Hasanuddin Journal
Of Constitutional Law
Volume 1 Edisi 1, XXXX
P-ISSN: XXXX-XXXX, E-ISSN: XXX-XXXX

Urgensi Supremasi Sipil Sebagai Materi Muatan Konstitusi yang Bermakna

Ardhes Blandhivay Leuanan[1]

[1] *Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Indonesia. E-mail:ardhes24001@mail.unpad.ac.id*

Abstrak: Supremasi sipil merupakan pilar fundamental bagi negara demokrasi, yang menegaskan bahwa otoritas militer harus tunduk pada kontrol otoritas sipil yang dipilih secara demokratis. Prinsip ini menjadi jaminan agar kebijakan negara, terutama terkait penggunaan kekuatan bersenjata, berada di tangan rakyat melalui perwakilan yang sah, serta mencegah militerisme yang dapat mengancam kebebasan sipil dan proses demokrasi. Tulisan ini membahas urgensi supremasi sipil sebagai materi muatan yang eksplisit dan komprehensif dalam konstitusi. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, artikel ini mendefinisikan supremasi sipil, menelusuri landasan teoretisnya, dan menganalisis bagaimana prinsip ini diatur dalam konstitusi. Fokus utama dari analisis ini adalah untuk mengevaluasi secara kritis Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yang berbunyi, "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara." Argumentasi utama yang diajukan adalah bahwa Pasal 10 UUD NRI 1945, dalam bentuknya yang sekarang, tidak cukup untuk memuat dan menjamin supremasi sipil secara substantif. Kehadiran supremasi sipil tidak serta merta berarti melawan militer secara konfrontatif, melainkan menempatkan hubungan sipil-militer dalam kerangka institusional yang jelas di bawah hukum. Artikel ini menyimpulkan bahwa penguatan supremasi sipil di Indonesia memerlukan penormaan yang lebih rinci dalam konstitusi, melampaui sekadar penunjukan presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan bersenjata.
Kata kunci: Supremasi Sipil; Konstitusi; Hubungan Sipil-Militer; Pasal 10 UUD 1945; Demokrasi

1. Pendahuluan

Pendahuluan Transisi menuju demokrasi di berbagai belahan dunia pada akhir abad ke-20 menempatkan isu hubungan sipil-militer sebagai salah satu agenda sentral. Pengalaman negara-negara yang pernah berada di bawah rezim otoritarian atau junta militer menunjukkan bahwa salah satu prasyarat utama untuk konsolidasi demokrasi adalah penegakan supremasi sipil. Supremasi sipil, atau *civilian supremacy*, adalah sebuah doktrin dalam ilmu politik dan hukum tata

negara yang meletakkan tanggung jawab pengambilan keputusan strategis negara, termasuk penggunaan kekuatan militer, di tangan pemimpin sipil yang dipilih oleh rakyat.[1]

Di Indonesia, era Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 membawa harapan bagi penataan ulang hubungan sipil dan militer. Salah satu agenda utamanya adalah menghapuskan "Dwifungsi ABRI" yang selama Orde Baru telah memberikan militer peran dominan tidak hanya di bidang pertahanan, tetapi juga dalam politik, sosial, dan ekonomi.[2] Semangat untuk mengembalikan militer ke barak dan menegakkan supremasi sipil menjadi cita-cita bersama. Namun, setelah lebih dari dua dekade Reformasi, pertanyaan yang mendasarnya adalah sejauh mana supremasi sipil telah terinstitusionalisasi dalam kerangka hukum tertinggi di Indonesia, yaitu konstitusi?

Fokus utamanya mengerucut pada Pasal 10 UUD 1945, dimana pasal ini secara singkat menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas ketiga matra angkatan bersenjata. Bagi sebagian kalangan, pasal ini dianggap telah mencerminkan prinsip supremasi sipil karena menempatkan seorang presiden dalam jabatan sipil sebagai panglima tertinggi. Namun, pandangan kritis menyatakan bahwa rumusan tersebut terlalu minimalis dan tidak memberikan kerangka kerja yang jelas dan kokoh untuk memastikan kontrol sipil yang efektif atas militer.

Oleh sebab itu, artikel ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam konsep supremasi sipil dan urgensi penetapan secara eksplisit sebagai suatu materi muatan konstitusi. Dengan membandingkan pengaturan di negara lain dan mengkaji sejarah serta dinamika hubungan sipil militer di Indonesia, maka dari itu, saya berargumen bahwa untuk membangun supremasi sipil yang berkelanjutan, diperlukan norma konstitusional yang lebih dari sekadar menempatkan kekuasaan di tangan presiden, melainkan harus mencakup mekanisme kontrol, pengawasan, dan akuntabilitas yang jelas.

Berdasarkan argumen di atas maka, artikel ini membahas pertanyaan penelitian berikut; mengapa supremasi sipil harus diatur secara eksplisit sebagai suatu materi muatan dalam konstitusi? Dan **a**pakah Pasal 10 UUD NRI 1945 sudah cukup untuk memuat supremasi sipil secara eksplisit?

---

[1] Peter D. Feaver, Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003), Page 5.

[2] Salim Said, Menyaksikan 30 Tahun Pemerintahan Otoriter Soeharto (Bandung: Mizan, 2016), Page 112.

2. Hubungan Sipil-Militer

Konsep supremasi sipil modern banyak berakar dari pemikiran para teoretikus hubungan sipil-militer. Salah satunya adalah *The Soldier and the State* oleh Samuel P. Huntington.[3] Huntington memperkenalkan konsep "kontrol sipil objektif" (*objective civilian control*). Menurutnya, cara paling efektif untuk mengontrol militer adalah dengan mendorong tingkat profesionalisme militer yang tinggi. Militer yang profesional akan fokus pada keahliannya di bidang pertahanan dan memahami batas-batas perannya, sehingga dengan sendirinya akan tunduk pada otoritas sipil. Namun, teori Huntington ini tidak lepas dari kritik. Salah satu kritik utama datang dari Peter Feaver, yang mengembangkan teori agensi (*agency theory*) dalam hubungan sipil-militer.[4] Feaver memandang hubungan antara pemimpin sipil dan militer sebagai hubungan antara prinsipal (sipil) dan agen (militer). Berbeda dengan Huntington yang percaya pada kepatuhan militer yang didasari oleh profesionalisme, Feaver berpendapat bahwa militer, sebagai agen atau alat, tidak akan selalu patuh. Mereka memiliki preferensi dan kepentingan sendiri yang mungkin berbeda dari prinsipal. Oleh karena itu, kepatuhan militer bergantung pada sejauh mana supremasi sipil dapat memonitor dan, jika perlu, memberikan sanksi atas pembangkangan.[5] Teori ini memberikan dua perspektif penting dalam memahami supremasi sipil. Di satu sisi, profesionalisme militer adalah fondasi yang krusial. Militer harus dididik dan dilatih untuk memahami perannya dalam sebuah negara demokrasi. Di sisi lain, mengandalkan profesionalisme saja tidak cukup. Diperlukan dasar hukum yang secara eksplisit, yang diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, supremasi sipil yang efektif adalah hasil dari kombinasi militer yang profesional dan supremasi sipil yang jelas diatur dalam konstitusi sebagai dasar negara.

Pengaturan dalam konstitusi menyediakan legitimasi tertinggi bagi supremasi sipil. Kepemimpinan sipil yang mengendalikan militer tidak melakukannya atas dasar kekuatan personal, tetapi atas dasar mandat konstitusional. Ketika seorang presiden atau menteri pertahanan memberikan perintah kepada jenderal, perintah itu memiliki bobot hukum tertinggi karena bersumber dari konstitusi yang merupakan kehendak luhur rakyat. Legitimasi ini sangat penting, terutama di negara-negara demokrasi baru atau transisional yang memiliki sejarah panjang intervensi militer. Dengan adanya landasan konstitusional, setiap pembangkangan militer terhadap otoritas sipil bukan lagi sekadar perselisihan

[3] Samuel P. Huntington, The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1957).
[4] Feaver, Armed Servants, Page 1-10.
[5] Ibid., 88.

kebijakan, melainkan sebuah pelanggaran konstitusional yang serius (*constitutional breach*).[6]

Dalam konstitusi, supremasi sipil terlihat dalam pasal 10 UUD 1945. Untuk menilai kecukupan Pasal 10 UUD 1945, penting untuk melihat bagaimana negara-negara demokrasi lain menormakan supremasi sipil dalam konstitusi mereka. Jika kita melihat negara seperti Jerman, India, dan Afrika Selatan maka, terlihat sebuah pola bahwa konstitusi di negara demokrasi yang mapan tidak hanya menunjuk seorang panglima tertinggi.[7] Mereka juga mengatur tentang penempatan militer di bawah kementerian yang dipimpin sipil, peran pengawasan parlemen yang kuat, batasan yang jelas mengenai penggunaan kekuatan militer, dan prinsip transparansi dan akuntabilitas.[8]

3. Menciptakan Supremasi Sipil yang Bermakna dalam Konstitusi

Berdasarkan argumen yang dibandingkan dengan negara-negara di atas, maka Pasal 10 UUD NRI 1945 terasa sangat ringkas. Bunyinya yang hanya, "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara," menimbulkan beberapa persoalan fundamental karena ketiadaan kerangka kontrol yang jelas karena Pasal 10 hanya menunjuk subjek kekuasaan (Presiden) tetapi tidak menjelaskan bagaimana kekuasaan itu harus dijalankan dan diawasi. Tidak ada ketentuan konstitusional yang secara eksplisit mengatur peran DPR dalam memberikan persetujuan atas penggunaan kekuatan militer (kecuali dalam menyatakan perang, yang diatur di Pasal 11), pengawasan anggaran pertahanan, atau mekanisme akuntabilitas lainnya. Walaupun Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI) telah mencoba mengisi kekosongan ini, misalnya dengan mensyaratkan persetujuan DPR untuk pengerahan kekuatan TNI,[9] landasan konstitusionalnya tetap lemah. Ketergantungan pada undang-undang membuat pengaturan supremasi sipil rentan terhadap perubahan politik jangka pendek. Pasal 10 juga tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai rantai komando. Secara normatif, Panglima TNI berada di bawah Presiden. Namun, dalam praktiknya, relasi ini seringkali bersifat personal dan politis. UUD 1945 tidak mengatur secara tegas bahwa institusi militer harus berada di bawah sebuah departemen

---

[6] Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988), Page 115.

[7] Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Sec. 198 (d).

[8] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Hukum Dasar Republik Federal Jerman], Art. 65a. and The Constitution of India, Art. 53(2).

[9] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, LN No. 127 Tahun 2004, TLN No. 4439, Ps. 17(2).

yang dipimpin oleh seorang sipil (Menteri Pertahanan). Akibatnya, ada potensi dualisme dalam rantai komando, di mana Panglima TNI dapat memiliki akses langsung kepada Presiden, terkadang melangkahi Menteri Pertahanan. Hal ini dapat melemahkan kontrol sipil yang terinstitusionalisasi melalui kementerian.

Berdasarkan argumen ini, maka untuk memahami keterbatasan Pasal 10, kita perlu merujuk pada risalah perubahannya. Dalam naskah komprehensif perubahan UUD 1945, terlihat bahwa perdebatan mengenai peran militer dan pertahanan memang terjadi, namun tidak menghasilkan rumusan yang lebih komprehensif mengenai supremasi sipil.[10] Fokus utama saat itu adalah memisahkan TNI serta menghapus doktrin dwifungsi. Rumusan Pasal 10 yang ada saat ini merupakan warisan dari UUD 1945 sebelum amandemen yang tidak banyak diubah. Para perumus amandemen tampaknya menganggap penegasan kekuasaan tertinggi di tangan presiden sudah cukup, tanpa mengantisipasi kompleksitas hubungan sipil militer di era demokrasi masa kini.

Berdasarkan analisis ini, jelas bahwa Pasal 10 UUD 1945 belum cukup untuk memuat supremasi sipil secara utuh. Pasal tersebut bersifat *president-centric* dan gagal membangun sebuah sistem supremasi sipil yang melibatkan lembaga-lembaga demokrasi lainnya, terutama parlemen.

Sebuah kesalahpahaman umum adalah bahwa penegakan supremasi sipil secara inheren bersifat konfrontatif atau "melawan" militer. Pandangan ini keliru. Tujuan utama supremasi sipil bukanlah untuk melemahkan militer, melainkan untuk menata hubungan antara sipil dan militer dalam kerangka demokrasi yang jelas dan legal.[11] Militer yang kuat, profesional, dan efektif adalah kepentingan setiap negara. Namun, kekuatan tersebut harus terarah dan akuntabel.[12]

Tantangan masa kini terhadap supremasi sipil di Indonesia terlihat dari upaya-upaya untuk kembali menarik militer ke ranah sipil. Pengesahan UU TNI yang baru, berpotensi memperluas peran militer dalam Operasi Militer Selain Perang (OMSP) dan memungkinkan prajurit aktif menduduki jabatan sipil adalah contoh nyata dari ancaman ini.[13] Hal ini menunjukkan bahwa tanpa landasan

[10] Tim Penyusun, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Jilid VI: Pertahanan dan Keamanan Negara (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 45-67.

[11] Douglas L. Bland, "A Unified Theory of Civil-Military Relations," Armed Forces & Society 26, no. 1 (Fall 1999) Page 7-26.

[12] Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan, Mengembalikan Tentara ke Barak: Agenda Mendesak Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia (Jakarta: Imparsial, 2005), Page 34.

[13] Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Catatan Kritis terhadap Rencana Revisi UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI: Ancaman bagi Supremasi Sipil dan Demokrasi (Jakarta: ELSAM, 2023), Page 8-12.

konstitusional yang kokoh, supremasi sipil akan selalu berada dalam posisi defensif, bergantung pada kemauan politik pemerintah yang berkuasa dan kekuatan tekanan dari masyarakat sipil.

Oleh sebab itu, menormakan supremasi sipil secara lebih komprehensif dalam konstitusi justru akan memberikan kepastian hukum bagi semua pihak, termasuk militer. Dengan aturan main yang jelas, militer dapat fokus pada tugas utamanya sebagai alat pertahanan negara dengan dukungan anggaran dan politik yang memadai, sementara pemimpin sipil dapat menjalankan fungsi kontrol dan pengawasan tanpa menimbulkan kecurigaan atau ketegangan yang tidak perlu. Ini adalah esensi dari sebuah penataan, bukan perlawanan.

4. Kesimpulan

Supremasi sipil adalah *conditio sine qua non* bagi demokrasi yang sehat dan berkelanjutan. Ini adalah prinsip yang menempatkan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat, yang diejawantahkan dalam materi muatan konstitusi yang demokratis. Hal ini telah menunjukkan bahwa menormakan prinsip ini secara eksplisit dan komprehensif dalam konstitusi adalah sebuah keharusan, bukan pilihan.

Analisis terhadap Pasal 10 UUD NRI 1945, disimpulkan bahwa pasal tersebut, dalam kesederhanaannya, tidak lagi memadai untuk menjadi landasan konstitusional bagi supremasi sipil di Indonesia. Ketiadaan kerangka kontrol yang melibatkan parlemen, "ambivalensi" dalam rantai komando, serta penafsiran yang sempit membuat supremasi sipil menjadi rapuh dan rentan terhadap dinamika politik. Perbandingan dengan konstitusi Jerman, India, dan Afrika Selatan semakin mempertegas bahwa diperlukan lebih dari sekadar penunjukan presiden sebagai panglima tertinggi. Oleh karena itu, untuk memperkuat supremasi sipil di Indonesia, direkomendasikan amandemen terbatas terhadap UUD 1945, khususnya pada Bab tentang pertahanan dan keamanan. Perubahan ini setidaknya harus mencakup penguatan peran pengawasan parlemen**,** memasukkan norma yang menempatkan institusi TNI secara tegas di bawah Kementerian Pertahanan yang dipimpin oleh seorang sipil, untuk memperjelas alur komando dan administrasi. Serta mengatur secara konstitusional bahwa tugas utama TNI adalah pertahanan negara dari ancaman eksternal, dan setiap pelibatan dalam urusan dalam negeri harus diatur dengan undang-undang yang sangat ketat dan di bawah pengawasan yang jelas.

Langkah-langkah ini tidak dimaksudkan untuk mengecilkan peran TNI, melainkan untuk memberikan landasan yang kokoh bagi profesionalisme militer

dan hubungan sipil-militer yang sehat dalam sebuah negara demokrasi. Menormakan supremasi sipil secara komprehensif dalam UUD NRI 1945 adalah investasi jangka panjang untuk memastikan bahwa militer tetap menjadi garda terdepan pertahanan bangsa, sementara demokrasi dan hak-hak sipil tetap terjaga.

Referensi

Ackerman, Bruce, The Future of Liberal Revolution (1992).

Ahadian, M. Ridhwan Indra, Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 (1991). 464 Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran

Ahmad, Zakaria Haji and Crouch, Harold (eds), Military-Civilian Rela tions in South-East Asia (1985). Allardt, Erik and Rokkan, Stein (eds), Mass Politics (1970).

Alexander, Larry, Constitutionalism: Philosophical Foundations (1998). Andrews, Penelope and Ellman, Stephen, (eds), Post-Apartheid Con stitutions: Perspectives on South Africa's Basic Law (2001). Anonymous, UUD 1945 setelah Amandemen Kedua tahun 2000 (2000).

Antlov, Hans and Ngo, Tak-Wing (eds), The Cultural Construction of Politics in Asia (2000).

As'ad, Ali (et al), Menegakkan Kebenaran: Kesaksian Fraksi Ke bangkitan Bangsa DPR RI tentang Dana Yanatera Bulog dan Bantuan Sultan Brunei (2001).

Asshiddiqie, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945 (2004).

Asshiddiqie, Jimly. (2009). Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Rajawali Pers.

Bahar, Saafroedin et al, Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI (3rd ed, 1995).

Banting, Keith G. & Simeon, Richard (eds), The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations: Redesigning the States (1985).

Barnet, Anthony, Ellis, Caroline and Hirst, Paul, Debating the Constitution: New Perspective on Constitutional Reform (1993).

Barua, B.P., Politics and Constitution-Making in India and Pakistan (1984)

Bland, Douglas L. "A Unified Theory of Civil-Military Relations." Armed Forces & Society 26, no. 1 (Fall 1999)

Budiardjo, Miriam. (2008). Dasar-Dasar Ilmu Politik. Gramedia Pustaka Utama.

Constitution of the Republic of South Africa, 1996.

Feaver, Peter D. Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Hukum Dasar Republik Federal Jerman].

Huntington, Samuel P. The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1957.

Kelsen, Hans. (2006). General Theory of Law and State. The Lawbook Exchange, Ltd. Idn.

Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan. Mengembalikan Tentara ke Barak: Agenda Mendesak Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia. Jakarta: Imparsial, 2005.

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM). Catatan Kritis terhadap Rencana Revisi UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI: Ancaman bagi Supremasi Sipil dan Demokrasi. Jakarta: ELSAM, 2023.

Said, Salim. Menyaksikan 30 Tahun Pemerintahan Otoriter Soeharto. Bandung: Mizan, 2016.

Soemantri, Sri. (1987). Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi. Alumni.

Tim Penyusun. Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Jilid VI: Pertahanan dan Keamanan Negara. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 127 Tahun 2004.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Conflict of Interest Statement: The author(s) declares that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationship that could be construed as a potential conflict of interest.

Copyright: © HALREV. This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Hasanuddin Law Review (Hasanuddin Law Rev. – HALREV) is an open access and peer-reviewed journal published by Faculty of Law, Hasanuddin University, Indonesia.

Open Access