

BAB III

KONFORMITAS PRAJURIT TNI DALAM MENDUDUKI JABATAN PEMERINTAHAN

3.1 Kewenangan Prajurit TNI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Istilah "kewenangan" berasal dari kata "wenang" yang merujuk pada hak, kekuasaan, atau kemampuan seseorang untuk melakukan suatu tindakan tertentu. Dalam konteks pemerintahan, kewenangan dipahami sebagai bentuk kekuasaan formal yang diperoleh melalui mekanisme legislasi atau keputusan administratif dalam lingkup eksekutif. Umumnya, kewenangan berkaitan dengan hak mengatur suatu kelompok atau bidang dalam struktur pemerintahan. Dalam disiplin ilmu politik, pemerintahan, dan hukum, istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang sering digunakan secara bergantian, meskipun memiliki makna yang berbeda secara konseptual namun tetap berkaitan erat. Kekuasaan sendiri menggambarkan hubungan antara pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah. Henc van Maarseveen mengidentifikasi kekuasaan tanpa dasar hukum sebagai *blote machtsuitoefening*, sementara

Pengklasifikasi kekuasaan yang sah secara hukum sebagai kewenangan rasional-legal, yakni kekuasaan yang didasarkan pada sistem hukum yang diakui, ditaati oleh masyarakat, dan didukung oleh negara. Dalam konteks Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, konsep kewenangan erat kaitannya dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa kewenangan adalah kekuasaan yang dimiliki oleh badan

dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lain untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Dengan demikian, kewenangan dapat diartikan sebagai legitimasi hukum yang memberikan dasar bagi tindakan pejabat negara. Menurut KBBI wewenang diartikan sebagai hak atau kekuasaan untuk mengambil tindakan, memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan, serta mencakup tugas yang dapat dijalankan atau tidak. Dalam istilah hukum Belanda, kata “wewenang” dikenal sebagai *bevoegheid*, yang menurut Philipus M. Hadjon memiliki perbedaan mendasar dengan kewenangan. Jika istilah kewenangan lebih banyak digunakan dalam hukum publik, maka *bevoegheid* berlaku dalam ranah hukum publik maupun privat.²⁹

Dalam ilmu hukum, terdapat perbedaan mendasar antara istilah "kewenangan" dan "wewenang." Kewenangan merupakan kekuasaan resmi yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan, sedangkan wewenang adalah bagian dari kewenangan yang bersifat lebih khusus dan operasional dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan. Dengan demikian, wewenang dapat dianggap sebagai manifestasi praktis dari kewenangan dalam tindakan hukum yang dilakukan oleh pejabat atau lembaga pemerintah. Menurut Soerjono Soekanto, kekuasaan dipahami sebagai kemampuan untuk memengaruhi perilaku pihak lain, sementara wewenang merupakan kekuasaan yang sah dan diakui oleh masyarakat yang diberikan kepada individu atau kelompok tertentu. Dalam konteks teori kewenangan, penting untuk dipahami bahwa kewenangan tidak dapat disamakan

²⁹ Danel Aditia Situngkir, *Mengenal Teori Demokrasi Dan Teori Kewenangan Dalam Ilmu Hukum*, Ensiklopedia Of Journal, Vol. 5 No.4 Edisi 1 Juli 2023, h. 9.

dengan sekadar urusan pemerintahan karena kewenangan mencakup hak dan kewajiban untuk menjalankan fungsi manajerial seperti mengatur, merencanakan, mengorganisir, dan mengawasi objek tertentu.

Kewenangan dapat diperoleh melalui tiga sumber utama, yaitu atribusi (pemberian langsung dari Undang-Undang), delegasi (pelimpahan dari organ yang lebih tinggi), dan mandat (penugasan dalam batasan tertentu), yang keseluruhannya memberikan legitimasi hukum bagi pejabat untuk menjalankan peran dan tanggung jawabnya. Tanpa adanya kewenangan yang sah, keputusan hukum yang diambil tidak akan memiliki kekuatan mengikat atau legalitas yang diakui dalam sistem demokrasi. Wewenang sendiri terdiri atas tiga elemen penting: pertama, unsur pengaruh yang berfungsi untuk mengarahkan perilaku subjek hukum; kedua, unsur dasar hukum yang menegaskan perlunya legitimasi dalam pelaksanaan kewenangan; dan ketiga, unsur kesesuaian hukum yang memastikan bahwa penggunaan wewenang mengikuti standar umum maupun standar khusus sesuai jenis kewenangan yang diemban.

1. Atribusi Kewenangan

Atribusi merupakan proses pembentukan kewenangan baru yang secara langsung diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang baru dibentuk. Melalui mekanisme ini, lembaga legislatif seperti parlemen atau badan pembentuk konstitusi menetapkan suatu penguasa baru dengan seperangkat kewenangan. Atribusi menjadi dasar utama dalam struktur pembagian kekuasaan negara dan hanya dapat dilakukan oleh otoritas pembentuk hukum yang sah. Dalam pelaksanaannya, atribusi sering kali

tertuang dalam konstitusi atau peraturan pemerintah yang berasal dari norma konstitusional, meskipun tidak selalu dijabarkan dalam pasal-pasal tertentu dari suatu undang-undang.

2. Delegasi Kewenangan

Delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari pejabat atau badan pemerintah yang lebih tinggi kepada pihak yang berada dalam posisi lebih rendah. Pelimpahan ini harus didasarkan pada legitimasi hukum yang kuat. Melalui delegasi, kewenangan yang semula dimiliki oleh pemberi delegasi secara sah berpindah kepada penerima, dan tanggung jawab atas pelaksanaannya pun turut bergeser. Delegasi hanya dapat dicabut melalui mekanisme hukum yang sepadan, dan dalam praktiknya, kewenangan yang didelegasikan dapat disubdelegasikan lebih lanjut. Heinrich Triepel menjelaskan bahwa delegasi dalam hukum publik merupakan suatu tindakan hukum yang bersifat mengalihkan kekuasaan negara dari satu entitas ke entitas lain berdasarkan kesepakatan hukum kedua belah pihak.

3. Mandat Kewenangan

Mandat adalah pemberian kuasa oleh seorang pejabat kepada pihak lain untuk melaksanakan tugas atas nama pejabat pemberi kuasa tersebut. Berbeda dari delegasi, mandat tidak mengakibatkan perpindahan wewenang secara hukum. Dalam hal ini, penerima mandat bertindak sebagai pelaksana atau wakil dari pemberi mandat, dan kewenangan substantif tetap berada pada pemberi. Pemberi mandat memiliki hak untuk memberikan arahan operasional serta tetap bertanggung jawab penuh atas semua tindakan hukum yang dilakukan oleh penerima mandat.

Secara normatif, penerima mandat diposisikan sebagai perpanjangan tangan pemberi mandat dalam struktur pertanggungjawaban hukum administratif.³⁰

Setiap negara memiliki sistem administrasi pemerintahan yang diatur dengan ketat, termasuk di Indonesia, yang menggunakan teori atribusi, delegasi, dan mandat dalam pengaturan kewenangan pemerintahan untuk memastikan terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*). Selain itu, kewenangan badan atau pejabat pemerintah dibatasi oleh masa berlaku, wilayah, dan materi kewenangan. Untuk mencegah sengketa kewenangan, jika terjadi perselisihan antar pejabat pemerintah, penyelesaiannya dilakukan melalui koordinasi untuk mencapai kesepakatan. Jika kesepakatan tidak tercapai, maka penyelesaian sengketa diserahkan kepada Presiden. Namun, jika sengketa berlanjut, maka Mahkamah Konstitusi (MK) akan menyelesaikan sengketa tersebut.³¹

Kekuasaan merupakan elemen esensial dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang memungkinkan negara menjalankan fungsinya secara optimal demi melayani kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, kekuasaan tidak dapat dipisahkan dari struktur negara itu sendiri. Menurut Miriam Budiardjo, kekuasaan diartikan sebagai kapasitas individu atau kelompok dalam memengaruhi tindakan pihak lain agar sesuai dengan tujuan yang dikehendaki, baik secara personal maupun dalam kerangka kepentingan negara. Untuk merealisasikan kekuasaan tersebut, diperlukan keberadaan pejabat atau lembaga negara yang menjalankan

³⁰ Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. h.2.

³¹ Ibid, h. 95-99.

fungsi-fungsi kenegaraan melalui jabatan tertentu, dengan hak dan kewajiban yang diatur berdasarkan prinsip subjek hukum. Kekuasaan memiliki dua sisi utama, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan bersifat sepenuhnya yuridis. Sumber kekuasaan bisa berasal dari ketentuan konstitusi maupun dari mekanisme di luar konstitusi, seperti kudeta atau konflik kekuasaan, sedangkan kewenangan selalu berasal dari norma-norma konstitusional yang sah.³²

Secara yuridis, istilah wewenang merujuk pada kapasitas hukum yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat hukum tertentu. H.D. Stoud mendefinisikan wewenang sebagai keseluruhan kekuasaan administratif yang dimiliki oleh subjek hukum publik dalam ranah hukum publik. Dari pengertian ini, dapat disimpulkan adanya perbedaan antara kewenangan (*authority*) dan wewenang (*competence*), di mana kewenangan merupakan kekuasaan formal yang bersumber dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah bagian spesifik dari kewenangan tersebut. Suatu organ pemerintahan dapat memperoleh kewenangan untuk mengambil tindakan hukum, menetapkan keputusan, atau merumuskan kebijakan melalui tiga cara utama: atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merupakan pemberian kewenangan asli yang langsung berasal dari konstitusi, sementara delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari satu organ pemerintahan kepada organ lainnya yang kemudian dapat bertindak atas nama sendiri. Berbeda dengan itu, mandat adalah pemberian kuasa untuk bertindak atas nama pemberi mandat, tanpa melimpahkan kewenangan secara penuh.³³

³² Miriam Budiardjo, Op Cit, h. 35.

³³ F.A.M. Stroink, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), h. 219.

Secara esensial, peran pokok TNI adalah memastikan tegaknya kedaulatan negara, menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berlandaskan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta memberikan perlindungan kepada seluruh rakyat Indonesia dari segala bentuk ancaman yang dapat mengganggu stabilitas nasional. Untuk melaksanakan mandat tersebut, TNI menyelenggarakan dua bentuk utama operasi militer, yaitu Operasi Militer untuk Perang (OMP) dan Operasi Militer Selain Perang (OMSP). OMSP mencakup berbagai kegiatan, seperti penanggulangan pemberontakan dan separatisme bersenjata, tindakan terorisme, pengamanan wilayah perbatasan serta objek vital nasional. Selain itu, TNI juga berperan dalam misi perdamaian internasional sesuai dengan kebijakan luar negeri Indonesia, menjaga keamanan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarga, serta memperkuat potensi pertahanan wilayah. Tidak hanya terbatas pada urusan militer, TNI juga mendukung fungsi pemerintahan daerah, bersinergi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjaga keamanan dan ketertiban, serta terlibat dalam penanganan bencana alam dan krisis kemanusiaan.

Peran lainnya mencakup pengamanan jalur transportasi laut dan udara, menghadapi ancaman siber, serta melindungi warga negara Indonesia dan kepentingan nasional di luar negeri. Penegakan kedaulatan dimaknai sebagai menjaga otoritas penuh negara dalam menyelenggarakan pemerintahan tanpa intervensi asing, sementara keutuhan wilayah mencakup perlindungan seluruh teritorial Indonesia, baik darat, laut, maupun udara, sesuai dengan batas-batas hukum yang berlaku. Adapun frasa "seluruh tumpah darah" mengandung

pengertian bahwa perlindungan yang diberikan mencakup seluruh aspek kehidupan rakyat Indonesia, mulai dari jiwa, kebebasan, hingga harta bendanya.

Ancaman terhadap keutuhan bangsa dapat datang dalam berbagai bentuk, seperti agresi militer oleh negara lain (termasuk invasi, pemboman, blokade pelabuhan atau wilayah udara, serta serangan terhadap kekuatan militer), pelanggaran wilayah, pemberontakan bersenjata, sabotase, spionase, aksi terorisme, serta gangguan keamanan di wilayah laut dan udara. Ancaman lainnya mencakup konflik horizontal atau komunal yang dapat mengganggu stabilitas nasional. Pelaksanaan operasi militer untuk perang dilakukan sebagai respons terhadap agresi negara asing dan hanya dapat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum perang internasional serta setelah adanya pernyataan perang resmi. Dalam hal ini, pemerintah berkewajiban untuk memberitahukan rencana tindakan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), terutama terkait penanganan separatisme bersenjata atau pemberontakan.

Tugas utama Tentara Nasional Indonesia (TNI) telah ditetapkan dalam ketentuan hukum yang berlaku. Dalam pasal terkait, dijelaskan bahwa pelaksanaan tugas tersebut mencakup operasi militer baik dalam rangka peperangan maupun kegiatan di luar konteks perang. Pada ayat (2), dijabarkan bahwa operasi militer selain perang mencakup sejumlah tugas, seperti penanggulangan kelompok separatis bersenjata, pemberontakan, aksi terorisme, pengamanan wilayah perbatasan, perlindungan terhadap objek vital strategis, serta peran mendukung kepolisian dan penanggulangan bencana. Selanjutnya, ayat (3) menekankan bahwa pelaksanaan operasi militer untuk perang harus mengikuti kebijakan dan keputusan

politik negara. Sedangkan ayat (4) menyebutkan bahwa tata cara pelaksanaan operasi militer selain perang akan ditetapkan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden, kecuali yang berhubungan langsung dengan keamanan dalam negeri yang merupakan kewenangan Polri.

Sementara itu, merujuk pada Pasal 27 ayat (1) UU TNI, setiap prajurit diberi pangkat sebagai penanda kewenangan dan tanggung jawab dalam struktur militer. Pangkat tersebut dibagi menjadi tiga kategori. Pertama, pangkat efektif yang berlaku sepanjang masa dinas militer dan berpengaruh penuh terhadap administrasi prajurit. Kedua, pangkat lokal yang bersifat sementara, diberikan saat prajurit mengemban tugas atau jabatan tertentu yang mensyaratkan pangkat lebih tinggi, namun tidak berdampak pada administrasi kepegawaian. Ketiga, pangkat tituler yang juga bersifat sementara dan diberikan kepada warga sipil yang bersedia serta diperlukan untuk mengisi jabatan tertentu di lingkungan TNI; pangkat ini hanya berlaku selama masa jabatan dan memiliki dampak administratif yang terbatas. Ketiga jenis pangkat ini menunjukkan adanya keluwesan dalam sistem kepangkatan TNI untuk menyesuaikan diri dengan kebutuhan organisasi dan dinamika penugasan.

3.2 Batasan Kewenangan Prajurit TNI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Negara merupakan entitas organisasi tertinggi yang memiliki kekuasaan sah untuk mengatur segala urusan yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Negara juga bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan umum, memberikan perlindungan, serta mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh karena itu,

negara dipahami sebagai kumpulan individu yang menetap dalam suatu wilayah dan diorganisasikan oleh pemerintahan yang sah, serta memiliki kedaulatan baik secara internal maupun eksternal. Dalam konteks birokrasi modern, organisasi ideal merupakan sistem yang terstruktur secara rasional, di mana seluruh aktivitas serta tujuan telah dirancang, dan pembagian tugas serta wewenang dilakukan secara jelas dan sistematis.

Para pakar telah memberikan berbagai pandangan mengenai konsep wewenang. Menurut Philipus M. Hadjon, dalam ranah hukum tata negara, istilah wewenang (*bevoegdheid*) merujuk pada kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), yang dalam konteks hukum publik berkaitan erat dengan ide kekuasaan. Di sisi lain, Ferrazi mengemukakan bahwa kewenangan merupakan hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajerial, yang mencakup pengaturan, pelaksanaan administrasi, dan pengawasan atas suatu bidang tertentu. Pendelegasian wewenang dalam tata kelola pemerintahan menjadi faktor penting dalam mendukung pencapaian tujuan negara secara efisien. Tanpa adanya pendelegasian tersebut, jalannya pemerintahan bisa terhambat. Namun, di sisi lain, pelimpahan kewenangan kepada individu atau lembaga tertentu juga menyimpan potensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Oleh sebab itu, untuk mencegah kecenderungan kekuasaan menjadi otoriter, diterapkan prinsip pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan kekuasaan secara vertikal maupun horizontal.

Konsep *iron law of power* atau hukum besi kekuasaan menunjukkan bahwa kekuasaan rentan untuk disalahgunakan, sebagaimana pernyataan Lord Acton yang

terkenal “Kekuasaan cenderung korup, dan kekuasaan absolut pasti korup secara absolut”. Untuk menanggulangi hal tersebut, dibentuklah sistem checks and balances atau pengawasan dan pengimbangan antara cabang-cabang kekuasaan negara yang memiliki posisi setara. Distribusi kewenangan ini dimaksudkan agar kekuasaan tidak terpusat pada satu institusi saja. Sejak dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang NRI 1945, sistem konstitusi Indonesia secara eksplisit menganut prinsip pemisahan kekuasaan yang dilandasi oleh sistem *checks and balances*. Masing-masing lembaga negara memperoleh kewenangan langsung dari konstitusi dan bertanggung jawab melaksanakan fungsi tertentu. Kewenangan yudisial dijalankan oleh lembaga peradilan seperti Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, serta Komisi Yudisial. Adapun lembaga negara yang menjadi bagian dari lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi antara lain MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, KY, KPU, Bank Indonesia, TNI, dan POLRI, yang semuanya diatur secara otonom di dalam UUD NRI 1945. Meskipun Mahkamah Agung merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman, lembaga ini tidak turut serta dalam perkara-perkara yang berada dalam yurisdiksi Mahkamah Konstitusi.

Pada masa awal reformasi, terdapat keputusan untuk membatasi peran Komando Teritorial (Koter) dalam struktur TNI, namun fungsi tersebut diaktifkan kembali ketika Megawati Soekarnoputri menjabat sebagai Presiden. Selama kepemimpinannya, peran militer hampir kembali ke posisi semula seperti sebelum era reformasi. Alasan gangguan keamanan kerap dijadikan dasar untuk memberikan otoritas yang lebih luas kepada militer dalam mengambil tindakan tanpa melalui proses konsultasi dengan otoritas sipil. Penanganan konflik di berbagai daerah,

yang sebelumnya menjadi tanggung jawab Polri, dialihkan ke TNI, terutama TNI AD. TNI AD dinilai berhasil menangani konflik di Maluku dan Poso, serta melancarkan operasi militer besar di Aceh. Meskipun pendekatan represif TNI mendapat banyak kritik, kebijakan tersebut tidak mengalami perubahan signifikan karena para elite politik masih memandang TNI sebagai institusi vital dalam menangani persoalan keamanan domestik. Dalam konteks penanggulangan terorisme, TNI mengaktifkan kembali peran Koter, yang menuai kontroversi karena dilakukan secara cepat oleh TNI AD tanpa persetujuan formal dari pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Reformasi internal TNI menemui banyak tantangan, terutama karena kurangnya komitmen politik dari para elit untuk merevisi struktur Koter. Ketika pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) TNI dilakukan pada pertengahan 2004, usulan terkait penghapusan Koter ditolak. Setelah pengesahan Undang-Undang TNI yang baru, Koter justru berkembang pesat melalui pembentukan satuan-satuan baru. Meski terdapat dorongan untuk membubarkannya, Jenderal (Purn) Susilo Bambang Yudhoyono menolak wacana tersebut karena Koter dipandang sebagai komponen penting dalam sistem pertahanan nasional. Koter kemudian dianggap sebagai sarana bagi TNI AD untuk memperluas pengaruhnya dalam ranah sosial-politik. Ketika pemilihan kepala daerah secara langsung dimulai pada tahun 2005, sejumlah purnawirawan TNI yang sebelumnya memiliki prospek politik harus menerima kenyataan kalah bersaing dengan kandidat dari kalangan sipil maupun pengusaha. Pada tahun 2004, Undang-Undang TNI disahkan sebagai regulasi baru yang memberikan batasan dan kejelasan fungsi TNI, terutama dalam

perannya sebagai pelaksana kebijakan pemerintah dalam mempertahankan kedaulatan dari ancaman eksternal maupun internal, serta mempertegas posisinya dalam masa damai.³⁴

Tugas utama Tentara Nasional Indonesia (TNI) tidak hanya terbatas pada menjaga kedaulatan dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berlandaskan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. TNI juga bertanggung jawab untuk melindungi seluruh rakyat Indonesia dari berbagai ancaman yang dapat membahayakan eksistensi bangsa dan negara. Sebagaimana dijelaskan dalam bagian penjelasan umum Undang-Undang TNI, institusi ini dibentuk dan dikembangkan sebagai kekuatan yang profesional, berpijak pada kepentingan politik negara, serta menjunjung nilai-nilai demokrasi, supremasi sipil, penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan kepatuhan terhadap hukum nasional maupun internasional yang telah disahkan. Profesionalisme tersebut didukung dengan sistem penganggaran yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan, sekaligus menjadi batas dalam menentukan ruang lingkup peran TNI.

Lebih lanjut, UU TNI pada Bab IX mengenai Hubungan Kelembagaan, Pasal 70, menyatakan bahwa kerja sama TNI dengan lembaga atau instansi dalam negeri harus berlandaskan pada kepentingan pelaksanaan tugas pertahanan negara. Sementara itu, kerja sama dengan pihak luar negeri hanya dapat dilakukan dalam konteks pelaksanaan operasi militer, kerja sama teknis, serta kegiatan pendidikan

³⁴ Ryllian Chandra, *Perbantuan Tni Kepada Pemerintah Daerah*, Jurnal Pemerintahan Dan Politik Volume 1 No.2 Januari 2016, h. 30-32.

dan pelatihan. Seluruh bentuk kerja sama tersebut, baik di dalam maupun luar negeri, harus dilaksanakan sesuai dengan kebijakan pemerintah dalam bidang pertahanan. Oleh karena itu, setiap interaksi kelembagaan yang melibatkan TNI harus senantiasa berada dalam kerangka kebijakan pertahanan nasional yang telah ditetapkan secara resmi oleh pemerintah.

Salah satu regulasi penting yang mengatur mekanisme perbantuan Tentara Nasional Indonesia (TNI) kepada pemerintah daerah tercantum dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 1960 juncto PP Nomor 63 Tahun 1954 yang ditetapkan pada tanggal 29 November 1954. Peraturan ini memuat ketentuan mengenai kewenangan kepala daerah, seperti Gubernur maupun Wali Kota/Bupati, dalam situasi darurat sipil. Dalam ketentuan tersebut ditegaskan bahwa pihak yang berwenang untuk mengajukan permintaan bantuan militer adalah Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi, atau pejabat dengan kedudukan setara, setelah melakukan koordinasi dengan unsur Koordinasi Keamanan Daerah. Dalam kondisi tertentu ketika Gubernur tidak dapat melaksanakan kewenangan tersebut, pejabat lain dapat bertindak atas namanya dengan terlebih dahulu berkoordinasi dengan aparat keamanan setempat, seperti Kepala Kepolisian Daerah atau Koordinasi Keamanan Kabupaten. Persetujuan dari Gubernur tetap menjadi syarat utama dalam pemberian bantuan militer; jika tidak disahkan, bantuan tersebut wajib dibatalkan.

Lebih lanjut, PP ini juga mengatur secara rinci prosedur dalam pengajuan permintaan bantuan militer. Permohonan bantuan idealnya disampaikan secara tertulis, namun apabila situasi mendesak, permintaan dapat diajukan secara lisan dan wajib disusulkan dengan dokumen tertulis dalam waktu maksimal 1x24 jam.

Isi permintaan harus menjelaskan alasan bantuan, lokasi, waktu pelaksanaan dan penghentian, tujuan tindakan, serta informasi pendukung lainnya. Setelah bantuan diberikan, otoritas sipil memiliki wewenang untuk mengusulkan penghentian apabila tujuan telah tercapai, atau mengajukan perpanjangan bila situasi belum terselesaikan, sesuai mekanisme yang berlaku. Selama bantuan berlangsung, pejabat sipil berkewajiban menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai dampak dan tujuan operasi militer. Namun, kendali atas pelaksanaan pemulihan keamanan di daerah tersebut secara langsung dialihkan kepada komandan militer yang ditunjuk, sehingga otoritas sipil tidak lagi memegang kendali taktis. Selain itu, PP ini memberikan ruang bagi pihak sipil untuk menetapkan bentuk, kekuatan, jenis senjata, serta cara penggunaan kekuatan militer yang akan dilibatkan, setelah melalui proses konsultasi dengan Koordinasi Keamanan Daerah. Dalam pelaksanaannya, aparat kepolisian yang terlibat dalam operasi berada di bawah komando taktis dari komandan militer yang memimpin operasi tersebut.³⁵

Keterlibatan TNI dalam penanganan permasalahan di daerah seharusnya dilihat dalam kerangka waktu yang terbatas, suatu aspek yang kerap diabaikan pasca reformasi. Ada beberapa alasan yang melatarbelakangi pentingnya pembatasan ini. Pertama, TNI tidak dapat secara terus-menerus menangani konflik karena eksistensi otoritas sipil dan kepolisian yang juga memiliki tanggung jawab serupa. Kedua, keberadaan TNI dalam suatu penanganan konflik harus disertai dengan pencarian solusi alternatif yang bersifat sipil dan berkelanjutan. Ketiga, selama TNI menjalankan perannya, aparat sipil serta kepolisian tidak boleh pasif,

³⁵ Ibid, h.34-35.

tetapi justru harus memanfaatkan momentum tersebut untuk mencari solusi jangka panjang. Dalam konteks ini, penting juga untuk menilai kesiapan dan kapasitas otoritas sipil dalam menangani konflik. Sayangnya, dalam berbagai kasus seperti konflik komunal, keagamaan, bahkan separatisme, pemerintah daerah (Pemda) kerap kali tidak menunjukkan upaya yang memadai.

Pada umumnya Pemda hanya membentuk tim ad hoc yang terdiri dari pejabat internal tanpa adanya perencanaan jangka panjang atau pelibatan institusi non-pemerintah, seperti perguruan tinggi, untuk mencari solusi komprehensif. Selain Pemda, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai representasi masyarakat juga belum berperan optimal. Idealnya, DPRD lebih tanggap terhadap aspirasi konstituen serta aktif mengawal dinamika konflik yang terjadi. Kondisi ini menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah belum sepenuhnya berjalan efektif. Meskipun secara normatif Pemda memiliki wewenang untuk meminta dukungan TNI, kenyataannya mereka belum memiliki kesiapan struktural dan kelembagaan yang memadai dalam menangani krisis di wilayahnya.

Di tingkat koordinasi pemerintahan daerah, Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida) tetap menjadi forum strategis dalam menjaga stabilitas daerah. Keterlibatan TNI Angkatan Darat dalam Muspida, melalui peran Pangdam yang bertanggung jawab atas keamanan dan ketertiban daerah, masih berjalan sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1986. Muspida sendiri terdiri dari Gubernur, Pangdam, Kapolda, dan Kepala Kejaksaan Tinggi, dan bertugas mengkoordinasikan pelaksanaan pemerintahan, menjaga ketertiban umum, serta menentukan langkah-langkah pengamanan dalam mendukung

kebijakan pemerintah pusat. Namun demikian, meskipun daerah memiliki wewenang untuk menggerakkan TNI, tidak terdapat perluasan fungsi pengawasan DPRD terhadap kebijakan pertahanan. Di tingkat pusat, Komisi I DPR menangani isu pertahanan, namun di tingkat daerah pengawasan DPRD masih terbatas pada aspek ketertiban umum. Seharusnya, DPRD juga diberikan ruang untuk mengawasi kebijakan pertahanan di wilayahnya serta meminta pertanggungjawaban kepala daerah atas penggunaan kekuatan militer di daerah.

Dalam konteks reformasi sektor keamanan yang mengusung prinsip transformasi demokratis, walaupun kendali sipil atas militer mulai terbentuk, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa TNI masih belum sepenuhnya lepas dari intervensi politik dan ekonomi, baik dari internal institusinya maupun dari aktor eksternal. Keberlanjutan struktur Komando Teritorial mencerminkan masih bersemayamnya warisan rezim otoriter yang sebelumnya menjadi penghambat demokratisasi. Dalam kerangka otonomi daerah, mekanisme perbantuan TNI kepada Pemda mencerminkan penyesuaian militer terhadap sistem politik yang mengalami desentralisasi. Reformasi fiskal yang mengalirkan kewenangan anggaran ke daerah turut membuka peluang bagi militer untuk mengakses anggaran operasional melalui usulan Pemda. Dengan sistem ini, TNI dapat memperoleh anggaran yang lebih besar di tingkat daerah, sesuai dengan proposal yang disetujui kepala daerah, tanpa melalui jalur pusat secara langsung.

Pasal 47 dalam Undang-Undang TNI yang baru secara tegas mengatur bahwa prajurit TNI yang telah mengakhiri masa dinas aktifnya, baik karena pengunduran diri maupun pensiun, dapat diangkat dalam jabatan sipil di luar kementerian

maupun lembaga negara. Ketentuan ini juga menyebutkan bahwa pengangkatan prajurit dalam jabatan tertentu di kementerian atau lembaga dilakukan atas dasar permintaan dari pimpinan instansi yang bersangkutan. Proses tersebut harus mematuhi ketentuan administrasi yang berlaku di lingkungan instansi tersebut, khususnya terkait prosedur pengangkatan dan pemberhentian prajurit dalam jabatan tertentu, serta disesuaikan dengan kebutuhan organisasi masing-masing kementerian atau lembaga

3.3 Tanggungjawab Hukum Pelaksanaan Jabatan Pemerintahan Yang Diduduki Prajurit TNI

Dalam Hukum Administrasi Negara (HAN), jabatan dipandang sebagai unsur krusial dalam menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan. Negara tersusun atas berbagai jabatan dan unit kerja yang masing-masing memiliki peran strategis dalam mewujudkan tujuan nasional. Supaya setiap jabatan dapat berfungsi secara optimal, maka diperlukan individu yang ditunjuk secara resmi untuk mendudukinya, yaitu pejabat. Pejabat merupakan pihak yang diberikan tugas dan wewenang tertentu guna melaksanakan fungsi jabatan yang diemban. Menurut P. Nicolai, pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh organ pemerintahan harus dijalankan oleh pejabat yang telah ditugaskan secara sah. Dengan kata lain, keberlangsungan jabatan hanya dapat terlaksana apabila ada pejabat yang aktif menjalankannya. Sebagai representasi negara, pejabat memiliki hak dan kewajiban yang dijalankan berdasarkan wewenang yang diberikan kepadanya.

Seseorang baru dianggap sah secara hukum dalam menduduki suatu jabatan apabila telah melalui proses pengangkatan resmi. Jabatan membawa tanggung

jawab dan wewenang untuk melakukan tindakan hukum, sekaligus kewajiban untuk menilai apakah hak dan kewajiban yang dimilikinya dijalankan secara benar, atau justru disalahgunakan baik dalam bentuk *detournement de pouvoir* (penyimpangan wewenang) maupun *misbruik van recht* (penyalahgunaan kekuasaan). Meskipun pejabat memiliki kewenangan formal, kualitas kebijakan atau tindakan yang diambil sangat ditentukan oleh integritas dan kompetensi pribadi pejabat tersebut. Oleh sebab itu, meskipun jabatan dan pejabat memiliki keterkaitan yang erat, keduanya tetap menempati posisi hukum yang berbeda.

Tanggung jawab merupakan elemen yang tidak dapat dipisahkan dari setiap jabatan publik. Sri Soemantri menegaskan bahwa pemberian kewenangan kepada seorang pejabat secara tidak langsung mengandung tuntutan untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan tersebut. Dalam sistem hukum publik, dikenal prinsip "*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*", yang berarti bahwa setiap kewenangan selalu harus disertai dengan akuntabilitas. Dalam pelaksanaan tugas, tanggung jawab pejabat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Menurut pandangan Philipus M. Hadjon, tanggung jawab jabatan berkaitan dengan keabsahan tindakan administrasi negara yang erat hubungannya dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan. Sebaliknya, tanggung jawab pribadi lebih menitikberatkan pada aspek individu pejabat, termasuk perilaku administrasi yang menyimpang atau maladministrasi, serta mutu pelayanan publik.

Perbedaan antara kedua jenis tanggung jawab tersebut membawa implikasi yuridis yang berbeda. Misalnya, tanggung jawab pidana timbul dari kesalahan

pribadi seperti maladministrasi, sedangkan tanggung jawab perdata dapat dikategorikan sebagai tanggung jawab jabatan apabila dilakukan dalam kapasitas resmi. Namun, jika pelanggaran tersebut disebabkan oleh perilaku pribadi yang menyimpang, maka masuk dalam ranah tanggung jawab individu. Dalam konteks administrasi negara, tanggung jawab administratif umumnya melekat pada jabatan yang diemban. Oleh sebab itu, keberadaan maladministrasi menjadi indikator utama dalam membedakan apakah suatu pelanggaran merupakan tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab pribadi. Tindakan penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) dapat menimbulkan sanksi pidana maupun konsekuensi hukum lain yang ditujukan kepada pejabat secara pribadi. Dengan demikian, aspek maladministrasi menjadi faktor penentu dalam memetakan batas tanggung jawab pejabat publik, yang idealnya dinilai melalui penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Dalam kajian HAN, penyalahgunaan wewenang kerap diidentikkan dengan konsep *detournement de pouvoir*. Berdasarkan *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur*, istilah ini menggambarkan situasi ketika suatu kewenangan dijalankan tidak sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan saat kewenangan tersebut diberikan. Dengan kata lain, pejabat terkait menggunakan kekuasaan yang dimilikinya untuk kepentingan yang menyimpang dari maksud awal pemberian kewenangan. Pemahaman ini sejalan dengan konsep *abuse of power* dalam sistem hukum Inggris maupun *detournement de pouvoir* dalam hukum Prancis, yang sama-sama mengacu pada pelaksanaan kewenangan oleh pejabat negara yang bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku. Neville Brown, salah

satu pakar hukum, menegaskan bahwa penyalahgunaan wewenang muncul ketika kebijakan atau tindakan melebihi batasan yang telah digariskan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam kerangka hukum Prancis, konsep *detournement de pouvoir* berfungsi sebagai parameter untuk menilai keabsahan penggunaan wewenang, serta menjadi bagian dari prinsip umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Untuk menilai adanya penyimpangan tersebut, digunakan asas *specialiteitsbeginsel* atau asas spesialisasi, yang mengandung makna bahwa setiap kewenangan diberikan secara spesifik untuk mencapai tujuan tertentu. Apabila kewenangan tersebut digunakan untuk tujuan lain yang menyimpang dari maksud awal, maka tindakan itu dapat dikategorikan sebagai bentuk penyalahgunaan. Berbeda dari bentuk kelalaian, penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar, dengan memindahkan tujuan penggunaan wewenang untuk kepentingan pribadi atau kelompok secara negatif. Namun, dalam praktiknya, apabila tidak terdapat bukti kuat mengenai pengalihan tujuan tersebut, maka pembuktian atas penyalahgunaan wewenang menjadi sulit dilakukan.

Seiring berkembangnya konsep *welfare state*, negara memperoleh ruang yang lebih luas dalam mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat. Akan tetapi, perluasan peran ini juga menimbulkan potensi konflik kepentingan antara pemerintah dan warga negara. Jika tidak diawasi dengan baik, hal ini dapat mengarah pada praktik penyimpangan kewenangan, seperti perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*), penyalahgunaan

wewenang (*detournement de pouvoir*), dan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*), yang dapat mengancam perlindungan hak-hak asasi warga negara.

Sebagai tanggapan atas kekhawatiran mengenai potensi penyimpangan dalam tindakan administratif, Pemerintah Belanda pada tahun 1946 membentuk Komisi de Monchy yang diberi mandat untuk merumuskan alternatif perlindungan hukum bagi warga negara. Pada tahun 1950, komisi ini mengajukan konsep Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), meskipun tidak semua asas yang diajukan memperoleh persetujuan, yang kemudian berujung pada pembubarannya. Komisi van de Greenten yang dibentuk sebagai kelanjutan juga mengalami nasib serupa. Penolakan dari pemerintah pada saat itu didasarkan pada kekhawatiran bahwa penerapan asas-asas tersebut akan berimplikasi pada pembatasan kebijakan negara melalui mekanisme pengujian hukum. Namun demikian, sejumlah asas yang diusulkan oleh Komisi de Monchy pada akhirnya diterima dan dijadikan rujukan oleh Raad van State (Dewan Negara Belanda), serta secara bertahap diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan Belanda.

Di samping isu penyalahgunaan wewenang, dikenal pula istilah maladministrasi. Secara umum, maladministrasi merujuk pada tindakan aparatur pelayanan publik yang menyimpang, menyalahgunakan, atau melampaui batas kewenangan hukum yang dimilikinya. Berdasarkan laporan Ombudsman Eropa tahun 1997, maladministrasi terjadi ketika suatu lembaga publik gagal bertindak sesuai dengan prinsip atau norma kerja yang seharusnya dijalankan. Secara etimologis, istilah “maladministrasi” berasal dari bahasa Latin, yaitu *malum* (buruk/jahat) dan *administrare* (mengatur/melayani), yang secara harfiah berarti

“pengelolaan yang buruk”. Dalam pengertian yang lebih luas, maladministrasi mencakup tindakan yang tidak profesional, seperti keterlambatan pelayanan, sikap tidak peduli, hingga tindakan otoriter atau tidak adil, yang bisa disertai dengan intimidasi, diskriminasi, atau keputusan yang tidak logis. Oleh karena itu, maladministrasi sangat erat kaitannya dengan rendahnya kualitas pelayanan publik oleh pejabat pemerintahan.

Dalam kerangka Hukum Administrasi Negara, maladministrasi dipahami sebagai bentuk pelanggaran terhadap norma etika dan perilaku aparatur dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat. Tindakan ini termasuk dalam kategori pelanggaran hukum oleh instansi atau pejabat negara yang bertentangan dengan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik dan/atau menimbulkan kerugian atau ketidakadilan bagi masyarakat. Manifestasi dari maladministrasi dapat berupa keputusan yang tertunda, tidak layak, sewenang-wenang, penyimpangan prosedur, hingga penyalahgunaan kekuasaan. Bentuk-bentuk ini mencakup tindakan seperti prasangka negatif, kelalaian, keterlambatan, perilaku yang tidak pantas, serta penggunaan kewenangan secara tidak sah.³⁶

Prajurit TNI memegang tanggung jawab jabatan yang sangat strategis, yang mencakup pelaksanaan peran, fungsi, dan kewenangan dalam menjaga kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), serta melindungi seluruh rakyat Indonesia dari berbagai potensi ancaman. Berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku mengenai tugas pokok TNI, tanggung jawab tersebut tidak terbatas pada pelaksanaan operasi militer dalam situasi perang,

³⁶ Suhendar, *Op. Cit* h. 149.

melainkan juga mencakup operasi militer selain perang, seperti tugas pengamanan, bantuan kemanusiaan, serta berbagai bentuk penugasan dalam menjaga stabilitas nasional. Dalam Undang-Undang TNI yang terbaru, ditegaskan bahwa setiap prajurit wajib menjalankan peran utamanya sebagai penjaga dan pelindung negara melalui pelaksanaan operasi militer baik pada masa damai maupun dalam situasi konflik. Dalam menjalankan kewajiban tersebut, prajurit bertanggung jawab kepada negara, pemerintah, dan masyarakat, serta dituntut untuk tetap setia pada ideologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, tanggung jawab tersebut juga mengharuskan ketaatan terhadap seluruh peraturan hukum yang berlaku, baik di tingkat nasional maupun internasional.

Dalam pelaksanaan tugasnya, prajurit TNI diwajibkan menjunjung tinggi prinsip-prinsip demokrasi, mengakui supremasi otoritas sipil, menghormati hak asasi manusia (HAM), dan mematuhi ketentuan hukum nasional serta konvensi internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia. Sebagai contoh, dalam misi perdamaian internasional, setiap prajurit TNI harus mematuhi standar operasional dan ketentuan yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Selain itu, prajurit juga memiliki kewajiban untuk menjalankan tugas berdasarkan prinsip supremasi sipil, artinya seluruh aktivitas militer dilaksanakan dalam kerangka pengawasan sipil dan di bawah komando Presiden selaku kepala negara sekaligus panglima tertinggi TNI. Seluruh pelaksanaan tugas prajurit harus dilakukan secara transparan dan akuntabel, khususnya dalam hal pengelolaan anggaran negara.

Prinsip-prinsip tersebut ditegaskan dalam Penjelasan Umum UU TNI, yang substansinya telah diperbarui melalui pengesahan Undang-Undang TNI yang baru.

