



SIMBUR CAHAYA

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Alamat Redaksi: Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Jalan Srijaya Negara, Bukit Besar, Palembang, Sumatera Selatan 30139, Indonesia.

Telepon: +62711-580063 Fax: +62711-581179

E-mail: simburcahaya@fh.unsri.ac.id

Website: <http://journal.fh.unsri.ac.id/simburcahaya>

ISSN : 1410-0614

E-ISSN : 2684-9941

Supremasi Sipil Vs. Supremasi Militer: Pejabat Pembantu Presiden Non-Kementerian dalam Bingkai Reformasi Konstitusi

Saiful Risky^a, Dina Kartikasari^b

^a Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Malang, Indonesia, Email: saifulrisky@webmail.umm.ac.id

^b Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Malang, Indonesia, Email: dinakartikasari@webmail.umm.ac.id

Informasi Artikel

Histori Artikel:

Diterima : -

Direvisi : -

Disetujui : -

Diterbitkan : -

Kata Kunci:

Hubungan Sipil-Militer;

Tentara Nasional

Indonesia; Pejabat

Pembantu Presiden; Politik

Hukum

DOI.

10.28946/sc.v32i1.4900

Abstrak

Penelitian ini secara kritis menelaah fenomena terbukanya peluang bagi prajurit aktif militer untuk memangku jabatan pembantu Presiden di luar struktur kementerian. Dengan metode interdisipliner atau socio-legal, studi ini mengeksplorasi kerancuan norma yang muncul apabila kebijakan eksekutif bertentangan dengan prinsip supremasi sipil dalam konteks hukum tata negara dan dinamika politik kekuasaan. Fokus artikel ini terletak pada konflik normatif yang diselubungi dengan potensi kebangkitan kembali peran politik militer, sehingga dapat mengganggu supremasi sipil serta meritokrasi reformasi militer pasca-Orde Baru. Lebih lanjut, penelitian ini mengkaji praktik yudisialisasi politik di berbagai negara demokratis—termasuk Amerika Serikat dan Jerman—dengan menelaah putusan landmark *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* tahun 1952 sebagai ilustrasi peran pengadilan dalam mengendalikan perluasan wewenang militer. Pendekatan komparatif tersebut menegaskan bahwa mekanisme yudisialisasi politik menjadi instrumen esensial untuk menjaga keseimbangan antara otoritas sipil dan militer serta menegakkan supremasi konstitusional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerbitan peraturan kelembagaan melalui perpres tidak hanya memunculkan persoalan normatif, melainkan juga menandai pergeseran paradigma politik hukum yang berpotensi mengembalikan elemen otoritarianisme melalui legalisasi kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu, yudisialisasi politik dinilai krusial untuk memastikan setiap inovasi regulasi hubungan sipil-militer tetap sejalan dengan prinsip negara hukum demokratis dan semangat reformasi.

Article Info	Abstract
Article History: Received : - Revised : - Accepted : - Published : -	<p><i>This research critically examines the phenomenon of allowing active military personnel to assume positions as presidential aides outside the ministerial structure. Using an interdisciplinary or socio-legal method, the study explores the normative ambiguities that arise when executive policies conflict with the principle of civilian supremacy in the context of constitutional law and the dynamics of political power. The focus of this article lies on the normative conflict veiled by the potential resurgence of military political roles, which could undermine civilian supremacy and the meritocratic spirit of post-New Order military reform. Furthermore, the study investigates the practice of the judicialization of politics in various democratic countries—including the United States and Germany—by analyzing the landmark decision in <i>Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer</i> (1952) as an illustration of the judiciary’s role in controlling the expansion of military authority. This comparative approach underscores that judicial mechanisms in politics are essential instruments for maintaining the balance between civilian and military authority and upholding constitutional supremacy. The findings reveal that the issuance of institutional regulations through presidential decrees not only raises normative concerns but also signifies a shift in the paradigm of political law, potentially reintroducing elements of authoritarianism through the legalization of executive power. Therefore, the judicialization of politics is deemed crucial to ensure that every regulatory innovation governing civil–military relations remains consistent with the principles of a democratic rule of law and the spirit of reform.</i></p>
Keywords: Civil-Military Relations; Indonesian National Army; Presidential Auxiliary Officers; Legal Politics	

PENDAHULUAN

Hubungan antara kekuasaan sipil dan militer dalam sistem demokratis konstitusional senantiasa menjadi medan tarik-menarik antara prinsip supremasi sipil dan kecenderungan militer untuk mempertahankan pengaruh politiknya.¹ Di Indonesia, dinamika ini kembali mengemuka dengan terbitnya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 137 Tahun 2024 tentang Utusan Khusus Presiden, Penasihat Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden. Peraturan tersebut secara eksplisit membuka ruang bagi prajurit aktif Tentara Nasional Indonesia (TNI) untuk mengisi jabatan pembantu Presiden selain menteri. Diterbitkan hanya tiga hari sebelum berakhirnya masa jabatan Presiden Joko Widodo dan dilantiknya Prabowo Subianto

¹ J Maes, “The Soldier and the State. — The Theory and Politics of Civil-Military Relations” (2022) 8 The Military Law and the Law of War Review.

sebagai Presiden terpilih, Perpres ini menimbulkan kecurigaan dan menandai babak baru dalam kontestasi antara prinsip demokrasi konstitusional dan upaya reaktivasi peran militer di panggung politik. Kecurigaan ini diperkuat oleh munculnya kembali wacana legislasi berupa Rancangan Undang-Undang (RUU) Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, yang secara substantif dapat membuka jalan bagi kebangkitan kembali doktrin *dwi fungsi* militer.

Meskipun jabatan pembantu presiden selain menteri tidak secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang Dasar maupun undang-undang organik, posisi tersebut memiliki karakteristik politik yang jelas. Hal tersebut didasarkan pada: pertama, jabatan tersebut bersifat politis karena penunjukannya sepenuhnya merupakan hak prerogatif Presiden tanpa mekanisme seleksi publik melalui pemilihan umum.² Kedua, keberadaannya hanya didasarkan pada pengaturan melalui Peraturan Presiden, bukan norma hukum yang lebih tinggi yakni undang-undang. Ketiga, para pejabat tersebut bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden, memperkuat sifat subordinatif yang melekat dalam hubungan hierarkis politik eksekutif.³ Dalam bingkai teori *Democratic Civil-Military Relations*, ketentuan seperti ini berpotensi mengaburkan batas antara otoritas sipil dan militer,⁴ dan membuka ruang infiltrasi militer ke dalam institusi-institusi sipil, khususnya dalam jabatan yang memiliki fungsi artikulatif terhadap kebijakan negara.⁵

Artikel ini berangkat dari kerangka normatif yang mengonsepsikan bahwa dalam negara demokratis konstitusional, peran militer harus dibatasi pada ranah pertahanan negara dan berada sepenuhnya di bawah kendali otoritas sipil yang dipilih secara demokratis.⁶ Terbitnya Perpres No. 137 Tahun 2024 menjadi indikasi adanya relaksasi terhadap prinsip tersebut dan menunjukkan kemungkinan lahirnya konsensus politik baru antara elit sipil dan militer—suatu kompromi yang berisiko menormalisasi keterlibatan militer dalam urusan-urusan pemerintahan sipil di luar konteks darurat militer atau bencana nasional.⁷ Dalam konteks ini, artikel ini menganalisis bahwa

² Meskipun Menteri-Menteri Negara di tunjuk langsung oleh Presiden dan tidak melalui pemilihan umum, akan tetapi penunjukan tersebut telah termaktub dalam Pasal 17 UUD NRI 1945.

³ Hal ini di perkuat dengan sistem pemilihan umum Indonesia yang menghendaki 'sistem multi-partai' dan 'koalisi partai' yang sejatinya rentan terhadap "*bagi-bagi kursi*" kekuasaan atau "kesepakatan gelap" yang dilakukan oleh Presiden terpilih melalui pemilihan umum.

⁴ Eric A Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments* (Prentice-Hall 1977).

⁵ Ozan O Varol, "The Turkish 'model' of civil-military relations" (2013) 11 International Journal of Constitutional Law 727.

⁶ Vasabjit Banerjee dan Sean P Webeck, "Civil-Military Relations: Through a Perilous Lens" (2024) 50 Armed Forces and Society.

⁷ Mohtar Mas'ood, "Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971" [1989] Jakarta: LP3ES, 1989 hlm 178.

Perpres tersebut tidak hanya berdampak administratif, melainkan memiliki konsekuensi yuridis-politik yang signifikan terhadap doktrin supremasi sipil serta masa depan konstitusionalisme demokratis di Indonesia.

Secara konseptual, artikel ini bertumpu pada pemahaman bahwa kekuasaan militer yang menyusup ke dalam jabatan politik di luar mandat demokratis merupakan bentuk *authoritarian resilience* yang berbahaya,⁸ terlebih jika dibungkus dalam justifikasi legal-formal seperti Perpres. Jika Perpres ini dipahami sebagai bagian dari rangkaian peristiwa yang mengarah pada perubahan legislasi mengenai struktur dan peran TNI, maka yang tengah berlangsung bukan sekadar pengaturan teknokratik, melainkan sebuah pergeseran paradigmatis dalam relasi sipil-militer Indonesia pascareformasi.⁹ Dengan demikian, analisis dalam artikel ini berfokus pada politik hukum Perpres No. 137 Tahun 2024, implikasinya terhadap prinsip demokrasi konstitusional, serta kemungkinan lahirnya kembali supremasi militer dalam wajah baru yang dilegitimasi oleh kerangka hukum formalistis namun menyimpang dari semangat reformasi konstitusional.

Dalam mengidentifikasi signifikansi hukum dan politik dari Perpres No. 137 Tahun 2024, penting untuk terlebih dahulu memahami bagaimana hubungan sipil-militer dikonstruksikan dalam sistem hukum Indonesia pasca reformasi. Reformasi 1998 telah menetapkan pemisahan peran TNI dan Polri, menghapuskan *dwi fungsi* militer, dan menegaskan bahwa militer tidak lagi memiliki ruang dalam politik praktis.¹⁰ Hal ini tertuang secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, yang menegaskan bahwa prajurit aktif dilarang menduduki jabatan sipil, kecuali dalam situasi tertentu yang ditentukan secara limitatif oleh undang-undang.¹¹ Dalam konteks ini, terbitnya Perpres yang memperbolehkan prajurit aktif menjadi staf atau penasihat khusus presiden justru menghadirkan ambiguitas interpretatif dan membuka celah pelanggaran terhadap norma hukum yang lebih tinggi.

⁸ Elina Sinkkonen, "Dynamic Dictators: Improving the Research Agenda on Autocratization and Authoritarian Resilience," *Democratization* 28, no. 6 (2021), <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1903881>; Lihat juga dalam Stefano Ruzza, Giuseppe Gabusi, and Davide Pellegrino, "Authoritarian Resilience through Top-down Transformation: Making Sense of Myanmar's Incomplete Transition," *Rivista Italiana Di Scienza Politica* 49, no. 2 (2019), <https://doi.org/10.1017/ipo.2019.8>.

⁹ Arif Yulianto, *Hubungan Sipil Militer di Indonesia Pasca Orde Baru di Tengah Pusaran Demokrasi* (Cet 1, Rajawali Press 2022).

¹⁰ Koesnadi Kardi, *Democratic Civil-Military Relations* (Pratama 2015).

¹¹ Saiful Risky, Febriansyah Ramadhan dan Fitria Esfandiari, "Legalisasi Supremasi Eksekutif? Studi Sosio-Legal terhadap Reformasi Kementerian di Indonesia" (2025) 14 Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal) 330.

Kenyataan bahwa Perpres tersebut diterbitkan hanya dalam hitungan hari sebelum berakhirnya masa jabatan Presiden Joko Widodo juga memperkuat kecurigaan akan adanya desain politik jangka panjang yang berkelindan dengan proyek konsolidasi kekuasaan aktor-aktor militer dalam pemerintahan sipil yang akan datang. Presiden terpilih Prabowo Subianto adalah mantan Panglima Kostrad dan sosok militer yang memiliki rekam jejak panjang dalam struktur kekuasaan militer Indonesia. Dalam konfigurasi ini, kemunculan Perpres dapat dilihat sebagai instrumen normatif awal untuk membentuk *bargaining position* militer dalam pemerintahan baru—suatu strategi yang, dalam studi-studi hubungan sipil-militer, kerap disebut sebagai bentuk *preemptive institutionalization*, yakni ketika peran politik militer dilembagakan terlebih dahulu melalui aturan hukum sebelum otoritas sipil efektif terbentuk.¹²

Artikel ini bertujuan untuk mengeksplorasi dampak konstitusional dan politik hukum dari Perpres No. 137 Tahun 2024 melalui dua premis utama. *Pertama*, bahwa jabatan-jabatan pembantu presiden yang disebutkan dalam Perpres—baik sebagai staf maupun penasihat khusus—merupakan jabatan politik karena ditentukan secara langsung oleh kehendak politik Presiden, tidak memiliki dasar konstitusional maupun undang-undang,¹³ dan secara substantif berfungsi dalam perumusan serta komunikasi kebijakan negara. *Kedua*, bahwa keterlibatan prajurit aktif dalam jabatan politik semacam itu merupakan bentuk deviasi dari prinsip-prinsip *civilian supremacy* yang menjadi fondasi utama negara demokratis. Keduanya membawa konsekuensi serius terhadap konsolidasi demokrasi Indonesia dan berpotensi menyeret bangsa ini pada model relasi sipil-militer yang menyerupai era otoritarian Orde Baru, di mana supremasi militer menjadi keniscayaan yang dilegitimasi secara sistematis.

Dengan demikian, artikel ini tidak sekadar membedah satu peraturan presiden secara tekstual, melainkan hendak menempatkan Perpres tersebut dalam lanskap yang lebih luas—yakni dinamika politik konstitusional Indonesia kontemporer, ketegangan antara supremasi sipil dan kekuatan militer, serta arah masa depan demokrasi konstitusional di Indonesia. Dengan mengambil pendekatan teoretis dari *democratic civil-military relations*,¹⁴ artikel ini juga menyumbangkan

¹² Lihat Chris Ansell, Arjen Boin dan Moshe Farjoun, “Dynamic conservatism: How institutions change to remain the same” (2000) 44 *Research in the Sociology of Organizations*.

¹³ Saiful Risky and others, “Repositioning Delegated Authority and Binding Power of Ministerial Regulations in Indonesia” (2025) 32 *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 287.

¹⁴ Lihat dalam Kardi, *Democratic Civil-Military Relations*, Op.Cit.; Lihat juga Marcus Teo, “Constitutional Civil–Military Dynamics in Southeast Asia,” *International Journal of Constitutional Law* 20, no. 1 (July 27, 2022): 237–71, <https://doi.org/10.1093/icon/moac007>; Risa A. Brooks, “Integrating the Civil-Military

perspektif kritis terhadap bagaimana instrumen hukum digunakan tidak hanya untuk mengatur, tetapi juga untuk menormalisasi infiltrasi kekuasaan militer dalam ranah sipil melalui jalur formal yang tampaknya konstitusional namun secara substantif bertentangan dengan prinsip negara hukum demokratis.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini memfokuskan diri pada dua pertanyaan sebagai pokok penelitian. Pertama, bagaimana implikasi konstitusional dan politik hukum dari Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024 yang membuka peluang bagi prajurit aktif Tentara Nasional Indonesia untuk menduduki jabatan pembantu Presiden non-kementerian. Kedua, serta sejauh mana pengaturan tersebut selaras atau justru menyimpang dari prinsip supremasi sipil, doktrin *civilian control*, dan semangat reformasi militer pasca-1998 yang menjadi fondasi negara hukum demokratis di Indonesia. Seluruh pertanyaan penelitian ini diajukan guna memastikan arah perkembangan hukum tata negara Indonesia tetap konsisten dengan prinsip demokrasi konstitusional, pemisahan kekuasaan, dan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana dipraktikkan dalam sistem hukum demokratis di berbagai negara.

Struktur argumen dalam artikel ini dibagi ke dalam beberapa bagian utama. Bagian pertama membahas hubungan sipil-militer dan status hukum dalam jabatan pembantu Presiden selain menteri (non-kementerian) dalam kerangka sistem presidensial Indonesia, serta argumen mengenai sifat politik jabatan tersebut. Bagian kedua menguraikan tentang pembatasan peran militer dalam jabatan sipil berdasarkan prinsip-prinsip konstitusional dan peraturan perundang-undangan, terutama Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Pada bagian ketiga, artikel mengulas secara kritis korelasi antara terbitnya Perpres No. 137 Tahun 2024 dan legislasi perubahan UU TNI, serta implikasinya terhadap prinsip supremasi sipil dan demokrasi konstitusional.¹⁵ Bagian terakhir dari artikel ini ditutup dengan refleksi normatif mengenai pentingnya mempertahankan jarak institusional antara militer dan kekuasaan politik sebagai prasyarat bagi demokrasi yang sehat dan berkelanjutan.

Relations Subfield,” *Annual Review of Political Science*, 2019, <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-060518-025407>.

¹⁵ Artikel ini tidak membahas secara rigid terkait Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, akan tetapi lebih berfokus pada Perpres Nomor 137 Tahun 2024 tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden. UU TNI lama dijadikan pisau analisis penulis dalam penelitian ini, terkhusus pada larangan prajurit aktif dilarang menduduki jabatan sipil.

METODE

Artikel ini menggunakan pendekatan interdisipliner atau yang oleh Banakar dan Travers disebut sebagai metode socio-legal.¹⁶ Artikel ini menyatukan metode hukum tata negara dan ilmu politik untuk menganalisis persinggungan norma hukum dan kekuasaan dalam hubungan sipil-militer.¹⁷ Metode kualitatif diutamakan dengan memeriksa bahan primer (konstitusi, undang-undang, peraturan presiden) dan bahan sekunder (literatur hukum, teori politik, serta dokumen lain) untuk memahami konflik normatif yang terjadi.¹⁸ Analisis hukum dilakukan dengan menelaah materi konstitusi, undang-undang, dan putusan pengujian undang-undang (*judicial review*) yang relevan,¹⁹ sedangkan perspektif ilmu politik menelaah aspek kekuasaan, legitimasi, dan dinamika kelembagaan antara aktor sipil dan militer.²⁰ Pendekatan interdisipliner ini memfasilitasi dialog komprehensif antara struktur normatif dan realitas politik melalui kerangka konseptual yang mengintegrasikan teori-teori konflik normatif serta politik hukum dalam demokrasi kontemporer.²¹

Studi ini bersifat komparatif dan analitis, membandingkan konteks politik dan kerangka hukum di berbagai negara,²² guna menangkap pola umum maupun perbedaan dalam konflik normatif dan hubungan sipil-militer. Data yang digunakan meliputi konstitusi, undang-undang terkait pertahanan dan pemerintahan sipil, serta literatur hukum dan politik yang relevan. Proses analisis meliputi telaah dokumen dan analisis substansi (*content analysis*), menyoroti ketidaksesuaian atau kontradiksi norma (konflik normatif) dalam praktik kelembagaan dan kebijakan publik. Secara komprehensif, penelitian ini menempatkan pengujian konstitusional (*judicial review*) sebagai titik fokus analitis dengan menggunakan lensa kajian hukum berpadu

¹⁶ Reza Banakar dan Max Travers, "Theory and method in socio-legal research" (2005).

¹⁷ Reza Banakar, "On Socio-Legal Design" [2019] SSRN Electronic Journal.

¹⁸ Reza Banakar, *Normativity in Legal Sociology* (2015).

¹⁹ Fachrizal Afandi, "Penelitian Hukum Interdisipliner Reza Banakar: Urgensi dan Desain Penelitian Socio-legal" (2022) 5 Undang: Jurnal Hukum 231.

²⁰ Ran Hirschl, "The judicialization of mega-politics and the rise of political courts" (2008) 11 Annual Review of Political Science 93.

²¹ Richard Albert, "Why Law was Late to Comparative Constitutional Amendment" [2023] SSRN Electronic Journal 1.

²² Lihat Ran Hirschl, "Comparative Methodologies," in *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law* (Cambridge University Press, 2019), 11–39, <https://doi.org/10.1017/9781316716731.002>; Lihat juga dalam Ran Hirschl, "Comparative Constitutional Law: Reflection of a Field Transformed," *SSRN Electronic Journal*, 2024, <https://doi.org/10.2139/ssrn.4694814>.

kajian politik,²³ guna mengidentifikasi bagaimana proses peradilan konstitusi merespons dan merasionalisasi benturan nilai pada interaksi sipil-militer dalam kerangka supremasi konstitusi demokratis. Warren menegaskan bahwa melalui proses hukum terhadap konflik politik, Mahkamah Konstitusi dapat mengarahkan dialog publik ke ranah yang lebih konstruktif dan tidak memanas.²⁴

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Hubungan Sipil-Militer dan Jabatan Pembantu Presiden Sebagai Jabatan Politik

Studi tentang hubungan sipil-militer telah berkembang secara luas dalam literatur hubungan studi hukum tata negara (*constitutional studies*) dan ilmu politik. Salah satu pendekatan klasik yang masih berpengaruh hingga saat ini adalah teori '*objective civilian control*' dari Samuel Huntington,²⁵ yang menekankan perlunya memisahkan secara tegas antara ranah sipil dan ranah militer sebagai prasyarat bagi stabilitas demokrasi. Dalam pandangan Huntington, profesionalisme militer—yang menjauhkan militer dari politik—merupakan kunci utama untuk mencegah militer mengintervensi pemerintahan sipil.²⁶ Namun, pendekatan ini sering dikritik karena terlalu normatif dan mengabaikan kompleksitas realitas politik di negara-negara yang sedang mengalami transisi demokrasi atau memiliki sejarah otoritarianisme, seperti Indonesia.²⁷

Literatur kontemporer kemudian mengembangkan pendekatan alternatif melalui teori *democratic civil-military relations* yang lebih kontekstual. Peter Feaver, menekankan pentingnya pengawasan institusional terhadap militer melalui mekanisme akuntabilitas sipil yang efektif.²⁸ Sementara itu, Aurel Croissant dan David Kuehn memperkenalkan tipologi yang lebih fleksibel dengan membagi hubungan sipil-militer dalam negara demokrasi menjadi beberapa model berdasarkan tingkat kontrol dan pengaruh, termasuk model *guardianship*, *moderated military*

²³ Rosalind Dixon, "Toward a realistic comparative constitutional studies?" (2016) 64 *American Journal of Comparative Law* 193.

²⁴ Christie S Warren, "The Constitutional Court of Indonesia as a Post-Conflict Institution" [2023] SSRN Electronic Journal.

²⁵ Samuel P Huntington, *The Soldier and the State* (Harvard University Press 1981).

²⁶ William E Rapp, "Civil-Military Relations: The Role of Military Leaders in Strategy Making" (2015) 45 *The US Army War College Quarterly: Parameters*.

²⁷ Peter D Feaver, "The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control" (1996) 23 *Armed Forces and Society*.

²⁸ Peter Karsten, Peter D Feaver dan Richard H Kohn, "Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security" (2002) 66 *The Journal of Military History*.

influence, dan *civilian supremacy*.²⁹ Dalam kerangka ini, hubungan sipil-militer di Indonesia pascareformasi dikategorikan sebagai *guardianship model*, di mana militer secara formal berada di bawah otoritas sipil, tetapi tetap memiliki pengaruh signifikan dalam proses politik melalui saluran informal maupun legalistik.

Studi yang secara khusus membahas mengenai militer Indonesia menunjukkan bahwa institusionalisasi doktrin *dwi fungsi* selama Orde Baru tidak hanya menciptakan ketergantungan politik terhadap militer, tetapi juga menormalisasi peran militer dalam ranah sipil melalui regulasi formal.³⁰ Alagappa dan Mietzner, dalam berbagai tulisannya, menunjukkan bahwa pelembagaan peran politik militer sering kali berlangsung melalui kompromi antara elite sipil dan elite militer yang dikristalisasi dalam bentuk peraturan hukum.³¹ Dengan demikian, instrumen hukum bukan hanya menjadi mekanisme kontrol terhadap militer, tetapi juga alat legitimasi untuk mempertahankan pengaruh militer dalam sistem pemerintahan.

Dalam konteks tersebut, Perpres No. 137 Tahun 2024 dapat dianalisis sebagai bagian dari strategi *preemptive institutionalization*, sebagaimana dikembangkan oleh Melissa Crouch dalam kajiannya atas konstitusionalisme otoriter di Myanmar.³² Dalam kerangka ini, pelembagaan peran militer dalam jabatan pembantu presiden melalui peraturan presiden dimaknai bukan sebagai upaya netral administratif, melainkan sebagai tindakan strategis untuk membangun pijakan hukum awal yang dapat menjadi rujukan normatif dalam restrukturisasi kekuasaan ke depan. Ketika peran militer tidak lagi dikekang oleh batasan legal yang tegas, dan justru dilegitimasi oleh produk

²⁹ Lihat dalam Aurel Croissant and Adhi Priamarizki, "Civil-Military Relations in Southeast Asia," *Contemporary Southeast Asia* 41, no. 2 (December 30, 2018): 323–25, <https://doi.org/10.1355/cs41-2p>; Lihat juga dalam Aurel Croissant and David Kuehn, eds., *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies* (Cham: Springer International Publishing, 2017), <https://doi.org/10.1007/978-3-319-53189-2>; David Kuehn, "Reforming Defense and Military Policy-Making in South Korea, 1987–2012," in *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies* (Cham: Springer International Publishing, 2017), 151–69, https://doi.org/10.1007/978-3-319-53189-2_8.

³⁰ Rizal Sukma dan J Kristiadi, *Hubungan Sipil-Militer dan Transisi Demokrasi di Indonesia* (Centre for Strategic and International Studies 1999).

³¹ Lihat Muthiah Alagappa, "The Dynamics of International Security in Southeast Asia: Change and Continuity" (1991) 45 *Australian Journal of International Affairs*; Muthiah Alagappa, "Chapter fifteen. Civil Society and Democratic Change: Indeterminate Connection, Transforming Relations," *Civil Society and Political Change in Asia* (2022); Marcus Mietzner, "Jokowi's Challenge: The Structural Problems of Governance in Democratic Indonesia" (2015); Marcus Mietzner, "3. Regime Change: Military Factionalism and Suharto's Fall," *Military Politics, Islam and the State in Indonesia* (2018).

³² Melissa Crouch, "Asian legal transplants and rule of law reform: National human rights commission in Myanmar and Indonesia" (2013) 5 *Hague Journal on the Rule of Law* 146.

hukum eksekutif, maka yang tengah berlangsung bukanlah reformasi, melainkan restorasi peran politik militer dalam wajah baru yang lebih subtil namun tidak kalah hegemonik.³³

Di dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, pembantu Presiden secara eksplisit diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.³⁴ Namun, dalam praktik ketatanegaraan modern, berkembang berbagai posisi lain yang juga dikategorikan sebagai pembantu Presiden, meskipun tidak memiliki nomenklatur kementerian—seperti utusan khusus, penasihat khusus, staf khusus Presiden, dan staf khusus Wakil Presiden.³⁵ Posisi-posisi ini diatur secara fleksibel oleh Presiden melalui peraturan presiden (Perpres), sebagaimana terlihat dalam Perpres No. 68 Tahun 2019 maupun Perpres No. 137 Tahun 2024. Ketentuan ini telah menciptakan spektrum baru dari jabatan-jabatan non-kementerian yang, walaupun tidak memiliki landasan dalam UUD maupun UU organik, menjalankan fungsi-fungsi politik strategis.

Jabatan pembantu Presiden non-kementerian memiliki karakteristik khas yang menempatkannya secara substantif dalam kategori jabatan politik. Hal tersebut di dasarnya: Pertama, proses pengangkatannya sepenuhnya bergantung pada hak prerogatif Presiden, tanpa melalui mekanisme seleksi publik, uji kelayakan di parlemen, atau pemilihan umum. Tidak terdapat akuntabilitas publik dalam proses rekrutmen, yang menjadikan jabatan ini sebagai bagian dari lingkaran kekuasaan eksekutif yang tertutup. Kedua, keberadaannya diatur melalui instrumen hukum sekunder berupa Perpres, yang berada pada tingkat hierarki regulasi yang lebih rendah dibandingkan undang-undang. Hal ini menimbulkan persoalan legitimasi dan potensi konflik norma apabila jabatan tersebut digunakan untuk menampung aktor-aktor yang secara hukum tidak seharusnya menduduki jabatan sipil—seperti prajurit aktif TNI.

Ketiga, jabatan-jabatan tersebut memiliki akses langsung kepada Presiden dan menjalankan fungsi pengaruh terhadap pengambilan keputusan kebijakan negara.³⁶ Dalam banyak kasus, mereka bertindak sebagai corong kebijakan, negosiator, bahkan perancang strategi politik tingkat tinggi yang memiliki dampak pada arah penyelenggaraan pemerintahan.³⁷ Hal ini mengafirmasi

³³ Yulianto (n 9).Op.Cit.

³⁴ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (FH UII Press 2003).

³⁵ Margarito Kamis, *Pembatasan kekuasaan presiden: pergeseran kekuasaan presiden pasca amandemen UUD 1945* (Setara Press 2014).

³⁶ Margarito Kamis, *Kekuasaan Presiden Indonesia: Sejarah Kekuasaan Presiden Sejak Merdeka Hingga Reformasi Politik* (Setara Press 2014).

³⁷ Denny Indra Sukmawan dan Rodon Pedrasan, “Kontrol Sipil Pragmatis: Implementasi Hubungan Sipil-Militer di Masa Pemerintahan Joko Widodo” (2022) 13 *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 274.

statusnya sebagai jabatan politik, bukan sekadar jabatan administratif atau teknokratis. Dalam literatur hukum tata negara, jabatan dikatakan sebagai jabatan politik apabila seseorang ditunjuk untuk menjalankan fungsi kekuasaan atas dasar kepercayaan politik, bukan keahlian birokratik, serta memiliki kedekatan fungsional dan struktural dengan kepala pemerintahan dalam pengambilan keputusan strategis.³⁸

Tabel 1: Karakteristik Jabatan Politik Vs. Jabatan Administratif

Aspek	Jabatan Politik	Jabatan Administratif
Dasar Pengangkatan	Hak prerogatif Presiden (tanpa seleksi publik)	Pengangkatan melalui mekanisme birokrasi formal
Sumber Hukum	Ditetapkan melalui Peraturan Presiden (regulasi tingkat sekunder)	Diatur oleh undang-undang dan peraturan pemerintah
Fungsi Utama	Pengaruh strategis dalam pembuatan kebijakan nasional	Pelaksanaan kebijakan secara teknis dan administratif
Akuntabilitas	Tergantung pada loyalitas politik dan hubungan personal	Tertuang dalam mekanisme akuntabilitas birokrasi dan audit

Sumber: Diolah secara mandiri oleh Penulis.

Penempatan prajurit aktif TNI dalam jabatan pembantu Presiden tersebut menimbulkan dilema konstitusional yang serius. Meskipun jabatan staf khusus atau penasihat tidak secara eksplisit dilarang oleh undang-undang untuk diisi oleh prajurit aktif, semangat reformasi militer Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang TNI secara tegas mengatur bahwa prajurit aktif tidak diperkenankan menduduki jabatan sipil kecuali dalam posisi tertentu yang diatur secara limitatif, seperti di Kementerian Pertahanan atau Lembaga Ketahanan Nasional.³⁹ Pengisian jabatan pembantu Presiden oleh prajurit aktif melalui instrumen Perpres,

³⁸ Febriansyah Ramadhan and others, "Bureaucratic Actors vs Legitimate Actors: Explaining the Choice of Interim Presidents in Filling the Dual Vacance of the President and the Vice President" (2024) 12 Societas et Iurisprudencia 19.

³⁹ Yuddy Chrisnandi, *Reformasi TNI: Perspektif Baru Hubungan Sipil-Militer di Indonesia* (LP3ES 2005).

tanpa perubahan terlebih dahulu terhadap norma undang-undang tersebut, jelas merupakan bentuk penyimpangan dari prinsip *legalitas* dan *supremasi hukum* dalam sistem negara hukum Indonesia.

Lebih jauh, pengisian jabatan pembantu Presiden oleh prajurit aktif juga menimbulkan pertanyaan teoretis mengenai bentuk relasi antara kekuasaan sipil dan militer. Dalam kerangka *democratic civil-military relations*, sebagaimana dijelaskan oleh Feaver dan Croissant,⁴⁰ posisi militer dalam negara demokrasi idealnya terbatas pada peran profesional dalam bidang pertahanan negara, dan tunduk secara penuh kepada otoritas sipil yang memperoleh legitimasi dari pemilihan umum. Ketika militer diberi akses langsung ke dalam lingkaran kekuasaan politik tanpa melalui mekanisme akuntabilitas demokratis, maka yang terjadi bukan subordinasi militer kepada sipil, melainkan simbiosis kekuasaan yang berpotensi mengganggu prinsip keseimbangan institusional (*checks and balances*).⁴¹ Dalam konteks ini, jabatan pembantu Presiden bukan sekadar perpanjangan administratif dari eksekutif, melainkan kanal strategis untuk membangun *policy influence* yang dapat membentuk arah kebijakan nasional secara substantif.⁴²

Dalam praktik hukum tata negara kontemporer, fenomena ini tidak terlepas dari kecenderungan personalisasi kekuasaan di sekitar Presiden dan gejala *executive expansionism* yang memperluas kekuasaan eksekutif melalui jalur informal atau instrumen normatif non-legislatif.⁴³ Dengan menempatkan prajurit aktif dalam posisi strategis sebagai pembantu Presiden, maka terjadi *civil-military fusion* yang dilegitimasi secara administratif namun problematis secara konstitusional.⁴⁴ Hal ini bukan hanya mengancam batas institusional antara sipil dan militer, tetapi juga menciptakan ketimpangan representasi politik, karena aktor militer memperoleh akses kekuasaan tanpa melalui mandat rakyat sebagaimana yang menjadi syarat dalam sistem demokrasi konstitusional.

Secara normatif, penyimpangan ini tidak boleh dibiarkan berkembang karena akan menciptakan preseden yang membahayakan bagi keberlanjutan reformasi. Ketika batas-batas legal dilebur oleh kalkulasi politik jangka pendek, dan militer kembali dilibatkan dalam politik sipil melalui jalur legalistik, maka yang tengah terjadi bukan sekadar pelemahan supremasi sipil, tetapi

⁴⁰ Feaver (n 27); Croissant dan Priamarizki (n 29).

⁴¹ Karsten, Feaver dan Kohn (n 28).

⁴² John C Binkley, "Civil–Military Relations During the Trump Administration: Rejection of Military Professionalism and the Deterioration of Civil–Military Relations" (2024) 50 *Armed Forces and Society*.

⁴³ Adfin Rochmad Baidhowah, "Defender of democracy: The role of Indonesian constitutional court in preventing rapid democratic backsliding" (2021) 7 *Constitutional Review* 124.

⁴⁴ Marybeth P Ulrich, "The politics of oath-taking" (2020) 50 *Parameters*.

juga pembajakan terhadap prinsip demokrasi konstitusional melalui infiltrasi struktural yang disamarkan sebagai kebijakan administratif.

Di dalam konstruksi sistem hukum Indonesia, prinsip *lex superior derogat legi inferiori* merupakan norma dasar dalam hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2022).⁴⁵ Norma ini menempatkan undang-undang sebagai sumber hukum yang lebih tinggi dibandingkan peraturan presiden, sehingga setiap peraturan presiden wajib tunduk dan konsisten dengan substansi undang-undang yang berlaku.⁴⁶ Dalam konteks ini, Peraturan Presiden No. 137 Tahun 2024 yang memberikan ruang bagi prajurit aktif TNI untuk menduduki jabatan sebagai staf khusus, penasihat khusus, maupun utusan khusus Presiden atau Wakil Presiden harus tunduk pada norma yang diatur dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 secara tegas menetapkan pembatasan peran prajurit TNI dalam struktur sipil. Pasal 47 ayat (1) menyatakan bahwa “*Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan.*” Ayat (2) dari pasal yang sama memberikan pengecualian terbatas yang bersifat *numerus clausus*, yakni jabatan-jabatan sipil yang dapat diduduki oleh prajurit aktif meliputi Kementerian Pertahanan, Sekretariat Militer Presiden, Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas), Dewan Pertahanan Nasional, serta instansi lain yang secara khusus berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara.⁴⁷ Ketentuan ini bersifat limitatif dan bersandar pada prinsip reformasi militer yang menegaskan keterlibatan militer dalam jabatan sipil yang bersifat politik dan non-strategis pertahanan.⁴⁸

Namun, Perpres No. 137 Tahun 2024 justru membuka celah interpretatif yang berbahaya dengan memperbolehkan prajurit aktif menduduki jabatan pembantu presiden yang secara

⁴⁵ Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan (1), Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* (Revisi, Kanasius 2021).

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Rajawali Pers 2020).

⁴⁷ Pasal 47 Ayat (2), Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004: “*Prajurit aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Search and Rescue (SAR) Nasional, Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung.*”

⁴⁸ Lihat Pasal 47 Ayat (3), Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004: “*Prajurit yang menduduki jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan atas permintaan pimpinan departemen dan lembaga pemerintah nondepartemen serta tunduk pada ketentuan administrasi yang berlaku dalam lingkungan departemen dan lembaga pemerintah nondepartemen dimaksud*”; Lihat juga dalam Christoph Harig, Nicole Jenne dan Chiara Ruffa, “Operational experiences, military role conceptions, and their influence on civil-military relations” (2022).

substansial tidak berkaitan langsung dengan fungsi pertahanan negara. Tidak terdapat penjelasan normatif dalam Perpres tersebut yang dapat mengaitkan jabatan staf atau penasihat khusus Presiden/Wakil Presiden dengan kebutuhan pertahanan strategis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (3) UU TNI. Dengan demikian, Perpres tersebut secara langsung bertentangan dengan norma pembatasan dalam undang-undang dan telah melampaui ruang lingkup delegasi kewenangan yang dimungkinkan oleh sistem hukum Indonesia.

Tabel 2. Perbandingan Isi Pokok Peraturan

Aspek	Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang TNI	Perpres No. 137 Tahun 2024
Dasar Hukum	UU (tingkat normatif tertinggi untuk TNI)	Peraturan Presiden (subordinate terhadap UU)
Batasan Jabatan Sipil	Prajurit aktif dilarang menduduki jabatan sipil nonstrategis	Memungkinkan prajurit aktif menduduki jabatan pembantu Presiden
Fokus Fungsi	Kegiatan militer terbatas pada pertahanan dan keamanan	Pembentukan jabatan untuk fungsi politik dan kebijakan nasional
Prinsip Pengangkatan	Prinsip reformasi militer (non-partisipasi dalam politik praktis)	Penunjukan berdasarkan hak prerogatif Presiden

Sumber: Diolah secara mandiri oleh Penulis.

Secara teoretis, konflik ini menimbulkan pertanyaan mendasar tentang validitas formal dan legitimasi substantif dari Perpres tersebut. Validitas formal Perpres sebagai produk hukum eksekutif menjadi cacat apabila isinya bertentangan secara substansial dengan undang-undang atau peraturan di atasnya yakni Peraturan Pemerintah.⁴⁹ Dalam perspektif Kelsen dan Nawiasky, validitas suatu norma hukum ditentukan oleh kesesuaiannya dengan norma yang lebih tinggi dalam

⁴⁹ Akan tetapi, dalam Perpres No. 137 Tahun 2024 ini, tidak terdapat Peraturan Pemerintahan di atasnya yang mengatur hal serupa, akan tetapi Perpres ini muncul murni dari inisiatif Presiden. Lihat juga dalam Fitria Esfandiari, "PROBLEMATIKA PENDELEGASIAN PERATURAN PRESIDEN DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA" (2019) 26 Legality : Jurnal Ilmiah Hukum.

hierarki tatanan hukum (*Stufenbau des Rechts*).⁵⁰ Maka, keberlakuan Perpres No. 137 Tahun 2024 harus diuji berdasarkan kesesuaiannya dengan UU No. 34 Tahun 2004. Jika terbukti bertentangan, maka secara teori norma tersebut harus dianggap *non-self-executing*, bahkan *null and void* karena inkonsisten dengan prinsip dasar legalitas.⁵¹

Konflik normatif ini juga memperlihatkan pergeseran orientasi kebijakan legislatif ke arah pelemahan prinsip supremasi sipil melalui jalur eksekutif yang cenderung *overreaching*.⁵² Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi memang diberikan kewenangan konstitusional untuk membentuk peraturan presiden (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945), tetapi kewenangan tersebut tidak bersifat absolut dan harus dijalankan dalam koridor konstitusi dan hukum.⁵³ Ketika Presiden membentuk peraturan yang melanggar ketentuan undang-undang, maka tidak hanya legalitas peraturan tersebut yang dipertanyakan, tetapi juga akuntabilitas dan komitmen konstitusional Presiden dalam menjaga prinsip negara hukum (*rechstaat*).⁵⁴

Dalam konteks ini, Perpres No. 137 Tahun 2024 dapat dibaca sebagai bentuk regresi hukum yang berpotensi membahayakan stabilitas sistem ketatanegaraan. Ketika hukum yang lebih rendah mengakomodasi kepentingan politik kekuasaan dan membuka ruang kembali bagi militer untuk masuk ke dalam jabatan sipil-politik, maka yang terjadi adalah distorsi terhadap sistem *checks and balances* yang telah diperjuangkan melalui gerakan reformasi. Alih-alih menjalankan prinsip subordinasi militer kepada sipil, Perpres ini justru mengindikasikan kebalikannya: subordinasi hukum kepada politik.

Konflik normatif ini juga menyentuh aspek *judicial review* yang dapat dijalankan oleh Mahkamah Agung dalam kapasitasnya sebagai penguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Dalam praktiknya, Mahkamah Agung memiliki yurisdiksi untuk membatalkan peraturan presiden yang bertentangan dengan undang-undang. Jika prinsip supremasi hukum ditegakkan, maka Perpres No. 137 Tahun 2024 seharusnya tidak dapat diberlakukan sejauh membuka ruang bagi prajurit aktif menduduki jabatan politik yang tidak diatur secara eksplisit dalam UU TNI.

⁵⁰ Lihat dalam Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel & Russel, 1961); Lihat juga dalam Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre Als System Der Rechtlichen Grundbegriffe*, 2nd ed. (Benziger: Verlagsanstalt Benziger & Company AG, 1948).

⁵¹ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Translate, University of California Press 1967).

⁵² Ozan O Varol, "Stealth Authoritarianism" (2015) 100 *Iowa Law Review* 1673.

⁵³ Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, "Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law" (2022) 11 *Yustisia*.

⁵⁴ Mark Tushnet, "Critical Legal Studies: A Political History" (1991) 100 *The Yale Law Journal*.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Perpres No. 137 Tahun 2024 tidak hanya bermasalah secara politik, tetapi juga secara hukum. Ia merupakan instrumen yang bertentangan dengan asas legalitas, melanggar ketentuan normatif dalam UU TNI, dan mereduksi pencapaian penting reformasi militer pasca-1998. Jika tidak dikoreksi, maka Perpres ini berpotensi menjadi preseden berbahaya yang dapat melonggarkan kembali batas institusional antara sipil dan militer, serta mengancam integritas sistem hukum Indonesia sebagai negara demokrasi konstitusional.

Politik Hukum: Reaktivasi Dwi Fungsi Militer dalam Bingkai Konstitusional?

Peraturan Presiden No. 137 Tahun 2024 bukanlah semata produk kebijakan administratif yang bersifat teknokratis, melainkan representasi dari manuver politik hukum yang menyentuh inti relasi kekuasaan antara sipil dan militer dalam kerangka negara demokrasi. Lebih dari sekadar persoalan legal-formal, kehadiran regulasi ini menjadi indikasi awal dari sebuah arsitektur kekuasaan baru yang sedang dibentuk—yakni *repolitisasi militer* melalui mekanisme normatif yang dilegitimasi oleh logika konstitusional yang dibengkokkan.⁵⁵

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, doktrin *dwi fungsi* ABRI yang diperkenalkan pada era Orde Baru merupakan instrumen ideologis sekaligus legal yang memungkinkan militer memainkan dua peran sekaligus: sebagai kekuatan pertahanan dan sebagai kekuatan sosial-politik.⁵⁶ Peran kedua inilah yang menempatkan militer dalam posisi hegemonik atas institusi-institusi sipil, merusak otonomi politik masyarakat sipil, dan melanggengkan kekuasaan otoriter.⁵⁷ Reformasi 1998 secara eksplisit menolak konsep ini, dan berbagai produk hukum pascareformasi—seperti TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri, TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri, serta Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang TNI—adalah upaya konstitusional untuk membongkar fondasi institusional *dwi fungsi* tersebut.

Namun, dengan terbitnya Perpres No. 137 Tahun 2024, terlihat adanya upaya restorasi peran politik militer secara *stealth* melalui kanal legal-formal.⁵⁸ Reaktivasi ini tidak dilakukan secara eksplisit melalui perubahan konstitusi atau undang-undang, melainkan melalui pembentukan

⁵⁵ Mark Turner, Eko Prasjo dan Rudiarto Sumarwono, “The challenge of reforming big bureaucracy in Indonesia” (2022) 43 Policy Studies.

⁵⁶ Jakob Tobing, *The Essence of the 1999-2002 Constitutional Reform in Indonesia: Remaking the Negara Hukum. A socio-legal study* (Leiden University 2023).

⁵⁷ Morris Janowitz, *The Professional Soldier, A Social and Political Portrait* (Free Press 1971).

⁵⁸ Varol (n 52).

norma baru pada tingkat peraturan presiden yang secara diam-diam menyelundupkan kembali militer ke dalam arena politik.⁵⁹ Hal ini menunjukkan kecenderungan *legalisme otoriter* (*authoritarian legalism*), yaitu praktik di mana kekuasaan otoriter dibangun dan dilegitimasi melalui penggunaan instrumen hukum yang sah secara prosedural namun menyimpang secara substantif dari nilai-nilai demokrasi.⁶⁰

Tabel 3. Komponen Reaktivasi Dwi Fungsi Militer

Komponen	Rezim Orde Lama	Rezim Prabowo Subianto (Perpres 137/2024)
Dasar Ideologis	Doktrin <i>Dwi Fungsi</i> eksplisit	Revitalisasi implisit melalui jalur hukum
Keterlibatan Militer	Partisipasi militer secara langsung di struktur negara	Pemberian akses ke jabatan non-kementerian melalui Perpres
Legitimasi Politik	Mengandalkan loyalitas pada ideologi nasional dan otoritarianisme	Legitimasi formal melalui produk hukum, namun disertai ambiguitas normatif
Dampak Terhadap Supremasi Sipil	Dominasi militer terhadap kebijakan nasional	Potensi pengikatan kembali militer ke dalam arena politik sipil

Sumber: Diolah secara mandiri oleh Penulis.

Dalam teori *authoritarian constitutionalism*, sebagaimana dikembangkan oleh David Landau dan Mark Tushnet,⁶¹ disebutkan bahwa institusi hukum dalam negara yang nominalnya demokratis dapat digunakan untuk membungkus ekspansi kekuasaan secara sistemik, melalui regulasi yang secara formal konstitusional tetapi pada praktiknya merusak struktur demokrasi. Inilah yang tampak dalam konteks Perpres No. 137 Tahun 2024: instrumen hukum presiden digunakan untuk membuka gerbang politik bagi militer aktif dengan dalih efisiensi, kebutuhan strategis, atau kapasitas teknis. Alih-alih di balik itu tersimpan intensi politik untuk membangun

⁵⁹ Janowitz (n 57).

⁶⁰ Adriano Cozzolino, "Reconfiguring the state: executive powers, emergency legislation, and neoliberalization in Italy" (2019) 16 *Globalizations* 336.

⁶¹ Lihat dalam David Landau, "Abusive Constitutionalism," *U.C. Davis Law Review* 47, no. 1 (2013): 189–360, <https://ir.law.fsu.edu/articles/555>; Lihat juga dalam Mark Tushnet, *Taking the Constitution Away from the Courts* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999).

patronase baru antara penguasa sipil dan elite militer, yang berpotensi menggerogoti independensi institusi sipil serta menegosiasi ulang peta kekuasaan pasca-reformasi.⁶²

Upaya restoratif ini makin problematik jika dikaitkan dengan profil Presiden terpilih Prabowo Subianto yang berasal dari tradisi militer dan memiliki visi negara yang menekankan peran kekuatan negara yang kuat dan terpusat. Dalam narasi politiknya, terdapat pengulangan terhadap motif-motif lama: stabilitas diutamakan atas kebebasan, ketertiban didahulukan atas partisipasi, dan kekuatan negara diutamakan atas pluralisme sipil.⁶³ Dalam konteks seperti itu, masuknya prajurit aktif ke dalam jabatan strategis di lingkungan Presiden bukan sekadar simbol, tetapi indikator awal dari proyek re-politisasi militer melalui kanal-kanal konstitusional yang *formalistik* namun destruktif terhadap demokrasi substansial.

Terdapat pula dimensi simbolik yang tidak boleh diabaikan. Ketika seorang prajurit aktif diangkat menjadi pembantu Presiden, meskipun hanya berposisi sebagai staf atau penasihat, hal ini mengirimkan pesan politik yang kuat: bahwa militer kembali dipandang sebagai mitra politik yang sah, bukan sekadar alat negara yang profesional.⁶⁴ Pesan ini memiliki efek performatif yang signifikan, karena secara tidak langsung membuka ruang legitimasi baru bagi militer untuk masuk lebih jauh ke dalam struktur kekuasaan sipil, dan bahkan berpotensi menginspirasi revisi legislasi di tingkat undang-undang—sebagaimana telah terjadi dengan dimulainya pembahasan RUU perubahan atas UU No. 34 Tahun 2004 yang saat ini tengah berlangsung.

Dari perspektif politik hukum, maka Perpres No. 137 Tahun 2024 tidak dapat dibaca secara parsial. Ia adalah bagian dari dinamika politik kekuasaan yang menandai fase baru dalam relasi sipil-militer di Indonesia: bukan lagi militer yang sepenuhnya dikontrol oleh sipil, tetapi munculnya formasi hibrid baru di mana militer kembali dilibatkan dalam proses penyelenggaraan negara, bukan karena darurat atau ancaman keamanan, melainkan karena pertimbangan politik strategis kekuasaan. Dalam konfigurasi ini, supremasi sipil yang menjadi pilar utama negara demokrasi konstitusional justru dikorbankan di altar stabilitas dan konsolidasi kekuasaan jangka panjang.

⁶² Mai Hassan, Horacio Larreguy dan Stuart Russel, “Who Gets Hired? Political Patronage and Bureaucratic Favoritism” (2024) 118 American Political Science Review 1913.

⁶³ Maayan Amir, “Visual lawfare: evidential imagery at the service of military objectives” (2022) 21 Journal of Visual Culture.

⁶⁴ Chrisnandi (n 39).Op.Cit

Dengan demikian, artikel ini menegaskan bahwa reaktivasi *dwi fungsi* militer sedang berlangsung dalam bingkai baru: bukan melalui kudeta, bukan melalui intervensi terbuka, tetapi melalui legalitas administratif yang menyamarkan intensi politik kekuasaan. Inilah tantangan konstitusional terbesar Indonesia saat ini—ketika hukum digunakan bukan untuk membatasi kekuasaan, tetapi untuk memperluasnya, dan ketika legalitas digunakan bukan untuk menjamin keadilan konstitusional, melainkan untuk merestorasi struktur kekuasaan lama dalam kemasan baru yang *formalistik*.

Urgensi Supremasi Sipil dalam Tubuh Pemerintahan

Erosi demokrasi muncul ketika militer—yang semestinya terfokus pada fungsi pertahanan—mengambil peran sebagai aktor politik, sehingga prinsip “*rule of law*” dan hak asasi manusia (HAM) menjadi terancam.⁶⁵ Dalam konteks ini, penyalahgunaan wewenang dapat berwujud dalam pembatasan kebebasan sipil, pengekangan kebebasan berekspresi, serta penerapan kekerasan yang melanggar standar internasional HAM. Ketika institusi militer memperoleh akses langsung atau tidak langsung ke ranah politik, kekuasaan cenderung terkonsentrasi tanpa mekanisme *checks and balances* yang memadai, sehingga independensi lembaga peradilan dan parlemen mudah tergerus. Dampaknya, ruang partisipasi publik meredup, sementara prinsip akuntabilitas administratif dan transparansi kebijakan menjadi sekadar retorika.

Beberapa kemungkinan ketika militer duduk kembali di ranah politik—seperti di era sebelum reformasi—antara lain: penundaan pemilu selama keadaan darurat yang dipicu atau dimanfaatkan oleh kekuatan militer, intervensi aparat keamanan dalam pengaturan dan penanganan unjuk rasa hingga intimidasi terhadap peserta aksi, serta stigmatisasi sistematis terhadap kelompok oposisi yang dipersepsikan mengancam stabilitas nasional. Praktik-praktik tersebut tidak hanya menimbulkan ketidakpastian politik dan menurunkan kepercayaan publik, tetapi juga membuka celah bagi rezim otoriter terdahulu untuk memanfaatkan militer sebagai instrumen pemeliharaan kekuasaan.⁶⁶ Akibatnya, proses demokratisasi terhambat, legitimasi pemerintahan melemah, dan kerentanan terhadap penyimpangan konstitusional semakin nyata.

⁶⁵ Antonio Benasaglio Berlucchi dan Marisa Kellam, “Who’s to blame for democratic backsliding: populists, presidents or dominant executives?” (2023) 30 Democratization.

⁶⁶ James Loxton, “Authoritarian Successor Parties” (2015) 26 Journal of Democracy 157.

Implikasi konstitusional dari Perpres No. 137 Tahun 2024 melampaui persoalan administratif semata dan menyentuh inti dari tatanan hukum nasional yang berlandaskan supremasi konstitusi dan negara hukum. Pada intinya, peraturan presiden tersebut berpotensi mengaburkan batasan antara kekuasaan sipil dan militer, yang pada gilirannya menimbulkan risiko terhadap konservasi nilai-nilai demokrasi konstitusional. Dari perspektif normatif, penggunaan kekuasaan eksekutif untuk mengubah konfigurasi partisipasi politik dengan mengizinkan prajurit aktif menduduki jabatan pembantu Presiden merupakan inovasi regulasi yang menghadirkan kontradiksi mendasar dengan asas pemisahan kekuasaan dan jaminan legalitas yang termaktub dalam UUD 1945.⁶⁷

Secara struktural, Perpres ini menimbulkan tantangan terhadap hierarki norma, mengingat instrumen tersebut dibuat di bawah payung peraturan presiden yang seharusnya berfungsi sebagai turunan undang-undang.⁶⁸ Dengan demikian, keberadaan Perpres No. 137 Tahun 2024, yang secara langsung bertolak dari ketentuan Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, mengundang pertanyaan serius mengenai apakah produk hukum tersebut dapat dipertahankan dalam kerangka *lex superior derogat legi inferiori*. Jika tidak, maka mekanisme *judicial review* menjadi sarana penting untuk mengembalikan keselarasan hierarki norma hukum,⁶⁹ sekaligus memastikan bahwa setiap upaya perluasan peran militer tidak mengorbankan prinsip dasar supremasi sipil.

Dalam tataran praktis, prospek intervensi yudisial terhadap Perpres ini dapat dijadikan tolok ukur bagi penguatan konstitusionalisme di Indonesia. Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi memiliki mandat untuk menguji peraturan perundang-undangan yang dianggap menyimpang dari prinsip konstitusional.⁷⁰ Pengujian ini tak hanya dilakukan berdasarkan kriteria formalitas pembentukan norma, melainkan juga harus mengupas implikasi substansial yang

⁶⁷ José Antonio Cheibub, Shane Martin dan Bjørn Erik Rasch, “Government Selection and Executive Powers: Constitutional Design in Parliamentary Democracies” (2015) 38 West European Politics 969.

⁶⁸ Asshiddiqie (n 46).Op.Cit

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Sinar Grafika 2012).

⁷⁰ Secara konstitusional, judicial review di Mahkamah Agung menghendaki pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan sebagainya) terhadap undang-undang [Vide Pasal 24A Ayat (1) UUD NRI 1945]. Sedangkan di Mahkamah Konstitusi hanya terkhusus pada pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar—atau yang disebut sebagai constitutional review [Vide Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI 1945]. Lihat juga dalam Meidiana Meidiana Meidiana, “Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi” (2020) 2 Undang: Jurnal Hukum.

ditimbulkan oleh isi peraturan tersebut.⁷¹ Seandainya Mahkamah Agung menemukan bahwa Perpres No. 137 Tahun 2024 secara nyata melanggar ketentuan normatif yang tertuang dalam UU TNI—khususnya mengenai larangan prajurit aktif menduduki jabatan politik non-strategis di luar kerangka pertahanan—maka mekanisme judicial review mengharuskan pada pembatalan atau penafsiran ulang terhadap peraturan tersebut.

Lebih jauh, dari sudut pandang teori *authoritarian constitutionalism*, intervensi yudisial berperan sebagai pengawas terhadap tren legal-formal yang berpotensi mengembalikan struktur kekuasaan otoriter dalam bentuk baru.⁷² Judicial review, dalam konteks ini, bukan hanya sekadar alat penegakan hukum, tetapi juga instrumen politik yang merefleksikan komitmen masyarakat hukum atas substansi demokrasi.⁷³ Peninjauan terhadap Perpres ini secara yudisial akan menyoroti apakah pelaksanaan fungsi eksekutif dalam membentuk norma politik telah menyimpang dari prinsip kontrol demokratis dan akuntabilitas konstitusional.⁷⁴ Jika Mahkamah Agung menegaskan bahwa terdapat cacat norma, maka bukan saja Perpres tersebut harus ditinjau kembali, melainkan hal ini juga akan menandakan adanya penegasan kembali atas doktrin *civilian supremacy* yang telah lama menjadi fondasi reformasi pascareformasi.⁷⁵

Implikasi praktis dari putusan judicial review juga sangat signifikan dalam konteks dinamika politik nasional. Sebuah keputusan yang menolak atau membatalkan Perpres No. 137 Tahun 2024 akan mengirimkan sinyal kuat bahwa lembaga yudisial berkomitmen untuk menegakkan normativitas konstitusional, sehingga mencegah eksekutif melakukan ekspansi kekuasaan yang potensial mengancam sistem demokrasi. Sebaliknya, jika judicial review menghasilkan putusan yang melemahkan keberatan normatif dan mempertahankan Perpres tersebut, maka hal ini dapat

⁷¹ Sholahuddin Al-Fatih, “MODEL PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SATU ATAP MELALUI MAHKAMAH KONSTITUSI” (2018) 25 Jurnal Ilmiah Hukum LEGALITY 247.

⁷² Lihat Fortunato Musella and Luigi Rullo, “Constitutional Courts in Turbulent Times,” *European Politics and Society* (Routledge, 2024), <https://doi.org/10.1080/23745118.2023.2244394>; Lihat juga Ran Hirschl, “The New Constitutionalism and the Judicialization of Pure Politics Worldwide,” *Fordham Law Review* 75, no. 2 (2006): 721–53.

⁷³ Lihat dalam Ran Hirschl, “The Global Expansion of Judicial Power,” *The Oxford Handbook of Comparative Judicial Behaviour* (Oxford University Press 2023).

⁷⁴ Lihat dalam Maruarar Siahaan, “Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung” (2021) 17 Jurnal Konstitusi 729.

⁷⁵ Hal ini berdasarkan pada teori ‘judicialization of politics’ yang menghendaki peran yudisial melakukan intervensi politik—yakni keterlibatan mahkamah dalam mempengaruhi penentuan kebijakan yang berhubungan dengan isu politik yang di anggap sebagai masalah hukum. Lihat dalam Daniel M Brinks dan Abby Blass, “Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice” (2017) 15 International Journal of Constitutional Law 296.

membuka jalan bagi revolusi struktural dalam relasi sipil-militer, di mana akses militer ke dalam arena politik sipil menjadi semakin melebar dengan justifikasi legal yang semu.⁷⁶

Dalam tataran global, berbagai sistem hukum telah mengalami dinamika serupa, di mana pengadilan berperan sebagai penjaga batas kekuasaan eksekutif dalam urusan yang berkaitan dengan keterlibatan militer dalam politik atau pengaturan kekuasaan. Sebagai contoh, dalam konteks Amerika Serikat, Mahkamah Agung memberikan preseden penting melalui kasus *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (343 U.S. 579 (1952)).⁷⁷ Dalam putusan tersebut, pengadilan menegaskan batasan atas kekuasaan presiden untuk mengambil alih kendali atas aset swasta—suatu upaya yang mencerminkan prinsip bahwa tindakan eksekutif, meskipun berkaitan dengan kebijakan militer, harus selalu terikat pada mandat konstitusional dan persetujuan legislatif.⁷⁸ Kasus ini, meskipun tidak secara langsung mengenai peran militer dalam jabatan politik, tetap memberikan landasan dalam menguji apakah penggunaan instrumen hukum untuk memperluas kekuasaan (dalam konteks apa pun) telah melampaui batas yang diizinkan oleh konstitusi.⁷⁹

Di negara-negara demokratis Eropa, seperti Jerman, peran pengadilan konstitusional (Bundesverfassungsgericht) juga memiliki fungsi sentral dalam meninjau kebijakan yang menyangkut pelibatan militer dalam ranah politik.⁸⁰ Meskipun kasus-kasus di Jerman sering berfokus pada isu-isu seperti penafsiran kembali peran Bundeswehr dan penyusunan kebijakan pertahanan nasional, prinsip yang dipertahankan—yakni bahwa lembaga militer harus berada di bawah kontrol sipil—diintegrasikan secara ketat melalui mekanisme judicial review.⁸¹ Misalnya, dalam berbagai putusan mengenai kebijakan pertahanan dan keanggotaan dalam struktur politik Eropa, pengadilan Jerman menekankan bahwa setiap perluasan peran militer harus melalui kontrol

⁷⁶ Bandingkan dengan Sukmawan dan Pedrason (n 37).

⁷⁷ *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* 1952; Edward T Swaine, “The political economy of youngstown” (2010).

⁷⁸ D Bruce Hicks, “Dueling decisions: Contrasting constitutional visions of the United States president’s foreign policy role” (1996) 24 Policy Studies Journal.

⁷⁹ Kristen E Eichensehr, “Courts, congress, and the conduct of foreign relations” (2018).

⁸⁰ Sven Leif Erik Johannsen, “Das Recht auf Selbsttötung – Verfassungsrechtliche Begrenzung der Politik oder politische Betätigung des Verfassungsgerichts?” (2020) 56 Recht und Politik.

⁸¹ Lihat dalam “*Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*,” 343 U.S. 579, 1952; Lihat juga Peter Riegel, “Bundesverfassungsgericht und Staatsraison” (2024) 9 The Military Law and the Law of War Review.

legislatif dan yudisial yang ketat, sehingga tidak menimbulkan benturan dengan prinsip dasar negara demokratis.⁸²

Tabel 4. Studi Kasus Judicial Review di Berbagai Negara

Negara	Kasus / Mekanisme Judicial Review	Hasil dan Implikasi
Amerika Serikat	<i>Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer</i> , 1952	Menetapkan batasan kuat terhadap eksekutif dalam pengambilalihan kekuasaan; menegaskan prinsip pemisahan kekuasaan.
Jerman	Putusan Bundesverfassungsgericht terkait kebijakan pertahanan (<i>Out-of-Area Deployments Case</i> , 1994)	Menekankan kontrol legislatif dan yudisial dalam perluasan peran militer; menjaga keseimbangan antara militer dan sipil.

Sumber: Diolah oleh Penulis dari beberapa Putusan terkait Judicial Review

Dari perspektif perbandingan ini, tampak bahwa sistem hukum di berbagai negara demokratis menanggapi kecenderungan perluasan peran militer dengan serangkaian mekanisme pengawasan yudisial yang tegas. Judicial review, dalam konteks tersebut, bukan hanya berperan sebagai alat penegakan hukum semata, melainkan juga sebagai manifestasi nyata komitmen terhadap supremasi sipil. Dalam kasus Indonesia, apabila Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung memutuskan untuk menguji Perpres No. 137 Tahun 2024, maka mekanisme review tersebut akan berdiri sejajar dengan pengalaman internasional—yakni, sebagai instrumen untuk menolak upaya pelanggaran batasan kekuasaan yang secara fundamental dapat mengembalikan bayang-bayang masa lalu di mana militer memiliki peran dominan dalam sistem politik.

Dalam berbagai negara, otoritarianisme kerap menyusup melalui saluran formal: regulasi, peraturan eksekutif, atau bahkan amandemen konstitusi.⁸³ Judicial review berperan sebagai mekanisme penapisan yang memastikan legalitas tidak digunakan sebagai justifikasi ekspansi kekuasaan yang substantif menyimpang.⁸⁴ Ketika lembaga yudisial aktif meninjau kebijakan sipil-militer, kecenderungan repolitisasi militer dapat dihambat, sekaligus menghindari restorasi kekuasaan otoriter yang berselubung formalisme hukum.⁸⁵ Setiap putusan yang mempertegas batas kewenangan militer dalam arena sipil turut memperkuat legitimasi sistem demokrasi secara

⁸² R. V. Begunovich, “Consolidation of the Right to Work in the Normative Legal Acts of East Germany in 1945–1990” (2023) 2 Siberian Law Herald.

⁸³ Lihat Teo (n 14).Op.Cit.

⁸⁴ Lihat dalam Jean Baptiste Harguindéguy, “The Constitutional Court and the judicialization of Spanish politics” (2024) 25 European Politics and Society 501.

⁸⁵ Lihat dalam Varol (n 5).Op.Cit.

keseluruhan. Putusan-putusan tersebut tidak hanya berdampak hukum, tetapi juga berdampak simbolik—yakni mengirimkan pesan kepada masyarakat dan komunitas internasional bahwa supremasi hukum dan kontrol sipil bukan sekadar prinsip retorik, melainkan realitas yang ditegakkan secara aktif. Ini menjadi sangat penting di negara-negara pasca-otoritarianisme seperti Indonesia, di mana warisan masa lalu masih membayangi praktik kenegaraan kontemporer.

Penulis berpendapat, Indonesia memiliki kesempatan untuk tidak hanya menegakkan prinsip formal negara hukum, tetapi juga merekonstruksi arah relasi sipil-militer berdasarkan pelajaran dari negara-negara demokrasi yang telah berhasil menjinakkan ambisi militer melalui intervensi yudisial yang progresif. Sebab pada akhirnya, keberanian Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam menegakkan prinsip-prinsip dasar negara hukum akan menentukan apakah demokrasi Indonesia dapat bertahan, berkembang, atau justru dikompromikan oleh ambisi kekuasaan yang menunggangi legalitas.

Dengan demikian, prospek judicial review bukan hanya menjadi pertempuran retorik antara eksekutif dan yudikatif, melainkan merupakan medan pertarungan ideologis dan normatif dalam mempertahankan paradigma negara demokrasi konstitusional. Melalui judicial review, negara memiliki kesempatan untuk merefleksikan kembali batas-batas kekuasaan, memastikan bahwa setiap produk hukum yang dikeluarkan harus konsisten dengan semangat UUD NRI 1945 dan prinsip-prinsip reformasi yang telah lama diupayakan. Dengan demikian, upaya koreksi hukum melalui peradilan diharapkan dapat menjadi pilar penguatan demokrasi yang tidak mudah tergoyahkan oleh upaya penyimpangan kekuasaan.

Selain judicial review, pembelajaran komparatif dari berbagai negara menunjukkan bahwa pembatasan konstitusional terhadap peran militer merupakan instrumen penting dalam menjaga supremasi sipil dan stabilitas demokrasi. Korea Selatan, Republik Kosovo, dan Jerman merupakan contoh negara yang secara eksplisit mengatur subordinasi militer terhadap otoritas sipil dalam konstitusinya. Pasal 5 ayat (2) Konstitusi Korea Selatan menyatakan bahwa angkatan bersenjata tunduk pada kendali sipil dan dilarang mencampuri urusan politik, mencerminkan prinsip *civilian control* sebagai jantung demokrasi konstitusional. Di Republik Kosovo, Bab XI Konstitusi (*Security Sector*) khususnya Pasal 125, menegaskan bahwa militer berada di bawah otoritas Presiden dan Parlemen, serta melarang perwira aktif menduduki jabatan sipil tanpa persetujuan legislatif, sehingga menciptakan sistem *checks and balances* yang kuat.

Sementara itu, Jerman melalui *Grundgesetz* menegaskan prinsip supremasi sipil dan kendali parlemen atas militer dalam beberapa pasal penting, yakni Pasal 45b, 65a, dan 115b, yang menjamin transparansi, akuntabilitas, dan kontrol sipil yang efektif. Ketiga negara ini menunjukkan bahwa konstitusionalisasi peran militer yang dibatasi secara eksplisit merupakan prasyarat fundamental untuk mencegah politisasi militer dan menjaga profesionalisme militer dalam kerangka negara demokratis modern.

Pembelajaran dari praktik konstitusional tersebut menggarisbawahi bahwa supremasi sipil tidak cukup hanya dijamin secara normatif, tetapi harus di-"institusionalisasi" melalui sistem pengawasan yang kokoh dan mekanisme implementatif yang konsisten.⁸⁶ Hal ini mencakup penguatan kapasitas parlemen dalam mengawasi sektor pertahanan, pembatasan ketat terhadap keterlibatan militer dalam fungsi sipil, serta pembudayaan nilai-nilai profesionalisme militer yang selaras dengan prinsip non-politik dan netralitas institusional. Dengan pendekatan seperti ini, negara mampu mencegah lahirnya kembali rezim otoriter baru yang dapat merusak fondasi demokrasi. Oleh karena itu, Indonesia perlu meninjau kembali desain konstitusional dan regulasi sektoralnya agar tidak membuka ruang ambigu bagi intervensi militer di luar fungsi pertahanan, serta menegaskan kembali komitmen terhadap prinsip *civilian supremacy* sebagai elemen tak terpisahkan dari sistem pemerintahan demokratis yang berkeadaban.

Sebagai penutup, dalam konteks demokrasi konstitusional, upaya memperluas peran militer dalam jabatan-jabatan sipil sebagaimana tercermin dalam perubahan regulasi nasional, menimbulkan tantangan serius terhadap prinsip *civilian supremacy* dan profesionalisme militer.⁸⁷ Ketika kerangka hukum nasional cenderung memberikan celah bagi keterlibatan militer dalam sektor-sektor sipil tanpa pengawasan yang memadai, maka potensi terjadinya erosi terhadap batas-batas institusional menjadi semakin besar. Oleh karena itu, menjaga pemisahan peran antara sipil dan militer bukan hanya merupakan kebutuhan normatif dalam negara hukum, tetapi juga menjadi syarat esensial bagi terwujudnya pemerintahan yang akuntabel, demokratis, dan tahan terhadap godaan otoritarianisme.

KESIMPULAN

⁸⁶ Evgeniya Mitrokhina, "Constraining dictatorship: from personalized rule to institutionalized regimes" (2022) 29 Democratization.

⁸⁷ Alfred Stepan dan Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism" (1993) 46 World Politics 1.

Pada akhirnya, artikel ini menegaskan bahwa terdapat ruang ambigu dalam hubungan sipil-militer di Indonesia melalui executive legislation (Perpres No. 137 Tahun 2024). Dengan memperbolehkan prajurit aktif menduduki jabatan pembantu Presiden non-kementerian, peraturan ini jelas bertentangan dengan semangat reformasi 1998 dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI. Penelitian ini menunjukkan bahwa fenomena tersebut dapat dibaca sebagai bentuk reaktivasi dwi fungsi militer dalam wajah baru. Alih-alih melalui jalur konstitusi atau undang-undang, infiltrasi militer ke ranah sipil dilakukan melalui mekanisme legalistik yang tampak sah secara prosedural, namun menyimpang secara substansial dari demokrasi konstitusional. Perbandingan dengan praktik negara lain seperti Amerika Serikat dan Jerman menegaskan pentingnya *judicial review* untuk mengendalikan ekspansi kekuasaan eksekutif, serta menegaskan prinsip *civilian supremacy* sebagai fondasi negara hukum demokratis.

Pada akhirnya, artikel ini menyimpulkan bahwa keberadaan Perpres No. 137 Tahun 2024 berpotensi melemahkan capaian reformasi, mengaburkan batas sipil-militer, dan membuka jalan bagi kembalinya otoritarianisme dalam format baru. Untuk mencegah hal tersebut, intervensi yudisial dan penguatan mekanisme pengawasan konstitusional menjadi kunci penting. Indonesia perlu belajar dari pengalaman negara demokratis lain, bahwa menjaga jarak institusional antara militer dan sipil bukan sekadar norma formal, melainkan syarat esensial bagi keberlanjutan demokrasi dan tegaknya negara hukum. Dengan demikian, sebagai langkah strategis, penelitian ini merekomendasikan amendemen UUD NRI 1945; dengan menegaskan dan mengharuskan status militer murni di bawah kendali otoritas sipil, dan negara wajib menjamin kenetralitasannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Afandi F, “Penelitian Hukum Interdisipliner Reza Banakar: Urgensi dan Desain Penelitian Sosio-legal” (2022) 5 Undang: Jurnal Hukum 231
- Al-Fatih S, “MODEL PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SATU ATAP MELALUI MAHKAMAH KONSTITUSI” (2018) 25 Jurnal Ilmiah Hukum LEGALITY 247
- Alagappa M, “The Dynamics of International Security in Southeast Asia: Change and Continuity” (1991) 45 Australian Journal of International Affairs
- , “Chapter fifteen. Civil Society and Democratic Change: Indeterminate Connection, Transforming Relations,” *Civil Society and Political Change in Asia* (2022)
- Albert R, “Why Law was Late to Comparative Constitutional Amendment” [2023] SSRN

Electronic Journal 1

- Amir M, “Visual lawfare: evidential imagery at the service of military objectives” (2022) 21 Journal of Visual Culture
- Ansell C, Boin A dan Farjoun M, “Dynamic conservatism: How institutions change to remain the same” (2000) 44 Research in the Sociology of Organizations
- Asshiddiqie J, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Sinar Grafika 2012)
- , *Perihal Undang-Undang* (Rajawali Pers 2020)
- Baidhowah AR, “Defender of democracy: The role of Indonesian constitutional court in preventing rapid democratic backsliding” (2021) 7 Constitutional Review 124
- Banakar R, *Normativity in Legal Sociology* (2015)
- , “On Socio-Legal Design” [2019] SSRN Electronic Journal
- Banakar R dan Travers M, “Theory and method in socio-legal research” (2005)
- Banerjee V dan Webeck SP, “Civil–Military Relations: Through a Perilous Lens” (2024) 50 Armed Forces and Society
- Begunovich R V., “Consolidation of the Right to Work in the Normative Legal Acts of East Germany in 1945–1990” (2023) 2 Siberian Law Herald
- Benasaglio Berlucchi A dan Kellam M, “Who’s to blame for democratic backsliding: populists, presidents or dominant executives?” (2023) 30 Democratization
- Binkley JC, “Civil–Military Relations During the Trump Administration: Rejection of Military Professionalism and the Deterioration of Civil–Military Relations” (2024) 50 Armed Forces and Society
- Brinks DM dan Blass A, “Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice” (2017) 15 International Journal of Constitutional Law 296
- Brooks RA, “Integrating the civil-military relations subfield” (2019)
- Cheibub JA, Martin S dan Rasch BE, “Government Selection and Executive Powers: Constitutional Design in Parliamentary Democracies” (2015) 38 West European Politics 969
- Chrisnandi Y, *Reformasi TNI: Perspektif Baru Hubungan Sipil-Militer di Indonesia* (LP3ES 2005)
- Cozzolino A, “Reconfiguring the state: executive powers, emergency legislation, and neoliberalization in Italy” (2019) 16 Globalizations 336

- Croissant A dan Kuehn D (ed), *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies* (Springer International Publishing 2017)
- Croissant A dan Priamarizki A, “Civil-Military Relations in Southeast Asia” (2018) 41 *Contemporary Southeast Asia* 323
- Crouch M, “Asian legal transplants and rule of law reform: National human rights commission in Myanmar and Indonesia” (2013) 5 *Hague Journal on the Rule of Law* 146
- Dixon R, “Toward a realistic comparative constitutional studies?” (2016) 64 *American Journal of Comparative Law* 193
- Eichensehr KE, “Courts, congress, and the conduct of foreign relations” (2018)
- Esfandiari F, “PROBLEMATIKA PENDELEGASIAN PERATURAN PRESIDEN DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA” (2019) 26 *Legality : Jurnal Ilmiah Hukum*
- Feaver PD, “The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control” (1996) 23 *Armed Forces and Society*
- Harguindéguy JB, “The Constitutional Court and the judicialization of Spanish politics” (2024) 25 *European Politics and Society* 501
- Harig C, Jenne N dan Ruffa C, “Operational experiences, military role conceptions, and their influence on civil-military relations” (2022)
- Hassan M, Larreguy H dan Russel S, “Who Gets Hired? Political Patronage and Bureaucratic Favoritism” (2024) 118 *American Political Science Review* 1913
- Hicks DB, “Dueling decisions: Contrasting constitutional visions of the United States president’s foreign policy role” (1996) 24 *Policy Studies Journal*
- Hirschl R, “The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide” (2006) 75 *Fordham Law Review* 721
- , “The judicialization of mega-politics and the rise of political courts” (2008) 11 *Annual Review of Political Science* 93
- , “Comparative Methodologies,” *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law* (Cambridge University Press 2019)
- , “The Global Expansion of Judicial Power,” *The Oxford Handbook of Comparative Judicial Behaviour* (Oxford University Press 2023)
- , “Comparative Constitutional Law: Reflection of a Field Transformed” [2024] SSRN

Electronic Journal

- Huntington SP, *The Soldier and the State* (Harvard University Press 1981)
- Indarti MF, *Ilmu Perundang-Undangan (1), Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* (Revisi, Kanasius 2021)
- Janowitz M, *The Professional Soldier, A Social and Political Portrait* (Free Press 1971)
- Johannsen SLE, “Das Recht auf Selbsttötung – Verfassungsrechtliche Begrenzung der Politik oder politische Betätigung des Verfassungsgerichts?” (2020) 56 Recht und Politik
- Kamis M, *Kekuasaan Presiden Indonesia : Sejarah Kekuasaan Presiden Sejak Merdeka Hingga Reformasi Politik* (Setara Press 2014)
- , *Pembatasan kekuasaan presiden: pergeseran kekuasaan presiden pasca amandemen UUD 1945* (Setara Press 2014)
- Kardi K, *Democratic Civil-Military Relations* (Pratama 2015)
- Karsten P, Feaver PD dan Kohn RH, “Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security” (2002) 66 The Journal of Military History
- Kelsen H, *General Theory of Law and State* (Russel & Russel 1961)
- , *Pure Theory of Law* (Translate, University of California Press 1967)
- Kuehn D, “Reforming Defense and Military Policy-Making in South Korea, 1987–2012,” *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies* (Springer International Publishing 2017)
- Landau D, “Abusive Constitutionalism” (2013) 47 U.C. Davis Law Review 189
- Loxton J, “Authoritarian Successor Parties” (2015) 26 Journal of Democracy 157
- Maes J, “The Soldier and the State. — The Theory and Politics of Civil-Military Relations” (2022) 8 The Military Law and the Law of War Review
- Manan B, *Lembaga Kepresidenan* (FH UII Press 2003)
- Meidiana MM, “Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi” (2020) 2 Undang: Jurnal Hukum
- Mietzner M, “Jokowi’s Challenge: The Structural Problems of Governance in Democratic Indonesia” (2015)
- , “3. Regime Change: Military Factionalism and Suharto’s Fall,” *Military Politics, Islam and the State in Indonesia* (2018)
- Mitrokhina E, “Constraining dictatorship: from personalized rule to institutionalized regimes”

- (2022) 29 Democratization
- Mochtar ZA dan Rishan I, “Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law” (2022) 11 Yustisia
- Mohtar Mas’oed, “Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971” [1989] Jakarta: LP3ES, 1989 hlm 178
- Musella F dan Rullo L, “Constitutional Courts in turbulent times” (Routledge, 2024) 461
- Nawiasky H, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe* (2 edn, Verlagsanstalt Benziger & Company AG 1948)
- Nordlinger EA, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments* (Prentice-Hall 1977)
- Ramadhan F and others, “Bureaucratic Actors vs Legitimate Actors: Explaining the Choice of Interim Presidents in Filling the Dual Vacance of the President and the Vice President” (2024) 12 Societas et Iurisprudentia 19
- Rapp WE, “Civil-Military Relations: The Role of Military Leaders in Strategy Making” (2015) 45 The US Army War College Quarterly: Parameters
- Riegel P, “Bundesverfassungsgericht und Staatsraison” (2024) 9 The Military Law and the Law of War Review
- Risky S and others, “Repositioning Delegated Authority and Binding Power of Ministerial Regulations in Indonesia” (2025) 32 Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM 287
- Risky S, Ramadhan F dan Esfandiari F, “Legalisasi Supremasi Eksekutif? Studi Sosio-Legal terhadap Reformasi Kementerian di Indonesia” (2025) 14 Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal) 330
- Ruzza S, Gabusi G dan Pellegrino D, “Authoritarian resilience through top-down transformation: Making sense of Myanmar’s incomplete transition” (2019) 49 Rivista Italiana di Scienza Politica
- Siahaan M, “Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung” (2021) 17 Jurnal Konstitusi 729
- Sinkkonen E, “Dynamic dictators: improving the research agenda on autocratization and authoritarian resilience” (2021) 28 Democratization
- Stepan A dan Skach C, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism” (1993) 46 World Politics 1
- Sukma R dan Kristiadi J, *Hubungan Sipil-Militer dan Transisi Demokrasi di Indonesia* (Centre for

- Strategic and International Studies 1999)
- Sukmawan DI dan Pedrasan R, “Kontrol Sipil Pragmatis: Implementasi Hubungan Sipil-Militer di Masa Pemerintahan Joko Widodo” (2022) 13 *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 274
- Swaine ET, “The political economy of youngstown” (2010)
- Teo M, “Constitutional civil–military dynamics in Southeast Asia” (2022) 20 *International Journal of Constitutional Law* 237
- Tobing J, *The Essence of the 1999-2002 Constitutional Reform in Indonesia: Remaking the Negara Hukum. A socio-legal study* (Leiden University 2023)
- Turner M, Prasajo E dan Sumarwono R, “The challenge of reforming big bureaucracy in Indonesia” (2022) 43 *Policy Studies*
- Tushnet M, “Critical Legal Studies: A Political History” (1991) 100 *The Yale Law Journal*
—, *Taking the constitution away from the courts* (Princeton University Press 1999)
- Ulrich MP, “The politics of oath-taking” (2020) 50 *Parameters*
- Varol OO, “The Turkish ‘model’ of civil-military relations” (2013) 11 *International Journal of Constitutional Law* 727
—, “Stealth Authoritarianism” (2015) 100 *Iowa Law Review* 1673
- Warren CS, “The Constitutional Court of Indonesia as a Post-Conflict Institution” [2023] SSRN Electronic Journal
- Yulianto A, *Hubungan Sipil Militer di Indonesia Pasca Orde Baru di Tengah Pusaran Demokrasi* (Cet 1, Rajawali Press 2022)
- Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer 1952

Undang-undang atau peraturan lainnya :

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4439. Sebagaimana telah di ubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7104.

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024 tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 247.