2025). (*Subjective civilian control* terjadi ketika otoritas sipil mengendalikan militer melalui campur tangan langsung dalam urusan internal institusi militer, seperti pengaturan struktur organisasi dan proses promosi jabatan, yang cenderung mempolitikasi militer dan melemahkan profesionalismenya. Sebaliknya, *objective civilian control* menekankan penguatan profesionalisme militer melalui pemisahan tegas antara fungsi

pertahanan sebagai ranah militer dan fungsi pemerintahan sebagai ranah sipil, sehingga semakin profesional militer maka semakin efektif kontrol sipil dapat ditegakkan tanpa politisasi (Effendy, 2025). Kewenangan militer dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan kewenangan yang bersifat spesifik, terbatas, dan profesional. Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2025 menegaskan bahwa tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah, serta melindungi keselamatan bangsa. Kewenangan ini berbeda secara fundamental dengan kewenangan sipil dalam hal sumber legitimasi, mekanisme akuntabilitas, dan kultur organisasi, sehingga pemisahan yang jelas antara kedua jenis kewenangan ini merupakan prasyarat bagi terwujudnya profesionalisme militer yang fokus pada pertahanan negara dan pemerintahan sipil yang demokratis dan akuntabel.

Perwujudan normatif prinsip supremasi sipil pasca reformasi tercermin dalam Pasal 47 UU Nomor 3 Tahun 2025 tentang TNI yang mengatur pembatasan jabatan sipil bagi prajurit aktif secara limitatif. Pasal ini menetapkan 14 bidang kementerian dan lembaga yang dapat diisi oleh prajurit aktif tanpa syarat pensiun atau mundur, serta mempertegas bahwa di luar daftar tersebut prajurit wajib mengakhiri status kemiliterannya terlebih dahulu. Dari 14 jabatan yang termuat, terdapat 10 bidang yang berada dalam ranah pertahanan negara, yakni Kemenko Polhukam, Kementerian Pertahanan termasuk Dewan Pertahanan Nasional, Kesekretariatan Militer Presiden, BIN, BSSN, Lemhannas, Basarnas, BNPT, Kejaksaan RI pada fungsi Jampidmil, dan Mahkamah Agung pada fungsi Peradilan Militer.

Adapun 4 bidang lainnya, yaitu Bakamla, BNPB, BNPP, dan BNN, tidak memiliki keterkaitan substantif dengan fungsi pertahanan negara karena pada hakikatnya menjalankan fungsi administrasi sipil, penegakan hukum, dan pelayanan publik. Berdasarkan Perbandingan dengan Filipina. Konstitusi Filipina Tahun 1987 dalam Pasal II Ayat (3) menegaskan bahwa otoritas sipil berada di atas militer setiap saat, sementara Pasal XVI Ayat (5) angka (4) melarang secara mutlak pengangkatan anggota angkatan bersenjata aktif ke dalam jabatan sipil apapun di lingkungan pemerintahan termasuk pada perusahaan milik negara maupun anak perusahaannya tanpa pengecualian. Dalam bidang keamanan maritim, Filipina memisahkan *Philippine Coast Guard* dari struktur angkatan bersenjata melalui *Executive Order No. 477* Tahun 1998 karena memandang keamanan maritim sebagai fungsi sipil bukan fungsi pertahanan militer, dan komitmen demiliterisasi tersebut kemudian dikanonisasi melalui *Republic Act No. 9993* atau *Philippine Coast Guard Law of 2009* yang menegaskan PCG sebagai lembaga bersenjata berseragam yang bersifat sipil (*The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines*, n.d.).

Dalam bidang penanggulangan bencana, Filipina menempatkan *National Disaster Risk Reduction and Management Council* dalam kerangka lembaga yang melibatkan organisasi masyarakat sipil dan sektor swasta, mencerminkan konstruksi normatif bahwa penanggulangan bencana merupakan urusan sipil yang melibatkan seluruh elemen masyarakat berdasarkan *Republic Act No. 10121 Tahun 2010*. Pengelolaan perbatasan di Filipina dilaksanakan melalui mekanisme pemerintahan sipil di bawah koordinasi otoritas eksekutif tanpa pembentukan badan khusus yang berada dalam struktur pertahanan militer, yang menunjukkan bahwa pengelolaan perbatasan diposisikan sebagai fungsi administrasi pemerintahan sipil bukan fungsi militer (*The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines*, n.d.).

Dalam bidang pemberantasan narkoba, *Philippine Drug Enforcement Agency* mensyaratkan kualifikasi profesional dari jalur sipil yang mencakup bidang penegakan hukum, hukum, kedokteran, kriminologi, psikologi, atau pekerjaan sosial berdasarkan *Republic Act No. 9165 Tahun 2002* (*The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines*, n.d.). Perbandingan ini memperlihatkan bahwa fungsi keamanan maritim, penanggulangan bencana, pengelolaan perbatasan, dan pemberantasan narkoba secara konsisten ditempatkan dalam kerangka pemerintahan sipil di bawah supremasi otoritas sipil, berbeda dengan Pasal 47 UU TNI yang masih menempatkan lembaga-lembaga serupa dalam daftar yang dapat diisi prajurit aktif sehingga menunjukkan adanya pergeseran keterlibatan militer ke dalam ranah sipil yang tidak sepenuhnya berkaitan dengan fungsi pertahanan negara.

Konstitusionalitas Pasal 47 UU Nomor 3 Tahun 2025 secara formil telah dinyatakan sah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-XXIII/2025 berdasarkan penilaian bahwa prosedur pembentukan undang-undang telah memenuhi ketentuan yang berlaku. Akan tetapi, penilaian tersebut terbatas pada aspek prosedural dan tidak menyentuh substansi Pasal 47. Bahkan dalam putusan yang sama, empat hakim konstitusi menyampaikan *dissenting opinion* yang menyatakan bahwa proses legislasi tidak memenuhi prinsip *meaningful participation*, menunjukkan bahwa konstitusionalitas formil UU TNI pun masih diperdebatkan di antara para hakim konstitusi sendiri. Adapun pengujian materiil belum menghasilkan putusan bukan karena Mahkamah menilai substansi Pasal 47 tidak bermasalah. Dengan demikian, lolosnya suatu undang-undang dari pengujian formil tidak menutup kemungkinan dilakukannya pengujian materiil terhadap substansi norma yang dikandungnya (Rishan, 2021).

Perkara Nomor 83/PUU-XXIII/2025 dinyatakan tidak dapat diterima karena pemohon dinilai tidak memiliki kedudukan hukum. Perkara Nomor 82/PUU-XXIII/2025 dan 92/PUU-XXIII/2025 ditarik kembali oleh pemohon sebelum diputus. Perkara Nomor 209/PUU-XXIII/2025 tidak dapat diterima akibat cacat formil surat kuasa. Seluruh gugurnya

permohonan materiil tersebut disebabkan oleh hambatan prosedural, bukan karena penilaian substantif atas Pasal 47. Dua perkara masih aktif diperiksa, yaitu Perkara Nomor 197/PUU-XXIII/2025 dan Perkara Nomor 238/PUU-XXIII/2025. Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, pengujian formil dan pengujian materiil merupakan dua instrumen yang bersifat independen dan tidak saling menggantikan, sehingga lolosnya undang-undang dari pengujian formil tidak menutup kemungkinan dilakukannya pengujian materiil terhadap substansi normanya (Asshiddiqie, 2006).

Dengan demikian, status konstitusionalitas Pasal 47 masih terbuka secara yudisial dan belum memperoleh penyelesaian substantif, serta substansi Pasal 47 yang mengatur pengangkatan prajurit TNI aktif ke dalam jabatan sipil secara langsung menimbulkan persoalan konstitusional karena beririsan dengan Pasal 30 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang mendefinisikan TNI sebagai alat negara di bidang pertahanan dan Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut konstitusi.

Pengangkatan Anggota TNI Aktif dalam Jabatan Sipil Terhadap Prinsip Supremasi Sipil dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Praktik pengangkatan anggota TNI aktif dalam jabatan sipil di Indonesia merupakan fenomena yang telah berlangsung dalam kurun waktu yang panjang dan mengalami dinamika signifikan pasca reformasi 1998 (Setiawan & Amalia, 2026). Keputusan Panglima TNI Nomor Kep/1545/XII/2024 tentang Pemberhentian dari dan Pengangkatan dalam Jabatan di Lingkungan Tentara Nasional Indonesia ditetapkan pada tanggal 6 Desember 2024 dan ditandatangani oleh Jenderal TNI Agus Subiyanto selaku Panglima TNI. SK ini memuat 300 perwira yang dimutasi dalam berbagai jabatan, baik di lingkungan internal TNI maupun pada jabatan yang secara substantif bersifat sipil (Salinan Surat Keputusan Panglima Tentara Nasional Indonesia Nomor Kep/1545/XII/2024, 2024).

Kewenangan Panglima TNI dalam menerbitkan SK mutasi jabatan perwira bersumber dari Pasal 13 UU Nomor 34 Tahun 2004 yang memberikan kewenangan kepada Panglima untuk memimpin TNI dalam seluruh aspek pembinaan dan penggunaan kekuatan, termasuk manajemen personel. Konsideran SK Kep/1545 memuat tiga Peraturan Panglima TNI sebagai dasar hukum, yakni Perpang Nomor 53 Tahun 2017 tentang Penggunaan Prajurit TNI, Perpang Nomor 52 Tahun 2020 tentang Penugasan Prajurit dalam Jabatan di Luar Struktur TNI, dan Perpang Nomor 53 Tahun 2020 tentang Penugasan Prajurit dalam Jabatan Struktural di Lingkungan Markas Besar TNI, yang ketiganya mengacu pada UU Nomor 34 Tahun 2004

sebagai sumber kewenangan pokoknya (Salinan Surat Keputusan Panglima Tentara Nasional Indonesia Nomor Kep/1545/XII/2024, 2024).

Dalam SK Kep/1545 terdapat tiga perwira TNI aktif yang pola pengangkatannya mencerminkan persoalan hukum secara konkret. Pertama, Mayjen TNI Maryono yang sebelumnya menjabat Koorsahli Panglima TNI diangkat ke jabatan Staf Khusus Kasad dengan keterangan dalam rangka penugasan sebagai Inspektur Jenderal Kementerian Perhubungan RI. Kedua, Mayjen TNI Irham Waroihan yang sebelumnya menjabat Wairjenad diangkat ke jabatan Staf Khusus Kasad dengan keterangan penugasan sebagai Inspektur Jenderal Kementerian Pertanian RI. Ketiga, Laksma TNI Ian Heriyawan yang sebelumnya menjabat Kepala Pusat Pembinaan Mental TNI diangkat ke jabatan Staf Khusus Kasal dengan keterangan penugasan di lingkungan Badan Penyelenggara Haji Republik Indonesia (Salinan Surat Keputusan Panglima Tentara Nasional Indonesia Nomor Kep/1545/XII/2024, 2024). Pola pengangkatan ketiga perwira ini menunjukkan satu kesamaan, yakni digunakan mekanisme jabatan Staf Khusus sebagai jabatan antara agar status militer secara administratif tetap melekat, sementara fungsi yang dijalankan adalah jabatan sipil pada instansi yang tidak termasuk dalam daftar pengecualian Pasal 47 baik dalam UU Nomor 34 Tahun 2004 maupun UU Nomor 3 Tahun 2025.

Kementerian Perhubungan menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang transportasi darat, laut, udara, dan perkeretaapian berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2015. Kementerian Pertanian menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang peningkatan produksi, produktivitas, dan mutu tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan peternakan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2015. Adapun Badan Penyelenggara Haji bertugas menyelenggarakan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan bagi jemaah haji dan umrah Indonesia berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 2019 jo. Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2024.

Jabatan Inspektur Jenderal merupakan jabatan pengawas internal yang menuntut objektivitas dalam menilai penyelenggaraan pemerintahan di lingkungan kementerian yang diawasi. Objektivitas tersebut mensyaratkan bahwa pejabat yang mengembannya tidak memiliki keterikatan struktural dengan institusi lain yang dapat mempengaruhi arah pengawasannya. Ketika jabatan Irjen diisi oleh perwira yang masih aktif dan masih berada dalam hierarki komando TNI, keterikatan struktural tersebut tidak dapat sepenuhnya dihindari sehingga berpotensi mempengaruhi independensi pengawasan internal kementerian. Dalam struktur birokrasi pemerintahan Indonesia, jabatan Inspektur Jenderal dikategorikan sebagai jabatan pimpinan tinggi madya yang masuk dalam rumpun Jabatan Manajerial berdasarkan

Pasal 14 huruf b UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN. UU ASN mengamanatkan melalui Pasal 34 ayat (1) bahwa pengisian jabatan dimaksud mengutamakan unsur PNS, sementara Pasal 36 mewajibkan pengumuman secara terbuka kepada masyarakat atas setiap kebutuhan jabatan yang hendak diisi sebagai wujud nyata dari asas keterbukaan dalam penyelenggaraan manajemen ASN.

Pengangkatan melalui SK Panglima TNI yang tidak melalui mekanisme seleksi merit menimbulkan dua lapis persoalan hukum yang saling berkaitan. Pertama, persoalan instansi yakni pengangkatan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 47 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 2025 karena dilakukan pada instansi yang berada di luar daftar limitatif yang diizinkan tanpa didahului pengunduran diri atau pensiun dari dinas aktif. Kedua, persoalan mekanisme yakni meskipun UU ASN 2023 membuka ruang bagi TNI untuk mengisi jabatan ASN tertentu melalui Pasal 19 ayat (2) huruf a, pengangkatan yang dilakukan melalui SK Panglima TNI tidak sesuai dengan prinsip Sistem Merit yang menjadi landasan pengisian jabatan dalam birokrasi sipil. Pasal 1 angka 15 UU ASN mendefinisikan Sistem Merit sebagai penyelenggaraan sistem Manajemen ASN sesuai dengan prinsip meritokrasi yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, potensi, dan kinerja, serta integritas dan moralitas, yang dilaksanakan secara adil tanpa membedakan latar belakang apapun. Pengangkatan yang tidak melalui standar tersebut menciptakan preseden bahwa jabatan strategis birokrasi sipil dapat diisi melalui jalur komando militer yang tidak tunduk pada standar akuntabilitas publik yang sama.

Pola pengangkatan ini berpotensi memundurkan capaian reformasi sektor keamanan yang telah dibangun sejak 1998. Agenda reformasi sektor keamanan menempatkan prinsip supremasi sipil sebagai salah satu pilar utama demokratisasi, yang dituangkan dalam Pasal 47 UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 yang pada rumusan awalnya secara tegas mewajibkan prajurit mengundurkan diri atau pensiun sebelum menduduki jabatan sipil apapun tanpa pengecualian. Perkembangan yang terjadi melalui UU Nomor 3 Tahun 2025 dengan memperluas daftar instansi yang dapat diisi prajurit aktif dari sepuluh menjadi 14 bidang memperlihatkan arah yang bergerak berlawanan dengan semangat reformasi tersebut.

Ketika daftar yang sudah diperluas tersebut tidak dijadikan batas yang ditegakkan secara konsisten dalam praktik sebagaimana tercermin dalam SK Kep/1545/XII/2024, norma pembatas yang dibangun sejak reformasi berpotensi kehilangan daya mengikatnya secara substantif. Kemiripan substantif antara praktik pengangkatan prajurit aktif ke jabatan sipil tanpa pelepasan status kemiliteran dengan praktik dwifungsi ABRI terletak pada esensi yang dihasilkan, yaitu militer terlibat dalam urusan pemerintahan sipil tanpa pemisahan yang tegas

antara status militer dan fungsi sipil yang dijalankan. Perbedaannya hanya pada instrumen yang digunakan, di mana dwifungsi ABRI bersandar pada doktrin politik yang eksplisit sementara praktik saat ini bersandar pada ketentuan undang-undang dan keputusan administratif, namun dalam hal dampaknya terhadap prinsip supremasi sipil kaburnya batas antara fungsi militer dan fungsi sipil yang ditimbulkan oleh keduanya bersifat serupa (Quddus & Firdaus, 2025).

Dari perspektif konstitusional, praktik ini juga bersinggungan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, sebagaimana ditegaskan Bagir Manan bahwa prinsip kedaulatan rakyat menghendaki bahwa seluruh mekanisme pengisian jabatan pemerintahan harus dapat dikembalikan pada legitimasi yang bersumber dari kehendak rakyat, bukan pada pertimbangan institusional yang berada di luar sistem akuntabilitas demokratis (Putri & Ernawati, 2026). Apabila pola ini dibiarkan berlanjut tanpa koreksi normatif yang tegas, konsolidasi supremasi sipil yang telah dibangun selama lebih dari dua dekade sejak reformasi 1998 berada dalam risiko kemunduran yang nyata.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Pasal 47 UU Nomor 3 Tahun 2025 belum sepenuhnya berfungsi sebagai instrumen penguatan prinsip supremasi sipil yang konsisten karena masih memuat 4 bidang yakni Bakamla, BNPB, BNPP, dan BNN yang tidak berkaitan substantif dengan fungsi pertahanan negara, sementara konstitusionalitas materielnya belum memperoleh penyelesaian yudisial meskipun secara formil telah dinyatakan sah melalui Putusan MK Nomor 81/PUU-XXIII/2025. Pengangkatan tiga perwira TNI aktif berdasarkan SK Kep/1545/XII/2024 pada instansi di luar daftar limitatif tanpa pelepasan status kemiliteran terbukti melanggar Pasal 47 ayat (2) UU TNI dan mencerminkan pencampuran fungsi pertahanan dengan pemerintahan sipil yang secara substantif menyerupai praktik dwifungsi ABRI, sehingga berpotensi memundurkan konsolidasi supremasi sipil yang telah dibangun sejak reformasi 1998. Kondisi ini menjadikan harmonisasi Pasal 47 dengan prinsip supremasi sipil sebagai kebutuhan yuridis.

Saran penulis, DPR perlu segera mengharmonisasi Pasal 47 UU Nomor 3 Tahun 2025 dengan membatasi daftar limitatif hanya pada instansi yang berkaitan substantif dengan fungsi pertahanan negara, Mahkamah Konstitusi diharapkan memberikan penafsiran tegas dalam pengujian materiel Pasal 47 yang masih aktif diperiksa, dan Panglima TNI perlu menetapkan prosedur verifikasi administratif sebelum menerbitkan SK pengangkatan prajurit aktif ke jabatan sipil guna mencegah berulangnya pola yang menyerupai dwifungsi ABRI dan

memastikan akuntabilitas sipil tetap utuh dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.

DAFTAR REFERENSI

- Apandi, A., Rachma Cahyani, A., Radika Sari, F., & Lintang, R. S. (2025). Journal of Indonesian Social Studies Education Dinamika Politik dan Militer di Indonesia dalam Konteks Pemberontakan dan Peralihan Kekuasaan (1946-1965). *Jisse*, 3(1), 73–85. <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/JISSE/index>
- Asshiddiqie, J. (2006). *Pengujian Undang-Undang*.
- Asshiddiqie, J. (2018). *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*.
- Asshiddiqie, J. (2021). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*.
- Azwar, A., Suryana, M. J., Pascasarjana, M., Politik, I., & Nasional, U. (2021). *Dwifungsi tni dari masa ke masa*. 4, 154–179.
- Effendy, M. (2025). *Profesionalisme Militer Profesionalisasi TNI*.
- Indonesia, K. B. B. (2026a). *Sipil*. <https://kbbi.web.id/sipil>
- Indonesia, K. B. B. (2026b). *Supremasi*. <https://kbbi.web.id/supremasi>
- MD, M. (2021). *Perdebatan hukum tata negara pasca amandemen konstitusi*.
- Muhamad Bacharuddin Jusuf, & Adara Khalfani Mazin. (2023). Penerapan Teori Hans Kelsen Sebagai Bentuk Upaya Tertib Hukum Di Indonesia. *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat*, 2023, 1–20. <https://doi.org/10.11111/dassollen.xxxxxxx>
- Muhdar, M. (2019). *Penelitian Doctrinal Dan Non-Doctrinal*. 1–90.
- Prasetiadi, D. Z., Marjono, M., & Sumardi, S. (2021). Keterlibatan Militer dalam Politik Pemerintahan di Indonesia Tahun 1958-1998. *HISTORIA: Jurnal Program Studi Pendidikan Sejarah*, 9(1), 23. <https://doi.org/10.24127/hj.v9i1.3000>
- Putri, Z. H., & Ernawati. (2026). Tinjauan Konstitusional Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat. *Jurnal Pengabdian Masyarakat Dan Riset Pendidikan*, 4(3), 16979–16987. <https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i3.4866>
- Quddus, M. S., & Firdaus, F. M. (2025). *Dualisme Peran TNI : Bagaimana UU TNI Baru Memperkuat Atau Melemahkan Prinsip Supremasi Sipil dan Tata Kelola Pemerintahan ?* 4(4), 464–473.
- Rahmawati, I. (2025). Netralitas Tni Pada Pemilu 2024. *Aliansi : Jurnal Politik, Keamanan Dan Hubungan Internasional*, 3(3), 106–117. <https://doi.org/10.24198/aliansi.v3i3.52310>
- Rishan, I. (2021). Konsep Pengujian Formil UU di MK (The Concept of Judicial Review of the Legislative Process in the Constitutional Court). *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18, 6.
- Salinan Surat Keputusan Panglima Tentara Nasional Indonesia Nomor Kep/1545/XII/2024, Pub. L. No. Kep/1545/XII/2024 (2024).

- Setiawan, A., & Amalia, R. A. (2026). *Problematika Pengangkatan Tentara Nasional Indonesia Aktif Dalam Jabatan Sipil Ditinjau Dari Undang-Undang 3 Tahun 2025 Tentang Tentara Nasional Indonesia dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. 8(1), 233–239. <https://doi.org/10.36312/jihad.v8i1.10492>[https](https://doi.org/10.36312/jihad.v8i1.10492)
- Studi, P., Hukum, I., Syariah, F., Hukum, D. A. N., Negeri, U. I., & Jakarta, S. H. (2021). *Legalitas anggota tni aktif dalam rangkap jabatan sipil*.
- TEMPO.CO. (2025). *Sederet Perwira TNI Aktif yang Duduki Jabatan Sipil di Kementerian dan BUMN*. tempo.co/ekonomi/sederet-perwira-tni-aktif-yang-duduki-jabatan-sipil-di-kementerian-dan-bumn-1222235 <https://share.google/aedTInRjBWVQwBaog>
- The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines*. (n.d.). <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/the-1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines/the-1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines/>