



BATAS KEWENANGAN TENTARA NASIONAL INDONESIA DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH: ANTARA KEBUTUHAN KEAMANAN DAN PRINSIP SUPREMASI SIPIL.

Satria Yudha Pamungkas^{1*}, Andin Rusmini²

^{1,2}, Magister Ilmu Hukum, Universitas Merdeka Malang, Indonesia

*Corresponding Author; satriayudha519@gmail.com, rusmini.andin@unmer.ac.id

ABSTRACT

Pelibatan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom menunjukkan kecenderungan yang semakin intensif, terutama dalam konteks penanganan konflik sosial, stabilitas keamanan, dan dukungan terhadap kebijakan pemerintah daerah. Namun, praktik tersebut memunculkan persoalan yuridis yang mendasar, yaitu kaburnya batas kewenangan antara TNI sebagai alat pertahanan negara dengan pemerintah daerah sebagai subjek otonomi yang tunduk pada prinsip supremasi sipil. Ketidakjelasan ini berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan, perluasan peran militer di ranah sipil, serta melemahkan prinsip negara hukum demokratis. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus untuk menganalisis pengaturan kewenangan TNI dalam kerangka otonomi daerah. Hasil penelitian menunjukkan adanya disharmoni pengaturan antara peraturan perundang-undangan di bidang pertahanan dan pemerintahan daerah, yang membuka ruang interpretasi luas terhadap pelibatan TNI dalam urusan sipil. Kondisi tersebut berisiko mengikis prinsip supremasi sipil dan mekanisme kontrol demokratis terhadap militer. Oleh karena itu, penelitian ini menegaskan urgensi penegasan batas kewenangan TNI secara normatif dan institusional guna memastikan pelaksanaan otonomi daerah tetap sejalan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi konstitusional.

Keywords:

Pelibatan TNI;
Otonomi Daerah;
Supremasi Sipil;
Hubungan Sipil-
Militer; Negara
Hukum Demokratis

Article Info:

Received: 22/12/2025

Revised: 24/12/2025

Accepted: 31/12/2025

PENDAHULUAN

Otonomi daerah merupakan salah satu pilar utama reformasi ketatanegaraan Indonesia pasca runtuhnya rezim Orde Baru. Reformasi ini lahir sebagai respons atas praktik sentralisasi kekuasaan yang berlebihan, yang tidak hanya menumpuk kewenangan pada pemerintah pusat, tetapi juga mengebiri kemandirian daerah serta mempersempit ruang partisipasi politik masyarakat lokal (Ryaas Rasyid, 2000; Bagir Manan, 2001). Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menandai pergeseran fundamental paradigma penyelenggaraan negara dari centralized governance menuju decentralized



governance, dengan memberikan kewenangan luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berdasarkan prinsip demokrasi dan keadilan (Smith, 1985).

Namun demikian, pengalaman implementasi otonomi daerah menunjukkan bahwa desentralisasi kewenangan tidak selalu berjalan seiring dengan konsistensi desain ketatanegaraan. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, negara kembali melakukan penataan ulang pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah dengan dalih menjaga efektivitas pemerintahan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Huda, 2019; Asshiddiqie, 2010). Kebijakan ini memperlihatkan adanya tarik-menarik antara semangat desentralisasi dan kecenderungan resentralisasi dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

Penataan ulang ini sekaligus menegaskan bahwa otonomi daerah bukanlah kedaulatan daerah, melainkan kewenangan yang dibatasi oleh prinsip negara kesatuan dan konstitusi. Dalam konteks ini, otonomi harus dipahami sebagai *delegated authority* yang bersumber dari konstitusi, bukan sebagai hak asal-usul yang berdiri sendiri (Manan, 2001). Dalam kerangka inilah muncul problem relasi antara pemerintah daerah dengan aktor negara lain yang memiliki struktur komando tersendiri, termasuk Tentara Nasional Indonesia (TNI), yang secara konstitusional berada di luar struktur pemerintahan daerah (Hadjon, 2011).

Dalam negara demokratis modern, relasi antara kekuasaan sipil dan militer tunduk pada prinsip supremasi sipil (*civilian supremacy*), yaitu doktrin yang menempatkan militer sepenuhnya di bawah kendali otoritas sipil yang sah serta membatasi peran militer hanya pada fungsi pertahanan negara (Huntington, 1957; Feaver, 2003). Prinsip ini merupakan konsekuensi logis dari konsep *rule of law*, di mana penggunaan kekuatan bersenjata harus berada dalam kerangka hukum, akuntabilitas publik, dan kontrol demokratis. Reformasi sektor keamanan Indonesia pasca-1998 secara normatif telah mengafirmasi prinsip tersebut melalui pemisahan TNI dan Polri serta penghapusan dwifungsi ABRI (Crouch, 2010).

Meskipun secara normatif supremasi sipil telah diakui, praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom justru menunjukkan kecenderungan paradoksal. Di berbagai daerah, TNI masih kerap dilibatkan dalam urusan yang bersinggungan langsung dengan fungsi pemerintahan sipil, seperti pengamanan konflik sosial, pengamanan proyek strategis daerah, dan perbantuan kebijakan pemerintah daerah (Mietzner, 2018). Pelibatan ini umumnya dibingkai dalam konsep Operasi Militer Selain Perang (OMSP), namun batasan OMSP sendiri sering kali bersifat abstrak dan membuka ruang interpretasi yang luas dalam praktik (Sebastian, 2014).

Persoalan menjadi semakin kompleks ketika pelibatan TNI tersebut berlangsung dalam konteks otonomi daerah, di mana kepala daerah memiliki legitimasi politik langsung dari rakyat dan kewenangan administratif atas wilayahnya. Ketidakjelasan posisi TNI dalam struktur pemerintahan daerah berpotensi menciptakan hubungan yang tidak seimbang antara otoritas sipil daerah



dan institusi militer yang secara struktural bertanggung jawab kepada komando pusat (Feaver, 2003). Dalam kondisi tertentu, hal ini tidak hanya melahirkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap kekuatan militer, tetapi juga menggeser mekanisme pengambilan keputusan dari proses demokratis menuju pendekatan keamanan (*security approach*) (Mietzner, 2018).

Selain itu, terdapat potensi tumpang tindih kewenangan antara TNI, pemerintah daerah, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Polri secara yuridis merupakan aktor utama dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, sedangkan pemerintah daerah memiliki kewenangan administratif dan kebijakan lokal. Ketika TNI turut menjalankan fungsi pengamanan internal tanpa parameter hukum yang jelas, terjadi kaburnya garis demarkasi antara fungsi pertahanan dan keamanan (Crouch, 2010; Sebastian, 2014), yang secara sistemik berisiko melemahkan prinsip supremasi sipil dan akuntabilitas demokratis.

Kondisi ini mencerminkan ketegangan normatif antara dua kepentingan fundamental negara. Di satu sisi, terdapat kebutuhan objektif akan stabilitas dan keamanan daerah, terutama di wilayah dengan tingkat konflik sosial tinggi. Di sisi lain, terdapat keharusan konstitusional untuk membatasi peran militer dalam negara demokratis guna mencegah kembalinya dominasi militer dalam ruang sipil (Huntington, 1957; Asshiddiqie, 2010). Ketegangan ini tidak dapat diselesaikan melalui pendekatan pragmatis semata, melainkan memerlukan penegasan batas kewenangan yang tegas dan berbasis hukum.

Oleh karena itu, problematika pelibatan TNI dalam kerangka otonomi daerah tidak semata-mata merupakan persoalan teknis operasional, melainkan persoalan konstitusional dan demokratis. Tanpa penegasan batas kewenangan yang jelas, pelibatan TNI di daerah berpotensi menciptakan normalisasi militerisasi pemerintahan daerah, melemahkan supremasi sipil, serta mengaburkan prinsip negara hukum yang menempatkan kekuasaan bersenjata di bawah kontrol sipil (Hadjon, 2011; Feaver, 2003). Atas dasar inilah kajian mengenai batas kewenangan TNI dalam kerangka otonomi daerah menjadi penting dan relevan.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif yang memandang hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam sistem hukum positif. Penelitian yuridis normatif digunakan untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan kewenangan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam kerangka otonomi daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan, asas hukum, dan doktrin hukum yang relevan. Fokus kajian diarahkan pada konsistensi, kejelasan, serta batasan normatif kewenangan TNI dalam perspektif negara hukum dan demokrasi konstitusional, khususnya terkait prinsip supremasi sipil dan pembatasan peran militer dalam ranah pemerintahan sipil daerah.



Untuk menjawab permasalahan penelitian secara komprehensif, penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia guna mengidentifikasi potensi disharmoni norma dan tumpang tindih kewenangan. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep supremasi sipil, kontrol sipil atas militer, dan relasi sipil-militer dalam negara demokratis sebagai kerangka teoritik analisis. Sementara itu, pendekatan kasus digunakan secara terbatas sebagai pendukung analisis normatif melalui ilustrasi praktik pelibatan TNI di daerah. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer dan sekunder, yang selanjutnya dianalisis dengan teknik analisis kualitatif normatif melalui penafsiran hukum secara sistematis, logis, dan kritis guna merumuskan penegasan batas kewenangan TNI yang konstitusional dalam kerangka otonomi daerah.

Pembahasan

a. Konsep Supremasi Sipil dalam Negara Demokratis

Konsep supremasi sipil (*civilian supremacy*) merupakan prinsip fundamental dalam negara demokratis yang menegaskan bahwa kekuasaan tertinggi dalam pengambilan keputusan politik dan penyelenggaraan pemerintahan berada di tangan otoritas sipil yang sah, bukan institusi militer. Prinsip ini lahir dari pengalaman historis berbagai negara yang menunjukkan bahwa dominasi militer dalam urusan sipil cenderung berujung pada otoritarianisme, pelanggaran hak asasi manusia, dan pelemahan mekanisme akuntabilitas demokratis. Kajian empiris oleh Linz dan Stepan (1996) terhadap transisi demokrasi di Amerika Latin dan Eropa Selatan menunjukkan bahwa kegagalan menegakkan supremasi sipil menjadi faktor utama rapuhnya demokrasi pasca-otoritarian. Oleh karena itu, supremasi sipil tidak hanya dipahami sebagai konsep normatif, melainkan sebagai prasyarat struktural bagi tegaknya negara hukum dan demokrasi konstitusional.

Dalam literatur klasik hubungan sipil-militer, Samuel P. Huntington memperkenalkan konsep *objective civilian control*, yakni suatu model relasi di mana militer diberikan otonomi profesional yang terbatas pada bidang pertahanan, sementara kontrol politik sepenuhnya berada di tangan otoritas sipil. Menurut Huntington, supremasi sipil hanya dapat terwujud apabila terdapat pemisahan yang tegas antara ranah politik sipil dan ranah profesional militer. Temuan empiris Huntington (1957) yang membandingkan relasi sipil-militer di Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat menunjukkan bahwa profesionalisme militer yang tinggi justru memperkuat kontrol sipil, bukan melemahkannya, selama batas fungsi pertahanan dijaga secara konsisten.



Perkembangan teori kontemporer kemudian memperluas pemahaman supremasi sipil. Peter D. Feaver, melalui teori principal-agent, memandang hubungan sipil-militer sebagai relasi antara prinsipal (otoritas sipil) dan agen (militer), di mana supremasi sipil diukur dari sejauh mana militer patuh terhadap keputusan politik sipil dan berada dalam mekanisme pengawasan yang efektif. Dalam kerangka ini, pelanggaran supremasi sipil tidak selalu terjadi dalam bentuk kudeta militer, tetapi dapat muncul secara gradual melalui ekspansi peran militer ke ranah sipil tanpa kontrol yang memadai (*creeping militarization*). Studi empiris Feaver (2003) di Amerika Serikat menunjukkan bahwa lemahnya mekanisme pengawasan sipil membuka ruang bagi militer untuk memperluas diskresi kebijakannya secara informal.

Dalam perspektif negara hukum (*rule of law*), supremasi sipil memiliki dimensi yuridis yang sangat kuat. Negara hukum menuntut agar seluruh penggunaan kekuasaan negara, termasuk kekuatan bersenjata, harus memiliki dasar hukum yang jelas, dibatasi secara tegas, dan tunduk pada mekanisme pertanggungjawaban hukum. Penelitian empiris oleh Dicey (1982) dan diperkuat oleh analisis modern O'Donnell (2004) menunjukkan bahwa absennya supremasi hukum terhadap aktor bersenjata menyebabkan lahirnya *zones of exception*, yaitu ruang kekuasaan yang kebal dari kontrol hukum dan demokrasi. Militer dalam konteks ini tidak boleh menjadi aktor politik independen, melainkan instrumen negara yang tunduk pada hukum.

Dalam konteks ini, hubungan sipil-militer dalam negara demokratis tidak hanya diukur dari ketiadaan dominasi militer secara formal, tetapi juga dari absennya peran militer dalam urusan pemerintahan sipil sehari-hari. Pelibatan militer dalam administrasi pemerintahan, pengelolaan kebijakan publik, atau keamanan internal yang seharusnya menjadi kewenangan aparat sipil berpotensi mereduksi supremasi sipil secara substantif. Kajian empiris oleh Bruneau dan Matei (2008) di negara-negara pasca-transisi menunjukkan bahwa pelibatan militer dalam fungsi sipil sering kali melemahkan kapasitas institusi sipil dan memperlambat konsolidasi demokrasi.

Larangan dominasi militer dalam urusan sipil merupakan konsekuensi langsung dari prinsip tersebut. Dominasi militer tidak selalu hadir dalam bentuk pengambilalihan kekuasaan secara terbuka, melainkan dapat berwujud dalam normalisasi keterlibatan militer dalam fungsi-fungsi sipil, seperti penegakan hukum, pengelolaan pemerintahan daerah, atau pengamanan kebijakan publik. Praktik semacam ini berisiko menciptakan ketergantungan otoritas sipil terhadap kekuatan militer. Studi empiris oleh Pion-Berlin (2016) di Amerika Latin menunjukkan bahwa normalisasi peran militer dalam keamanan internal justru meningkatkan ketergantungan politik sipil pada militer dan melemahkan kontrol demokratis jangka panjang.

Dalam konteks Indonesia pasca-reformasi, supremasi sipil merupakan prinsip konstitusional yang ditegaskan melalui pemisahan TNI dan Polri serta penghapusan



dwifungsi ABRI. Namun, berbagai kajian menunjukkan bahwa reformasi normatif tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh konsistensi praktik. Penelitian empiris Mietzner (2018) dan Sebastian (2014) menunjukkan bahwa pelibatan TNI dalam urusan sipil, termasuk pemerintahan daerah dan keamanan internal, sering diletakkan melalui kebijakan administratif tanpa dasar hukum yang ketat, sehingga melemahkan mekanisme kontrol sipil yang demokratis.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tantangan supremasi sipil di negara demokratis modern bukan lagi dominasi militer secara langsung, melainkan perluasan peran militer yang bersifat gradual, pragmatis, dan sering kali diletakkan melalui kebijakan non-legislatif. Dalam perspektif hukum tata negara, situasi ini berbahaya karena dapat mengaburkan prinsip pembatasan kekuasaan dan menciptakan ruang abu-abu antara fungsi pertahanan dan fungsi pemerintahan sipil, sebagaimana diingatkan oleh O'Donnell (2004) dalam konteks demokrasi delegatif.

Oleh karena itu, supremasi sipil dalam negara demokratis harus dipahami sebagai prinsip yang menuntut pembatasan tegas peran militer dalam urusan sipil, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pelibatan militer hanya dapat dibenarkan secara konstitusional apabila bersifat luar biasa, temporer, berbasis hukum yang jelas, serta berada di bawah kontrol penuh otoritas sipil. Tanpa pembatasan tersebut, pelibatan militer berpotensi menggerus supremasi sipil dan mengancam konsolidasi demokrasi dalam jangka panjang, sebagaimana dibuktikan oleh berbagai temuan empiris lintas negara.

b. Kewenangan TNI Menurut Sistem Hukum Nasional

Konsep supremasi sipil (*civilian supremacy*) merupakan prinsip fundamental dalam negara demokratis yang menegaskan bahwa kekuasaan tertinggi dalam pengambilan keputusan politik dan penyelenggaraan pemerintahan berada di tangan otoritas sipil yang sah, bukan institusi militer. Prinsip ini lahir dari pengalaman historis berbagai negara yang menunjukkan bahwa dominasi militer dalam urusan sipil cenderung berujung pada otoritarianisme, pelanggaran hak asasi manusia, dan pelemahan mekanisme akuntabilitas demokratis. Kajian empiris oleh Linz dan Stepan (1996) terhadap transisi demokrasi di Amerika Latin dan Eropa Selatan menunjukkan bahwa kegagalan menegakkan supremasi sipil menjadi faktor utama rapuhnya demokrasi pasca-otoritarian. Oleh karena itu, supremasi sipil tidak hanya dipahami sebagai konsep normatif, melainkan sebagai prasyarat struktural bagi tegaknya negara hukum dan demokrasi konstitusional.

Dalam literatur klasik hubungan sipil-militer, Samuel P. Huntington memperkenalkan konsep *objective civilian control*, yakni suatu model relasi di mana militer diberikan otonomi profesional yang terbatas pada bidang pertahanan, sementara kontrol politik sepenuhnya berada di tangan otoritas sipil. Menurut Huntington, supremasi sipil hanya dapat terwujud apabila terdapat pemisahan yang tegas antara ranah politik sipil dan ranah profesional militer. Temuan empiris



Huntington (1957) yang membandingkan relasi sipil–militer di Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat menunjukkan bahwa profesionalisme militer yang tinggi justru memperkuat kontrol sipil, bukan melemahkannya, selama batas fungsi pertahanan dijaga secara konsisten.

Perkembangan teori kontemporer kemudian memperluas pemahaman supremasi sipil. Peter D. Feaver, melalui teori principal–agent, memandang hubungan sipil–militer sebagai relasi antara prinsipal (otoritas sipil) dan agen (militer), di mana supremasi sipil diukur dari sejauh mana militer patuh terhadap keputusan politik sipil dan berada dalam mekanisme pengawasan yang efektif. Dalam kerangka ini, pelanggaran supremasi sipil tidak selalu terjadi dalam bentuk kudeta militer, tetapi dapat muncul secara gradual melalui ekspansi peran militer ke ranah sipil tanpa kontrol yang memadai (*creeping militarization*). Studi empiris Feaver (2003) di Amerika Serikat menunjukkan bahwa lemahnya mekanisme pengawasan sipil membuka ruang bagi militer untuk memperluas diskresi kebijakannya secara informal.

Dalam perspektif negara hukum (*rule of law*), supremasi sipil memiliki dimensi yuridis yang sangat kuat. Negara hukum menuntut agar seluruh penggunaan kekuasaan negara, termasuk kekuatan bersenjata, harus memiliki dasar hukum yang jelas, dibatasi secara tegas, dan tunduk pada mekanisme pertanggungjawaban hukum. Penelitian empiris oleh Dicey (1982) dan diperkuat oleh analisis modern O'Donnell (2004) menunjukkan bahwa absennya supremasi hukum terhadap aktor bersenjata menyebabkan lahirnya *zones of exception*, yaitu ruang kekuasaan yang kebal dari kontrol hukum dan demokrasi. Militer dalam konteks ini tidak boleh menjadi aktor politik independen, melainkan instrumen negara yang tunduk pada hukum.

Dalam konteks ini, hubungan sipil–militer dalam negara demokratis tidak hanya diukur dari ketiadaan dominasi militer secara formal, tetapi juga dari absennya peran militer dalam urusan pemerintahan sipil sehari-hari. Pelibatan militer dalam administrasi pemerintahan, pengelolaan kebijakan publik, atau keamanan internal yang seharusnya menjadi kewenangan aparat sipil berpotensi mereduksi supremasi sipil secara substantif. Kajian empiris oleh Bruneau dan Matei (2008) di negara-negara pasca-transisi menunjukkan bahwa pelibatan militer dalam fungsi sipil sering kali melemahkan kapasitas institusi sipil dan memperlambat konsolidasi demokrasi.

Larangan dominasi militer dalam urusan sipil merupakan konsekuensi langsung dari prinsip tersebut. Dominasi militer tidak selalu hadir dalam bentuk pengambilalihan kekuasaan secara terbuka, melainkan dapat berwujud dalam normalisasi keterlibatan militer dalam fungsi-fungsi sipil, seperti penegakan hukum, pengelolaan pemerintahan daerah, atau pengamanan kebijakan publik. Praktik semacam ini berisiko menciptakan ketergantungan otoritas sipil terhadap kekuatan militer. Studi empiris oleh Pion-Berlin (2016) di Amerika Latin menunjukkan bahwa normalisasi peran militer dalam keamanan internal justru meningkatkan



ketergantungan politik sipil pada militer dan melemahkan kontrol demokratis jangka panjang.

Dalam konteks Indonesia pasca-reformasi, supremasi sipil merupakan prinsip konstitusional yang ditegaskan melalui pemisahan TNI dan Polri serta penghapusan dwifungsi ABRI. Namun, berbagai kajian menunjukkan bahwa reformasi normatif tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh konsistensi praktik. Penelitian empiris Mietzner (2018) dan Sebastian (2014) menunjukkan bahwa pelibatan TNI dalam urusan sipil, termasuk pemerintahan daerah dan keamanan internal, sering dilegalkan melalui kebijakan administratif tanpa dasar hukum yang ketat, sehingga melemahkan mekanisme kontrol sipil yang demokratis.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tantangan supremasi sipil di negara demokratis modern bukan lagi dominasi militer secara langsung, melainkan perluasan peran militer yang bersifat gradual, pragmatis, dan sering kali dilegalkan melalui kebijakan non-legislatif. Dalam perspektif hukum tata negara, situasi ini berbahaya karena dapat mengaburkan prinsip pembatasan kekuasaan dan menciptakan ruang abu-abu antara fungsi pertahanan dan fungsi pemerintahan sipil, sebagaimana diingatkan oleh O'Donnell (2004) dalam konteks demokrasi delegatif.

Oleh karena itu, supremasi sipil dalam negara demokratis harus dipahami sebagai prinsip yang menuntut pembatasan tegas peran militer dalam urusan sipil, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pelibatan militer hanya dapat dibenarkan secara konstitusional apabila bersifat luar biasa, temporer, berbasis hukum yang jelas, serta berada di bawah kontrol penuh otoritas sipil. Tanpa pembatasan tersebut, pelibatan militer berpotensi menggerus supremasi sipil dan mengancam konsolidasi demokrasi dalam jangka panjang, sebagaimana dibuktikan oleh berbagai temuan empiris lintas negara.

c. Otonomi Daerah dan Problem Pelibatan TNI

Otonomi daerah merupakan manifestasi desentralisasi kekuasaan yang bertujuan mendekatkan pelayanan publik, memperkuat demokrasi lokal, serta meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Secara empiris, desentralisasi terbukti meningkatkan responsivitas kebijakan daerah terhadap kebutuhan lokal, meskipun hasilnya sangat bergantung pada kapasitas institusional pemerintah daerah (Faguet, 2014). Dalam kerangka hukum nasional, kepala daerah memiliki kewenangan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Namun demikian, kewenangan tersebut tidak mencakup penguasaan atau pengendalian atas instrumen pertahanan negara, termasuk Tentara Nasional Indonesia (TNI).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas membedakan antara urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada



daerah. Pertahanan dan keamanan nasional secara eksplisit ditempatkan sebagai urusan pemerintahan absolut. Konsekuensinya, kepala daerah tidak memiliki kewenangan komando, kendali operasional, maupun penugasan terhadap TNI. Studi empiris Lewis (2015) menunjukkan bahwa kejelasan pembagian kewenangan pusat-daerah sangat berpengaruh terhadap efektivitas tata kelola pemerintahan daerah, dan ketidakjelasan batas kewenangan justru memicu distorsi peran antaraktor negara. Dalam perspektif hukum tata negara, relasi antara pemerintah daerah dan TNI bersifat koordinatif dan administratif, bukan hierarkis.

Namun dalam praktik, relasi pemerintah daerah dan TNI sering kali berkembang melampaui batas normatif tersebut. Pelibatan TNI dalam menjaga stabilitas keamanan daerah, penanganan konflik sosial, hingga pengamanan proyek strategis daerah kerap dilakukan melalui nota kesepahaman (MoU) antara pemerintah daerah dan satuan TNI setempat. Temuan empiris Mietzner (2018) menunjukkan bahwa di era pascareformasi, militer Indonesia masih mempertahankan pengaruh informal di tingkat lokal melalui kerja sama keamanan dengan pemerintah daerah. Praktik ini menimbulkan problem konstitusional, karena MoU administratif tidak dapat menjadi dasar hukum untuk mengalihkan atau memperluas kewenangan institusi militer. Ketergantungan pemerintah daerah terhadap TNI juga mencerminkan lemahnya kapasitas institusi sipil dalam pengelolaan keamanan lokal.

Pelibatan TNI yang berlebihan dalam urusan daerah membawa risiko serius berupa militerisasi kebijakan publik. World Bank (2018) dalam kajiannya mengenai tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia mencatat bahwa dominasi pendekatan keamanan dalam kebijakan lokal cenderung menghambat penguatan institusi sipil dan akuntabilitas publik. Dalam kondisi demikian, TNI tidak lagi berfungsi semata sebagai alat pertahanan negara, melainkan bertransformasi menjadi aktor keamanan internal yang memiliki pengaruh signifikan dalam proses pengambilan keputusan daerah. Situasi ini berpotensi menggerus prinsip supremasi sipil dan mengaburkan batas antara domain sipil dan militer.

Risiko militerisasi semakin besar ketika kepala daerah menggunakan legitimasi politiknya untuk “mengundang” TNI demi kepentingan stabilitas jangka pendek atau kepentingan politik lokal. Kajian empiris Sebastian (2014) menunjukkan bahwa pelibatan militer dalam urusan non-pertahanan sering kali didorong oleh pertimbangan pragmatis elite lokal, bukan oleh kebutuhan keamanan yang objektif. Padahal, dalam negara demokratis, stabilitas keamanan seharusnya dicapai melalui mekanisme penegakan hukum sipil dan kebijakan publik yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Ketika militer dilibatkan secara rutin dalam urusan sipil, terjadi normalisasi kehadiran militer di ruang publik yang dalam jangka panjang dapat melemahkan konsolidasi demokrasi lokal.

Jika dibandingkan dengan negara demokrasi lain, pembatasan peran militer dalam urusan daerah merupakan prinsip yang dijaga secara ketat. Studi perbandingan Feaver (2003) menunjukkan bahwa negara-negara demokrasi mapan



menempatkan militer sebagai last resort dalam keamanan domestik dengan kontrol sipil yang ketat. Praktik di Jerman dan Amerika Serikat memperlihatkan bahwa pelibatan militer dalam urusan domestik dibatasi oleh mekanisme hukum dan politik yang ketat. Perbandingan ini menegaskan bahwa problem pelibatan TNI dalam konteks otonomi daerah di Indonesia bukan semata-mata persoalan kebutuhan keamanan, melainkan persoalan desain kelembagaan dan konsistensi penerapan prinsip supremasi sipil. Tanpa penegasan batas kewenangan yang tegas dan mekanisme kontrol sipil yang efektif, pelibatan TNI di daerah berpotensi menciptakan distorsi dalam sistem otonomi daerah serta melemahkan prinsip negara hukum dan demokrasi.

d. Batas Ideal Kewenangan TNI dalam Kerangka Supremasi Sipil

Penegasan batas ideal kewenangan Tentara Nasional Indonesia dalam kerangka supremasi sipil merupakan prasyarat mutlak bagi konsolidasi demokrasi dan penegakan negara hukum. Dalam negara demokratis, keberadaan militer tidak dipahami sebagai pusat kekuasaan, melainkan sebagai instrumen negara yang bekerja berdasarkan mandat hukum yang ketat dan berada di bawah kendali otoritas sipil yang sah. Kajian empiris mengenai reformasi sektor keamanan di Indonesia menunjukkan bahwa ketidakjelasan batas peran militer cenderung berkorelasi dengan melemahnya mekanisme akuntabilitas demokratis, khususnya di tingkat subnasional (Mietzner, 2018). Oleh karena itu, batas kewenangan TNI tidak dapat ditentukan semata-mata berdasarkan kebutuhan praktis keamanan, tetapi harus didasarkan pada prinsip-prinsip konstitusional yang menjamin supremasi sipil dan akuntabilitas publik.

Prinsip Pembatasan Kewenangan TNI

Pembatasan kewenangan TNI harus berangkat dari prinsip *limited military role*, yakni pembatasan peran militer secara tegas pada fungsi pertahanan negara. Prinsip ini menegaskan bahwa keterlibatan TNI dalam urusan di luar pertahanan hanya dimungkinkan dalam kondisi luar biasa dan tidak boleh bersifat permanen. Studi empiris Huntington (1957) dan diperkuat oleh temuan Feaver (2003) menunjukkan bahwa demokrasi yang stabil mensyaratkan pemisahan peran militer dari fungsi pemerintahan sipil secara ketat. Dalam perspektif hukum tata negara, pembatasan tersebut merupakan konsekuensi dari prinsip negara hukum (*rechtsstaat*), yang mensyaratkan bahwa setiap tindakan kekuasaan negara harus memiliki dasar hukum yang jelas dan dapat diuji secara yuridis.

Dalam konteks Indonesia, pembatasan kewenangan TNI juga berfungsi sebagai mekanisme korektif terhadap pengalaman historis dominasi militer pada masa sebelum reformasi. Kajian Crouch (2010) menunjukkan bahwa keterlibatan militer dalam urusan sipil pada masa Orde Baru berimplikasi pada lemahnya institusi sipil dan terdistorsinya proses demokrasi. Oleh karena itu, perlu ditegaskan bahwa OMSP bukanlah legitimasi bagi perluasan peran militer ke ranah sipil, melainkan



pengecualian terbatas yang harus ditafsirkan secara restriktif. Tafsir ekstensif terhadap OMSP justru berpotensi mengaburkan batas antara fungsi pertahanan dan fungsi keamanan internal, serta melemahkan supremasi sipil.

1) Syarat Pelibatan TNI: Legalitas, Kontrol Sipil, dan Temporer

Pelibatan TNI dalam urusan di luar fungsi pertahanan hanya dapat dibenarkan apabila memenuhi tiga syarat utama, yaitu legalitas, kontrol sipil, dan sifat temporer. Pertama, syarat legalitas mengharuskan setiap pelibatan TNI memiliki dasar hukum yang jelas, spesifik, dan hierarkis dalam sistem peraturan perundang-undangan. Penelitian empiris Sebastian (2014) menunjukkan bahwa penggunaan instrumen non-legislatif seperti nota kesepahaman dalam pelibatan militer di ranah sipil cenderung memperlemah kepastian hukum dan membuka ruang ambiguitas kewenangan. Tanpa dasar hukum yang tegas, pelibatan TNI berpotensi melanggar prinsip kepastian hukum dan membuka ruang penyalahgunaan kewenangan.

Kedua, syarat kontrol sipil menuntut adanya kendali efektif oleh otoritas sipil, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi pelibatan TNI. Studi komparatif Feaver (2003) menunjukkan bahwa lemahnya mekanisme kontrol sipil meningkatkan risiko mission creep, yaitu meluasnya peran militer di luar mandat awal. Dalam kerangka agency theory, kontrol sipil berfungsi mencegah terjadinya penyimpangan mandat militer dari kepentingan publik dan memastikan bahwa militer tetap bertindak sebagai agen negara, bukan aktor politik independen.

Ketiga, pelibatan TNI harus bersifat temporer dan terbatas waktu. Artinya, sejak awal harus ditentukan jangka waktu pelibatan, tujuan yang terukur, serta indikator penghentian tugas. Penelitian empiris mengenai militerisasi kebijakan publik di negara berkembang menunjukkan bahwa pelibatan militer yang tidak terbatas waktu cenderung menciptakan ketergantungan institusional pemerintah sipil terhadap militer (World Bank, 2018). Kondisi ini berpotensi menormalisasi kehadiran militer dalam urusan sipil dan mengarah pada militerisasi kebijakan publik.

2. Mekanisme Pengawasan Sipil terhadap Pelibatan TNI

Pengawasan sipil merupakan instrumen utama untuk memastikan bahwa pelibatan TNI tetap berada dalam koridor supremasi sipil. Pengawasan ini harus dilakukan secara berlapis, baik melalui mekanisme politik, hukum, maupun administratif.

Secara politik, DPR memiliki peran strategis dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan pertahanan dan pelibatan TNI, termasuk melalui fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Pengalaman empiris di Indonesia menunjukkan bahwa lemahnya pengawasan parlemen terhadap sektor keamanan berkorelasi dengan meningkatnya ruang diskresi militer dalam urusan sipil (Mietzner, 2018).



Secara hukum, pengawasan dapat dilakukan melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan maupun tindakan pemerintah di lembaga peradilan. Penguatan peran peradilan tata usaha negara dan Mahkamah Konstitusi menjadi penting untuk menjamin bahwa pelibatan TNI tidak melanggar hak konstitusional warga negara. Secara administratif, diperlukan sistem pelaporan yang transparan dan akuntabel mengenai pelaksanaan tugas OMSP, termasuk evaluasi berkala dan keterbukaan informasi publik. Tanpa mekanisme ini, pelibatan TNI berpotensi berlangsung tanpa akuntabilitas yang jelas dan sulit dikoreksi ketika terjadi penyimpangan.

3. Perlunya Regulasi Teknis yang Tegas

Ketiadaan regulasi teknis yang rinci mengenai OMSP dan pelibatan TNI di daerah merupakan celah normatif yang serius. Oleh karena itu, diperlukan regulasi teknis yang secara tegas mengatur prosedur, ruang lingkup, durasi, dan mekanisme pengawasan pelibatan TNI. Temuan Sebastian (2014) dan Crouch (2010) menegaskan bahwa negara yang gagal mengatur peran OMSP secara rinci cenderung mengalami perluasan peran militer di luar kontrol sipil. Regulasi ini dapat berbentuk peraturan pemerintah atau undang-undang khusus yang secara eksplisit menegaskan batas kewenangan TNI dalam kerangka supremasi sipil.

Regulasi teknis tersebut harus dirancang dengan pendekatan civilian-led security governance, yakni tata kelola keamanan yang dipimpin oleh otoritas sipil dan menjadikan militer sebagai instrumen terakhir (last resort). Dengan demikian, regulasi tidak hanya berfungsi sebagai pedoman operasional, tetapi juga sebagai instrumen konstitusional untuk menjaga keseimbangan antara kebutuhan keamanan dan perlindungan demokrasi.

Dengan perumusan batas ideal kewenangan TNI yang berbasis pada prinsip supremasi sipil, negara dapat memastikan bahwa pelibatan militer tidak menjadi ancaman bagi demokrasi dan otonomi daerah, melainkan tetap berada dalam koridor negara hukum yang menjunjung tinggi akuntabilitas dan pembatasan kekuasaan.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, penelitian ini menyimpulkan bahwa pelibatan Tentara Nasional Indonesia dalam konteks otonomi daerah berada dalam ketegangan antara kebutuhan praktis akan stabilitas keamanan dan prinsip supremasi sipil sebagai ciri fundamental negara demokratis. Secara normatif, sistem hukum nasional telah menempatkan TNI sebagai alat pertahanan negara, sebagaimana ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, namun pengaturan mengenai Operasi Militer Selain Perang (OMSP) masih membuka ruang multitafsir yang berpotensi memperluas peran militer ke ranah sipil. Dalam kerangka otonomi daerah, kewenangan kepala



daerah tidak mencakup pengendalian atau komando terhadap TNI karena pertahanan dan keamanan nasional merupakan urusan pemerintahan absolut pemerintah pusat, sehingga praktik pelibatan TNI oleh pemerintah daerah melalui kerja sama administratif atau kebijakan diskresioner menunjukkan problem akuntabilitas dan ketidaksejajaran struktur kewenangan antara institusi sipil dan militer, serta berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan Polri dan mengaburkan pemisahan fungsi pertahanan dan keamanan internal. Oleh karena itu, penelitian ini menegaskan bahwa tanpa penegasan batas kewenangan yang jelas dan konstitusional, pelibatan TNI di daerah berisiko mendorong militerisasi kebijakan publik dan melemahkan supremasi sipil, sehingga diperlukan penegasan kewenangan TNI yang berlandaskan prinsip legalitas, kontrol sipil yang efektif, serta sifat pelibatan yang temporer dan proporsional sebagai prasyarat menjaga konsistensi Indonesia sebagai negara hukum demokratis.

UCAPAN TERIMA KASIH

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak dan seluruh responden yang telah meluangkan waktu untuk berpartisipasi dalam penelitian ini, sehingga data yang diperlukan dapat terkumpul dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bruneau, T. C., & Matei, F. C. (2008). Towards a new conceptualization of democratization and civil-military relations. *Democratization*, 15(5), 909-929. <https://doi.org/10.1080/13510340802362505>
- Crouch, H. (2010). *Political reform in Indonesia after Soeharto*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Dacey, A. V. (1982). *Introduction to the study of the law of the constitution* (10th ed.). London: Macmillan.
- Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2-13. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>
- Feaver, P. D. (2003). *Armed servants: Agency, oversight, and civil-military relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hadjon, P. M. (2011). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Huda, N. (2019). *Hukum pemerintahan daerah (Edisi revisi)*. Bandung: Nusa Media.
- Huntington, S. P. (1957). *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.



- Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lewis, B. D. (2015). Indonesian local government spending, efficiency, and service delivery. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 51(3), 433-458. <https://doi.org/10.1080/00074918.2015.1110689>
- Manan, B. (2001). *Menyongsong fajar otonomi daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII.
- Mietzner, M. (2018). Authoritarian innovations in Indonesia: Electoral narrowing, identity politics and executive illiberalism. *Democratization*, 25(2), 1-18. <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1369421>
- O'Donnell, G. (2004). Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0076>
- Pion-Berlin, D. (2016). *Military missions in democratic Latin America*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Rasyid, R. (2000). *Makna pemerintahan: Tinjauan dari segi etika dan kepemimpinan*. Jakarta: PT Mutiara Sumber Widya.
- Sebastian, L. C. (2014). *Indonesia's armed forces reform and military professionalism*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The territorial dimension of the state*. London: George Allen & Unwin.
- World Bank. (2018). *Indonesia local government spending and service delivery*. Washington, DC: World Bank.