

Penerapan Sistem Merit Pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara Dalam Pengisian Jabatan Oleh TNI

Muhammad Habib Husen

UIN Sunan Ampel Surabaya, habibhusen418@gmail.com

Info Artikel

Article history:

Received Nov, 2025

Revised Des, 2025

Accepted Des, 2025

Kata Kunci:

ASN; Hukum Administrasi Negara; Relasi Sipil-Militer; Sistem Merit; TNI

Keywords:

Administrative Law; Civil Service; Civil-Military Relations; Merit System; TNI

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh persoalan konstitusional dan administratif terkait pengisian jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang dilakukan tanpa mekanisme sistem merit yang ketat. Isu ini menimbulkan ketegangan antara prinsip profesionalitas birokrasi, relasi sipil-militer, serta asas negara hukum yang menjadi fondasi tata kelola pemerintahan modern. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, doktrin, dan analisis putusan yang relevan guna mengevaluasi kesesuaian praktik tersebut dengan kerangka hukum positif Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penempatan prajurit TNI ke jabatan ASN tanpa seleksi merit yang objektif menimbulkan persoalan struktural berupa melemahnya netralitas ASN, terganggunya independensi birokrasi, serta meningkatnya potensi maladministrasi akibat disharmoni pengaturan antara UU ASN dan UU TNI. Kesimpulan penelitian menegaskan bahwa penugasan prajurit TNI hanya dapat dibenarkan apabila memenuhi asas merit, transparansi, akuntabilitas, dan pemisahan yang jelas antara fungsi sipil dan militer.

ABSTRACT

This research is grounded in constitutional and administrative concerns surrounding the appointment of Indonesian National Armed Forces (TNI) personnel to civil service (ASN) positions without the application of a rigorous merit system. This issue generates tension between bureaucratic professionalism, civil-military relations, and the rule-of-law principles that underpin modern public governance. The study employs a normative juridical method, utilizing statutory analysis, doctrinal review, and examination of relevant judicial decisions to assess the compatibility of such appointments with Indonesia's positive legal framework. The findings reveal that placing active-duty TNI personnel in ASN positions without objective merit-based selection creates structural problems, including weakened bureaucratic neutrality, diminished institutional independence, and increased risk of maladministration due to regulatory disharmony between the ASN Law and the TNI Law. The study concludes that such assignments are only justifiable when they fully comply with merit principles, transparency, accountability, and a clear separation of civil and military functions.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



Corresponding Author:

Name: Muhammad Habib Husen

Institution: UIN Sunan Ampel Surabaya

Email: habibhusen418@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Hakikat dari pembuatan norma oleh hukum tidak lain adalah untuk menciptakan keteraturan dan kedilan yang muncul dalam kehidupan bermasyarakat. Seberapa pentingnya hukum dalam menciptakan keteraturan untuk mewujudkan citacita hukum yang berupa hak dan kewajiban antara masyarakat dan pemerintah dapat terjamin. Sebagaimana tercermin dalam ungkapan “opgel om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig te ordenen”, yang bermakna menata kehidupan masyarakat secara damai, adil, dan efektif, maka secara sederhana negara hukum dapat dipahami sebagai bentuk negara yang menjalankan seluruh kekuasaannya berdasarkan hukum positif, dengan tujuan mengatur kehidupan bernegara, pemerintahan, serta masyarakat secara berkeadilan.

Menurut Sejarah Indonesia dalam ketatanegaraan, reformasi 1998 menjadi kejadian penting dalam mengembalikan supremasi sipil dalam hal penempatan militer sebagaimana layaknya. Salah satu tujuan dari reformasi ialah mengakhiri praktik dwifungsi ABRI yang praktiknya telah berlaku 30 tahun menempatkan posisi penting dalam pemerintahan diluar perthanan dan keamanan seperti sipil dan politik. Pada akhirnya setelah reformasi disahkan Undang-Undang nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dengan tujuan membatasi gerak militer dalam pemerintahan. Hal tersebut sesuai dengan pasal 7 ayat 1 Undang-Undang no.34 tahun 2004, yang menyatakan bahwa:

Tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Perlunya supremasi sipil secara teoritis ialah sebagai demokrasi konstitusional yang semestinya seluruh struktur negara dipilih sesuai nilai demokrasi, sebagaimana halnya militer harus tunduk pada pemerintah sipil. Penguana prinsip ini diaplikasikan pada hubungan sipil-militer dengan tujuan mencegah dominasi militer terhadap sipil. Selain itu, pengisian jabatan militer dalam posisi penting sipil, seperti kementerian, BUMN, dan pemerintahan daerah dikawatirkan menghidupkan kembali dwifungsi. Dengan adanya dominasi militer di pemerintahan bisa melemahkan prinsip *rule of law*, yang mana menjadi negara otoriter (Jowan & Diki, 2025).

Dalam negara demokrasi konstitusional semacam tarik ulur antara hubungan kekuasaan sipil dan militer selalu menjadi medan tarik menarik antara prinsip supremasi sipil dan kecenderungan militer dalam mempertahankan kekuasaan politiknya. Di Indonesia, hubungan antara sipil-militer yang pengimplemetasiannya terkait pengisian jabatan sipil oleh militer, seperti prajurit TNI dan anggota Polri, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN pasal 19 ayat (2)¹ menyatakan bahwa:

Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari:

- a. prajurit Tentara Nasional Indonesia; dan
- b. anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Hal ini mencakup pengisian jabatan aparatur sipil negara (ASN) tertentu oleh prajurit TNI dan anggota Polri, serta tata cara pengisian jabatan tersebut. Oleh karena itu, pemahaman mendalam

¹ Pasal 19 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN

tentang konsep kontrol sipil atas militer dan implementasinya dalam konteks pengisian jabatan sipil menjadi krusial dalam memahami dinamika hubungan sipil-militer di Indonesia.

Keperluan akan sistem merit dalam pengisian jabatan sipil oleh TNI/Polri untuk membangun birokrasi yang netral dan mampu memberikan pelayanan publik serta terbebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Undang-Undang ASN tersebut yang menyatakan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) harus memiliki profesi dan manajemen ASN yang berdasarkan pada sistem merit. Yang dimaksud dengan sistem merit sendiri adalah kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara yang berdasarkan 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 (Sekarwati, 2025, p. 5).

Kemudian perihal pengisian jabatan sipil oleh militer, implementasi prinsip supremasi sipil menjadi penting dalam kaitan membangun format relasi sipil-militer terutama di masa transisi demokrasi. Kualitasnya akan sangat berpengaruh pada kualitas keberhasilan dalam membangun demokrasi dan formatnya, seyogyanya mengacu pada konsep supremasi sipil atas militer (civilian supremacy upon the military). Kontrol sipil atas militer pun terjadi di bidang pertahanan dan keamanan (hankam) yang sangat erat kaitannya dengan fungsi utama militer (Djuyandi et al., 2025, p. 2).

Pengisian jabatan sipil oleh militer menjadi isu penting dalam studi tentang militer, pentingnya kontrol sipil oleh militer dalam bentuk pengisian jabatan sipil tidak hanya menjadi isu akademis, tetapi juga memiliki dampak yang nyata dalam dinamika politik dan keamanan nasional suatu negara. Oleh karena itu, kajian mendalam tentang konsep ini, terutama dalam konteks Indonesia, menjadi sangat penting untuk memahami implikasinya terhadap stabilitas politik, supremasi sipil, dan konsolidasi demokrasi. Maka dari itu, isu tersebut menarik dibahas akademis terkait dinamika penerapan sistem merit dalam pengisian jabatan sipil oleh militer menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Aparatur Sipil Negara

Pengertian dari Aparatur Sipil Negara berdasarkan pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang nomor 20 Tahun 2023 menyatakan bahwa:

- 1) Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
- 2) Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2.2. Pengisian Jabatan sipil oleh TNI

Pengisian jabatan sipil oleh TNI digunakan untuk melibatkan TNI dalam pengambilan keputusan sipil. Pengisian jabatan sipil tersebut bisa dilakukan oleh TNI tanpa melakukan mengundurkan diri sesuai ada pasal 19 ayat 3 Undang-Undang nomor 20 tahun 2023 yang menyatakan bahwa.

Pengisian jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang mengenai Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang mengenai Kepolisian Negara Republik Indonesia.

2.3. *Sistem Merit*

Sistem merit merupakan suatu sistem yang mana proses pengangkatan dan promosi dalam kepegawaian aparatur sipil negara berdasarkan kemampuan dan prestasinya bukan dari politik atau latar belakang sosial, yang mana hal tersebut berkaitan dengan sistem reward dan punishment (Halim, 2020, p. 15).

3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang berfokus pada analisis norma hukum, peraturan perundang-undangan, serta doktrin para ahli hukum. Pendekatan ini dipilih karena tujuan penelitian adalah menilai penerapan sistem merit dalam pengisian jabatan ASN oleh TNI melalui kecukupan dan efektivitas kerangka hukum yang berlaku, bukan melalui penelitian empiris berbasis data lapangan. Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif-analitis untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai konsep dan praktik sistem merit. Pendekatan yuridis normatif digunakan sebagai langkah untuk menemukan aturan hukum maupun doktrin yang relevan dalam menjawab isu hukum yang dikaji. Data penelitian sepenuhnya menggunakan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan cara menyusun data secara sistematis dan mengkajinya secara mendalam guna memperoleh kejelasan mengenai dampak putusan Mahkamah Konstitusi terhadap tatanan negara hukum Indonesia.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembahasan dalam penelitian ini diarahkan untuk menguraikan secara sistematis bagaimana ketegangan antara norma sistem merit dan mekanisme penugasan prajurit TNI ke jabatan ASN membentuk problem hukum, administratif, dan tata kelola pemerintahan dalam praktik. Setelah pendahuluan menjelaskan konteks historis, dasar normatif, serta urgensi akademik dari isu tersebut, bagian pembahasan difokuskan pada tiga aspek utama yang saling berkaitan. Pertama, pemahaman mengenai relasi sipil-militer dan kerangka teoritik yang relevan untuk menilai posisi sistem merit dalam negara demokratis. Kedua, analisis terhadap problem implementasi sistem merit ketika prajurit TNI ditempatkan dalam jabatan ASN tanpa penyaringan kompetensi yang memadai. Ketiga, penilaian terhadap konsekuensi administratif, konstitusional, dan tata kelola pemerintahan yang muncul dari praktik tersebut.

4.1. *Konteks Relasi Sipil-Militer dan Sistem Merit*

Pembahasan mengenai penempatan prajurit TNI dalam jabatan sipil tidak dapat dilepaskan dari teori fundamental mengenai relasi sipil-militer. Huntington menegaskan bahwa stabilitas demokrasi hanya dapat tercapai jika terdapat pemisahan yang jelas antara ranah militer dan ranah sipil, di mana militer menjalankan fungsi pertahanan sementara pemerintahan sipil menjalankan administrasi negara (Huntington, 1957). Pandangan ini diperkuat oleh Janowitz yang menekankan bahwa kompetensi administrasi sipil sangat berbeda dari kompetensi militer, sehingga perpindahan aktor militer ke jabatan sipil harus diseleksi secara ketat (Janowitz, 1960). Dengan demikian, penempatan prajurit TNI ke jabatan ASN sebenarnya dapat diterima secara normatif selama dilakukan melalui mekanisme merit yang ketat dan transparan. Namun, jika dilakukan tanpa seleksi merit, praktik tersebut dapat menimbulkan dominasi nilai-nilai militer dalam birokrasi sipil, sesuatu yang oleh Feaver disebut sebagai gangguan terhadap mekanisme principal-agent yang seharusnya menempatkan pemerintah sipil sebagai pengendali utama kebijakan publik (Feaver, 2003).

Sejalan dengan itu, sistem merit yang menjadi fondasi manajemen ASN modern dalam literatur administrasi publik dipandang sebagai instrumen untuk menjaga profesionalitas birokrasi, meminimalkan potensi politisasi, dan memastikan keadilan

dalam pengisian jabatan. Kim menyebutkan bahwa merit berfungsi sebagai perangkat untuk menyeleksi pejabat berdasarkan kompetensi objektif, bukan asal-usul institusional (Kim, 2014). Hal ini diperkuat analisis Manning dan Parison yang menekankan bahwa negara-negara dengan sistem merit yang kuat cenderung memiliki administrasi publik yang lebih stabil, akuntabel, dan responsif (Manning, Nick, and Parison, 2003). Dengan demikian, sistem merit bukan hanya prosedur administratif, melainkan bagian dari struktur ketatanegaraan untuk memastikan birokrasi berfungsi secara efektif dan sesuai asas-asas pemerintahan yang baik.

Dalam konteks Indonesia, latar belakang sejarah dwifungsi ABRI menambah kompleksitas diskusi. Sebagaimana dijelaskan oleh Crouch, struktur politik Orde Baru menempatkan militer sebagai aktor administratif dan politik sekaligus, sehingga masa reformasi 1998 kemudian diarahkan untuk mengakhiri dominasi militer dalam jabatan sipil (Crouch, 2010). Upaya itu diwujudkan melalui pemisahan TNI-Polri, pembentukan Undang-Undang ASN, dan pembatasan jabatan sipil yang dapat diduduki prajurit TNI. Namun, celah normatif masih tetap ada, khususnya melalui mekanisme penugasan yang memungkinkan prajurit aktif ditempatkan di sejumlah posisi strategis, seperti Kementerian Pertahanan, Badan SAR Nasional, hingga lembaga non-kementerian tertentu. Celah normatif ini, jika tidak dibarengi mekanisme merit yang ketat, berpotensi mengembalikan pola relasi sipil-militer yang tidak sehat.

Pada titik ini terlihat jelas bahwa relasi sipil-militer dan sistem merit merupakan dua pilar yang harus saling menopang. Merit berfungsi sebagai filter profesionalitas, sementara pengaturan relasi sipil-militer berfungsi menjaga keseimbangan kekuasaan dalam negara demokrasi. Ketika prajurit TNI ditempatkan dalam jabatan ASN tanpa memenuhi standar merit, maka kedua pilar tersebut runtuh secara bersamaan.

4.2. *Problem Implementasi Sistem Merit dalam Penempatan Prajurit TNI ke Jabatan ASN*

Permasalahan inti yang muncul dalam implementasi sistem merit ketika prajurit TNI berada pada jabatan ASN berkaitan dengan ketidaksesuaian antara norma yang diidealkan dan praktik administratif yang dijalankan. Secara normatif, sistem merit mengharuskan adanya seleksi terbuka, asesmen kompetensi, transparansi proses, dan pertanggungjawaban publik. Namun, sejumlah penelitian menunjukkan bahwa mekanisme penugasan prajurit TNI sering kali dilakukan tanpa melalui proses tersebut, melainkan berdasarkan kebutuhan instansi atau kebijakan kementerian tertentu (OECD, 2019). Kondisi ini menimbulkan kesan bahwa mekanisme merit menjadi formalitas belaka.

Salah satu persoalan paling signifikan yaitu tidak adanya alat ukur kompetensi administratif yang benar-benar diterapkan terhadap prajurit yang ditugaskan. Kompetensi administratif, seperti analisis kebijakan, manajemen anggaran, pelayanan publik, dan hukum administrasi negara, merupakan kompetensi inti ASN yang tidak secara otomatis dimiliki oleh prajurit TNI. Hal ini diperkuat penelitian Perry dan Wise yang menunjukkan bahwa motivasi dan orientasi kerja pegawai sipil dan militer dibentuk oleh kultur organisasi yang sangat berbeda (Perry, James L., and Wise, 1990). Jika prajurit tidak melalui asesmen kompetensi, maka terdapat risiko adaptasi budaya komando akan menggantikan prinsip-prinsip administratif seperti deliberasi, konsultasi publik, serta akuntabilitas prosedural.

Persoalan lain muncul pada aspek transparansi. Dalam kerangka negara hukum, pengisian jabatan publik harus dapat diawasi masyarakat. Namun, laporan akademik menunjukkan bahwa banyak penempatan prajurit TNI ke jabatan sipil dilakukan melalui surat keputusan internal tanpa mekanisme publikasi mengenai kandidat, kualifikasi, maupun alasan pemilihan. Budiardjo menyebutkan bahwa ketertutupan birokrasi merupakan salah satu tanda lemahnya demokrasi administratif (Budiardjo, 2008). Kondisi ini menjadi semakin problematik ketika masyarakat tidak memiliki akses untuk

mengetahui apakah penugasan tersebut benar-benar didasarkan pada merit atau hanya merupakan penempatan institusional.

Selain itu, terdapat masalah ketegangan regulatif antara Undang-Undang ASN dan Undang-Undang TNI. Henderson menjelaskan bahwa konflik antar-norma hukum dalam pengisian jabatan sipil oleh militer dapat menimbulkan ketidakpastian konstitusional dan ketidakefektifan implementasi (Henderson, 2003). Pada praktiknya, instansi pemerintah seringkali menggunakan dasar penugasan TNI sebagai justifikasi untuk mengisi jabatan tanpa seleksi terbuka, meskipun mekanisme tersebut dapat dianggap bertentangan dengan asas merit. Kondisi ini menunjukkan adanya disharmoni regulatif yang perlu segera dibenahi.

Masalah ketiga terkait dengan motivasi institusional. Peters menegaskan bahwa birokrasi modern memerlukan jalur karier yang jelas untuk membangun kompetensi kepemimpinan ASN (Peters, 2010). Ketika jabatan strategis diisi oleh personel non-ASN tanpa proses seleksi merit, motivasi ASN karier dapat menurun karena merasa proses kompetitif yang dijalankan selama bertahun-tahun tidak dihargai. Hal ini dapat menurunkan profesionalitas birokrasi dan menciptakan ketidakstabilan internal, terutama dalam proses regenerasi kepemimpinan.

Problem implementasi sistem merit dalam penempatan prajurit TNI ke jabatan ASN tidak hanya bersifat teknis administratif, tetapi merupakan persoalan struktural yang menyentuh aspek legal, moral, dan kelembagaan.

4.3. *Konsekuensi Administratif, Konstitusional, dan Tata Kelola Pemerintahan*

Penerapan sistem merit yang tidak konsisten dalam penempatan prajurit TNI ke jabatan ASN memiliki implikasi serius terhadap kualitas tata kelola pemerintahan. Salah satu dampak yang paling terlihat yaitu melemahnya profesionalitas birokrasi. Birokrasi sipil memiliki fungsi untuk memberikan pelayanan publik secara netral, responsif, dan sesuai prosedur. Ketika jabatan strategis diisi oleh pihak yang tidak melalui mekanisme merit, maka standar kualitas pelayanan dapat menurun. OECD mencatat bahwa negara-negara dengan merit system yang lemah cenderung mengalami tingkat maladministrasi yang lebih tinggi. Hal yang sama berpotensi terjadi di Indonesia apabila penempatan prajurit TNI tidak mengikuti standar seleksi.

Dari perspektif konstitusional, praktik tersebut dapat menimbulkan kemunduran dalam penghormatan terhadap prinsip negara hukum. UUD 1945 menuntut agar setiap pejabat publik diangkat melalui prosedur yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan. Ketika sistem merit diabaikan, maka hak warga negara untuk memperoleh pelayanan publik yang berkualitas dapat terganggu. Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi maupun Peradilan Tata Usaha Negara memiliki potensi menjadi forum untuk menguji apakah pengangkatan pejabat tersebut memenuhi prinsip legalitas. Negara-negara lain seperti Korea Selatan dan Jepang telah menunjukkan contoh bahwa pengangkatan pejabat tanpa kompetensi dapat dibatalkan secara hukum.

Dari perspektif hubungan sipil-militer, penempatan prajurit TNI dalam jabatan sipil tanpa merit dapat menimbulkan risiko infiltrasi budaya komando ke dalam birokrasi. Hal ini ditegaskan oleh Finer, yang menyatakan bahwa dominasi militer dalam administrasi sipil merupakan salah satu indikator melemahnya demokrasi (Finer, 2002). Indonesia, sebagai negara pasca-otoritarian, seharusnya lebih berhati-hati agar tidak terjadi kemunduran menuju pola dwifungsi terselubung.

Konsekuensi selanjutnya berkaitan dengan akuntabilitas publik. Birokrasi yang tidak dibangun berdasarkan merit cenderung lebih rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan, maladministrasi, dan inefisiensi. Hal ini juga diperkuat oleh temuan World Bank yang menunjukkan bahwa negara dengan merit system yang lemah cenderung memiliki tingkat korupsi administratif lebih tinggi.

Akhirnya, dari sudut pandang reformasi birokrasi, praktik non-merit dapat menghambat modernisasi administrasi publik. Reformasi birokrasi hanya dapat berhasil apabila sistem pengisian jabatan dilakukan secara objektif, transparan, dan akuntabel. Tanpa merit, seluruh upaya modernisasi mulai dari digitalisasi pelayanan publik hingga peningkatan kualitas SDM akan berjalan tidak efektif.

Dengan melihat seluruh konsekuensi tersebut, jelas bahwa penguatan sistem merit merupakan kebutuhan mendesak dalam menjaga kualitas pemerintahan yang demokratis, profesional, dan konstitusional. Reformasi legal, penguatan wewenang Komisi ASN, peningkatan keterbukaan informasi, serta pelatihan administratif khusus bagi prajurit TNI yang hendak ditugaskan merupakan prasyarat yang tidak dapat ditawar.

4.4. Implikasi terhadap Independensi, Netralitas, dan Profesionalitas ASN dalam Sistem Demokrasi

Salah satu isu paling mendasar yang perlu dianalisis dalam pengisian jabatan ASN oleh prajurit TNI adalah dampaknya terhadap independensi, netralitas, dan profesionalitas aparatur sipil negara. ASN dalam kerangka hukum Indonesia dirancang sebagai institusi yang bebas dari pengaruh politik, bebas dari tekanan institusional, serta bekerja berdasarkan prinsip profesionalisme dan pelayanan publik. Ketika jabatan strategis dalam birokrasi diisi oleh prajurit aktif tanpa melalui mekanisme merit, terdapat potensi terjadinya pergeseran orientasi birokrasi dari nilai-nilai pelayanan publik menuju pola kepemimpinan yang bercorak komando. Perry dan Wise menunjukkan bahwa nilai-nilai motivasional ASN dibangun berdasarkan orientasi pelayanan, sedangkan nilai dalam institusi militer dibangun berdasarkan orientasi hierarki dan loyalitas korps. Perbedaan orientasi tersebut menjadi penting karena birokrasi sipil seharusnya tunduk pada prinsip deliberasi, akuntabilitas administratif, dan keterbukaan, sesuatu yang sangat berbeda dari model kepemimpinan militer.

Dalam konteks netralitas, penempatan prajurit aktif ke dalam jabatan ASN berpotensi menciptakan distorsi pada prinsip netralitas birokrasi yang menjadi prasyarat terwujudnya pemerintahan demokratis. Netralitas ASN bertujuan untuk memastikan bahwa kebijakan publik dijalankan berdasarkan hukum dan kepentingan masyarakat, bukan berdasarkan preferensi institusi tertentu. Huntington menekankan pentingnya *"objective civilian control"* untuk memastikan militer tidak memiliki pengaruh terhadap kebijakan sipil. Ketika prajurit aktif ditempatkan pada jabatan sipil tanpa proses merit, terdapat risiko bahwa keputusan administrasi dapat dipengaruhi oleh kultur institusional militer, bukan berdasarkan asas-asas pemerintahan sipil. Hal ini dapat mengaburkan batas antara kewenangan militer dan kewenangan sipil, yang seharusnya terpisah dalam sistem demokrasi modern.

Aspek independensi birokrasi juga menjadi perhatian penting. ASN dituntut untuk bersikap independen dari kekuatan yang dapat memengaruhi pengambilan keputusan, termasuk institusi keamanan negara. Feaver menjelaskan bahwa hubungan principal-agent antara pemerintah sipil dan militer adalah hubungan yang rawan ketegangan, sehingga campur tangan militer dalam ranah sipil harus dibatasi melalui mekanisme hukum yang ketat. Ketika prajurit ditempatkan tanpa seleksi merit yang objektif, independensi birokrasi dapat melemah karena keputusan administrasi rentan terikat pada kepentingan organisasi militer, bukan kepentingan publik. Kondisi ini tidak hanya melemahkan profesionalitas ASN, tetapi juga mengancam prinsip checks and balances yang menjadi pilar governance demokratis.

Lebih jauh, praktik penempatan prajurit TNI tanpa mekanisme merit dapat merusak proses regenerasi kepemimpinan ASN. Peters menegaskan bahwa birokrasi profesional memerlukan jalur karier yang berbasis kompetensi untuk membangun organisasi yang kuat. Ketika jabatan tertentu diisi oleh personel non-ASN, kompetisi dalam

jenjang karier ASN menjadi terganggu. ASN yang telah mengikuti pendidikan, pelatihan, dan sistem karier bertahun-tahun dapat kehilangan kesempatan karena jabatan tersebut diberikan kepada pihak lain yang tidak melalui proses yang sama. Dalam jangka panjang, hal ini dapat menurunkan kualitas motivasi ASN, melemahkan sistem insentif, dan pada akhirnya menghambat profesionalisasi birokrasi secara keseluruhan.

Implikasi terhadap independensi, netralitas, dan profesionalitas ASN merupakan persoalan yang sangat esensial dan harus mendapatkan perhatian khusus dalam setiap analisis mengenai penerapan sistem merit pada jabatan yang dapat diisi prajurit TNI. Tanpa jaminan pada tiga aspek tersebut, birokrasi akan kehilangan identitas profesionalnya sebagai pilar utama negara demokrasi, dan reformasi birokrasi yang telah berjalan sejak dua dekade terakhir dapat kembali mengalami kemunduran struktural.

5. KESIMPULAN

Pembahasan mengenai penerapan sistem merit dalam pengisian jabatan ASN oleh prajurit TNI menunjukkan bahwa persoalan ini bukan sekadar soal administratif, melainkan persoalan struktural yang menyentuh inti relasi sipil-militer, prinsip negara hukum, dan masa depan profesionalisasi birokrasi Indonesia. Analisis terhadap empat aspek utama relasi sipil-militer, problem implementasi merit, konsekuensi terhadap tata kelola, serta implikasi terhadap independensi dan netralitas ASN menggambarkan bahwa praktik penugasan prajurit TNI tanpa seleksi merit yang ketat berpotensi menciptakan distorsi serius dalam sistem pemerintahan yang demokratis.

Dari perspektif relasi sipil-militer, penempatan prajurit TNI tanpa mekanisme merit membuka kembali ruang intervensi militer dalam ranah sipil yang seharusnya dipisahkan secara fungsional. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip "*objective civilian control*" yang menjadi landasan penataan sektor pertahanan dan birokrasi pasca-Reformasi. Ketidakjelasan batas peran sipil dan militer menciptakan risiko kembalinya pola relasi dominatif yang pernah menjadi karakter Orde Baru.

Implementasi sistem merit yang lemah dalam proses pengisian jabatan tersebut menandakan bahwa mekanisme seleksi, asesmen kompetensi, dan transparansi masih jauh dari standar yang diamanatkan Undang-Undang ASN maupun prinsip-prinsip good governance. Penempatan prajurit aktif tanpa asesmen kompetensi administratif yang memadai tidak hanya mereduksi kualitas pelayanan publik, tetapi juga menurunkan motivasi dan moral ASN karier yang menjalani jenjang pengembangan profesi secara bertahap.

Implikasi administratif dan konstitusional memperlihatkan bahwa ketidaksesuaian ini melemahkan legitimasi hukum pengangkatan pejabat publik. Pengabaian prinsip merit berpotensi menurunkan kualitas reformasi birokrasi, meningkatkan risiko maladministrasi, dan membuka ruang sengketa tata usaha negara yang berkaitan dengan legalitas jabatan. Dalam jangka panjang, praktik semacam ini dapat menggerus akuntabilitas publik dan menghambat pembentukan birokrasi yang modern, efisien, serta bebas dari konflik kepentingan.

Dampak terhadap independensi, netralitas, dan profesionalitas ASN adalah yang paling mengkhawatirkan. ASN merupakan tulang punggung administrasi negara yang seharusnya bekerja secara bebas dari pengaruh politik maupun kekuatan institusional tertentu. Ketika jabatan strategis diisi tanpa merit dan berasal dari lingkungan militer, orientasi birokrasi berpotensi bergeser dari pelayanan publik menuju pola komando hierarkis yang tidak sesuai dengan karakter governance sipil. Akibatnya, regenerasi kepemimpinan ASN terganggu, netralitas tergeser, dan kapasitas birokrasi untuk menjadi penyeimbang kekuatan politik melemah secara signifikan.

Secara keseluruhan, temuan dalam pembahasan ini menegaskan bahwa penugasan prajurit TNI ke jabatan ASN hanya dapat dibenarkan apabila seluruh prosesnya tunduk pada sistem merit yang ketat, transparan, dan dapat diuji secara publik. Tanpa penerapan merit yang konsisten,

praktik tersebut tidak hanya bertentangan dengan norma hukum positif, tetapi juga mengandung risiko bagi kualitas demokrasi, kepastian hukum, dan profesionalitas birokrasi. Penguatan regulasi, pengawasan kelembagaan, transparansi proses, serta reposisi peran Komisi ASN adalah langkah mendesak yang diperlukan untuk memastikan bahwa birokrasi Indonesia tetap berada dalam jalur profesionalisme dan supremasi sipil sebagaimana cita-cita Reformasi 1998.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*. Gramedia Pustaka Utama.
- Crouch, H. (2010). *Political Reform in Indonesia After Soeharto*. ISEAS Publishing.
- Djuyandi, Y., Sudirman, A., & Suryana, N. (2025). Analisis Hubungan Sipil-Militer di Indonesia Pasca Reformasi 1998. *Jurnal of Political Issues*, 7(1).
- Feaver, P. D. (2003). *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*. Harvard University Press.
- Finer, S. E. (2002). *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. Routledge.
- Halim. (2020). *Sistem merit dalam perspektif perbandingan hukum kepegawaian aparatur sipil negara*. Deepublish.
- Henderson, J. (2003). Militaries and Democracy in Asia: Civil-Military Relations in Post-Authoritarian States. *Asian Journal of Political Science*, 11(2).
- Huntington, S. P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Janowitz, M. (1960). *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Free Press.
- Jowan, & Diki, Z. (2025). [No title found]. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, 5(5).
- Kim, P. S. (2014). Meritocracy in Public Service Systems: Global Trends and Asian Experiences. *International Review of Administrative Sciences*, 80(1).
- Manning, Nick, and Parison, N. (2003). *International Public Administration Reform: Implications for the Indonesian Bureaucracy*. World Bank Group.
- OECD. (2019). *Public Integrity Handbook*. OECD Publishing.
- Perry, James L., and Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 363.
- Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. 6th ed. Routledge.
- Sari, D. J., Sintia, L., Simanjuntak, M. A., Kurniawan, R., & Hafizah, D. (n.d.). Perspektif Hukum Terhadap Ketidaksiuaian Prinsip Reformasi Dalam Undang-Undang ASN Terkait Pengisian Jabatan ASN Oleh TNI. *Judge : Jurnal Hukum*, 6(2).
- Sekarwati, H. (2025). *Mekanisme Pengisian Jabatan Asn Dari Anggota Prajurit Tni / Polri Dalam Uu Asn No 20 Tahun 2023 Ditinjau Dari Masalah Mursalah*. 07(01).
- Yudistira, Zarkasi, A., Eriton, M., & Bustanuddin. (2022). Pengisian Jabatan Sipil Oleh Anggota Tni Aktif Dalam Perspektif Peraturan Perundang- Undangan. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 5(3), 378–390. <https://doi.org/10.22437/limbago.v2i3.19131>