

RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

Dari *Layering* ke *Displacement*: Pergeseran Mekanisme Perubahan Institusional dalam Erosi Supremasi Sipil atas Militer Indonesia tahun 2010–2025

Gilang Watuhumalang

Department of Politics and Government, Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Gadjah Mada

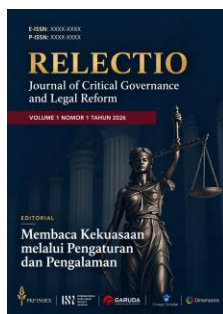
Email: gilangwatuhumalang2006@ugm.ac.id

Abstrak

Kajian hubungan sipil–militer kerap mengenali pelemahan supremasi sipil melalui pelanggaran konstitusional yang terbuka. Cara baca tersebut kurang memadai ketika batas peran militer bergeser melalui perubahan hukum yang bertahap dan memperoleh otorisasi dari lembaga sipil. Artikel ini menjelaskan mekanisme perubahan institusional dalam hubungan sipil–militer Indonesia pada 2010–2025 serta cara pergeseran kewenangan itu dikenali dan dipersoalkan oleh aktor publik. Penelitian menggunakan studi kasus kualitatif dengan *process tracing* terhadap empat episode kebijakan: Minimum Essential Force tahap I, Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024, Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2024, dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang TNI beserta pengujian formilnya. Dokumen hukum, kajian terdahulu, pernyataan organisasi masyarakat sipil, dan pemberitaan dianalisis menggunakan tipologi perubahan institusional bertahap Mahoney dan Thelen. Hasil analisis menunjukkan bahwa episode-episode tersebut tidak membentuk lompatan tunggal dari *layering* menuju *displacement*. Perubahan berlangsung melalui mekanisme yang berbeda pada objek pengaturan yang berbeda: pembaruan kapasitas pertahanan, penataan organisasi, dan perluasan cakupan penempatan prajurit aktif. Respons publik terdokumentasi terutama ketika konsekuensi perubahan dapat dirumuskan sebagai persoalan fungsi pemerintahan, status personel, atau keterbukaan legislasi. Artikel ini mengembangkan konsep keterbacaan institusional untuk menjelaskan bagaimana perubahan pengaturan dikenali sebagai pergeseran distribusi kewenangan. Temuan mengarahkan perhatian pada hubungan antara otorisasi sipil dan kualitas pembatasan kelembagaan. Dengan demikian, pelemahan supremasi sipil lebih tepat dianalisis sebagai proses penataan kewenangan yang memperoleh dasar hukum dan perlu diuji melalui pelaksanaan serta mekanisme pertanggungjawabannya. **Kata kunci:** hubungan sipil–militer; supremasi sipil; perubahan institusional bertahap; keterbacaan institusional; Indonesia.

Abstract

Civil–military relations scholarship often identifies the erosion of civilian supremacy through visible violations of constitutional order. This approach is less adequate when the boundaries of military roles shift gradually through legal changes authorized by civilian institutions. This article examines institutional change in Indonesia's civil–military relations from 2010 to 2025 and how shifts in authority are recognized and contested by public actors. It employs a qualitative single-case study and



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

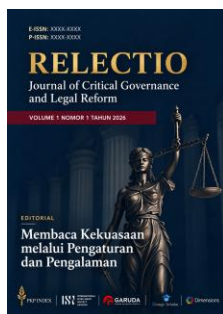
process tracing of four policy episodes: the first phase of the Minimum Essential Force policy, Presidential Regulation No. 137/2024, Presidential Regulation No. 148/2024, and Law No. 3/2025 on the Indonesian National Armed Forces, including its formal judicial review. Legal documents, previous scholarship, civil society statements, and media reports are analyzed using Mahoney and Thelen's typology of gradual institutional change. The findings show that these episodes do not constitute a single transition from layering to displacement. Instead, different mechanisms operate across distinct objects of regulation: defense capacity, organizational arrangements, and the scope of active-duty military appointments. Public responses are documented most clearly when the consequences of change can be articulated as questions concerning government functions, personnel status, or legislative transparency. The article develops the concept of institutional legibility to explain how regulatory changes become recognizable as shifts in the distribution of authority. The findings draw attention to the relationship between civilian authorization and the quality of institutional constraints. Civilian supremacy is therefore better analyzed as a legally authorized process of reallocating authority, whose effects must be assessed through implementation and accountability mechanisms.

Keywords: civil-military relations; civilian supremacy; gradual institutional change; institutional legibility; Indonesia.

Pendahuluan

Perdebatan mengenai supremasi sipil menghadapi persoalan ketika otoritas politik sipil menggunakan kewenangannya untuk memperluas keterlibatan militer melalui pengaturan hukum formal. Keadaan ini menuntut pembacaan atas hubungan antara kendali terhadap institusi bersenjata dan keputusan sipil yang mengubah batas perannya dalam pemerintahan (Croissant et al., 2013; Feaver, 1999; Mietzner, 2009). Dalam perdebatan tersebut, artikel ini mengkaji perubahan hubungan sipil-militer Indonesia melalui perspektif perubahan institusional, dengan menelusuri bagaimana episode kebijakan terpilih pada 2010–2025 menata ruang keterlibatan militer di ruang nonmiliter dan bagaimana konsekuensinya dikenali oleh aktor publik. Perhatian diarahkan pada *keterbacaan institusional*, yakni sejauh mana perubahan aturan atau organisasi dapat dipahami sebagai pergeseran distribusi kewenangan. Melalui pembacaan ini, artikel menghubungkan cara batas peran militer diubah dengan proses yang menjadikan perubahan tersebut sebagai objek pengawasan dan penentangan publik.

Dalam telaah mengenai negara demokrasi, supremasi sipil merupakan hubungan kewenangan yang menempatkan penentuan peran dan penggunaan kekuatan militer di bawah otoritas politik sipil, dengan pelaksanaan yang dapat diawasi serta dipertanggungjawabkan. Prinsip ini menyangkut kemampuan institusi demokratis mengarahkan organisasi bersenjata sekaligus menjaga agar kapasitas koersifnya digunakan dalam batas yang ditetapkan. Perdebatan mengenai profesionalisme, kepatuhan, dan pengawasan memperlihatkan bahwa hubungan tersebut harus dipelihara melalui pengaturan kelembagaan dan praktik pemerintahan (Feaver, 1999; Huntington, 1957; Kohn, 1997). Karena itu, kualitas supremasi sipil dapat ditelaah dari cara batas peran militer dibentuk, dijalankan, dan diubah.



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

Perubahan batas tersebut menghadirkan persoalan ketika otoritas sipil sendiri membuka ruang keterlibatan militer yang lebih luas. Keputusan yang berasal dari pemerintah atau parlemen memang menunjukkan pelaksanaan kewenangan sipil, tetapi konsekuensinya terhadap pembagian fungsi dan pengawasan tetap memerlukan penilaian. Dalam hubungan ini, kendali atas suatu penugasan dan kemampuan mempertahankan pembatasan institusional merupakan dua hal yang berkaitan tanpa selalu berjalan searah. Kajian hubungan sipil-militer dengan demikian perlu memperhatikan pilihan politik yang membentuk keterlibatan militer, termasuk ketika pilihan tersebut memperoleh dasar melalui aturan formal (Croissant et al., 2013; Feaver, 1999; Mietzner, 2009).

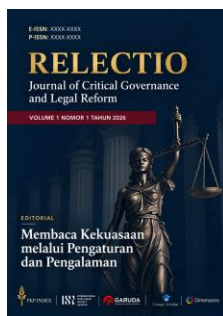
Pengalaman Indonesia menyediakan konteks penting untuk memeriksa hubungan itu. Reformasi setelah 1998 mengubah kedudukan militer dalam pemerintahan, sementara warisan keterlibatan sosial-politik dan kepentingan organisasionalnya terus menjadi bagian dari perundingan mengenai tatanan baru (Honna, 2003; Mietzner, 2009). Mietzner (2009) menunjukkan bahwa persaingan antarelite sipil dapat membuka ruang bagi militer untuk mempertahankan pengaruh, sedangkan konsolidasi politik dapat mempersempitnya. Temuan tersebut menempatkan tindakan elite sipil sebagai unsur penjelas yang menentukan: arah reformasi bergantung pula pada cara kewenangan digunakan untuk mempertahankan pembatasan atau mengakomodasi keterlibatan militer.

Periode 2015–2023 menunjukkan bahwa ruang penempatan prajurit aktif berkembang terutama melalui pengaturan administratif dan praktik pada lembaga yang telah berada dalam pengecualian Pasal 47 Undang-Undang TNI. Perkembangan regulasi dan praktik tersebut memperlihatkan kesinambungan prosedural sebelum perubahan pada 2024–2025, sebagaimana diringkaskan pada Tabel 1 (Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, 2016; Tentara Nasional Indonesia, 2018, 2020).

Table 1.

Perkembangan regulasi dan praktik penempatan prajurit aktif, 2015–2023

Periode	Perkembangan Regulasi dan Praktik	Kata Kunci
2015–2016	Perpang TNI No. 52 Tahun 2015 mengatur penugasan prajurit di luar struktur TNI. Permenhan No. 38 Tahun 2016 menetapkan tata cara dan persyaratan prajurit TNI menduduki jabatan ASN.	Formalisasi prosedur; daftar pengecualian Pasal 47 UU TNI tetap menjadi basis.



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

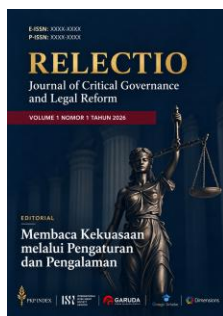
Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

Periode	Perkembangan Regulasi dan Praktik	Kata Kunci
2017–2018	PP No. 11 Tahun 2017 membuka jabatan ASN tertentu di instansi pusat bagi prajurit TNI/Polri. Perpeng TNI No. 61 Tahun 2018 menggantikan Perpeng No. 52 Tahun 2015 dan menyesuaikan mekanismenya.	Penempatan di luar struktur memperoleh mekanisme administratif dan karier yang lebih eksplisit.
2019–2020	Perpeng TNI No. 52 Tahun 2020 menyempurnakan mekanisme penugasan dan penyetaraan jabatan dalam Perpeng No. 61 Tahun 2018.	<i>Refinement</i> atas kanal penempatan yang sudah ada, bukan jalur pengecualian baru.
2021–2022	Basarnas mencatat Bagus Puruhito sebagai Kepala Basarnas pada 2019–2021 dan Henri Alfiandi pada 2021–2023. Henri dilantik pada Februari 2021 dan naik pangkat menjadi Marsekal Madya pada bulan yang sama.	Menunjukkan kontinuitas penempatan perwira aktif pada sektor yang termasuk pengecualian Pasal 47 UU TNI.
2023	Kasus korupsi di Basarnas memicu evaluasi publik atas penempatan perwira aktif (Santoso, 2023). UU No. 20 Tahun 2023 menggantikan UU No. 5 Tahun 2014 dan tetap membuka jabatan ASN tertentu bagi prajurit TNI/Polri di instansi pusat (Republik Indonesia, 2023).	Kontinuitas kerangka penempatan disertai meningkatnya keterlihatan politik atas konsekuensi praktiknya.

Sumber: disusun berdasarkan Kementerian Pertahanan Republik Indonesia (2016), *Peraturan Panglima TNI No. 52 Tahun 2015*, *Peraturan Panglima TNI No. 61 Tahun 2018*, *Peraturan Panglima TNI No. 52 Tahun 2020*, *Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017*, *Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan* (2021, 2024), Santoso (2023), dan Republik Indonesia (2023).

Rangkaian tersebut tidak menunjukkan perubahan tunggal yang mengubah basis hukum penempatan pada 2015–2023. Sebaliknya, periode ini memperlihatkan penguatan prosedur dan kontinuitas praktik pada sektor yang secara normatif telah dibuka. Karena itu, perluasan pengaturan pada 2024–2025 tidak muncul dari kekosongan regulasi, melainkan dari lapisan pengaturan yang telah berkembang sebelumnya.

Literatur tersebut telah menjelaskan kompromi reformasi pertahanan dan memperdebatkan perluasan keterlibatan militer dalam pemerintahan. Ruang yang masih perlu ditelaah terletak pada hubungan antara bentuk perubahan pengaturan dan cara konsekuensinya dikenali sebagai persoalan politik. Penambahan ketentuan, penataan organisasi, dan penggantian aturan menghadirkan pekerjaan penafsiran yang berbeda bagi pihak yang hendak memeriksanya. Perubahan yang dinyatakan langsung dalam teks menyediakan rujukan yang relatif mudah ditunjuk, sedangkan akibat suatu penataan



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

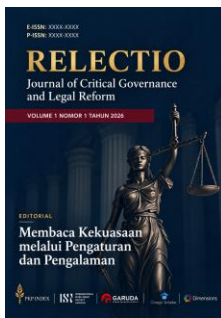
kelembagaan mungkin baru terlihat setelah beberapa ketentuan dibaca bersama. Perbedaan ini relevan bagi pengawasan publik karena pihak yang menyampaikan keberatan perlu terlebih dahulu mengidentifikasi apa yang berubah dan mengapa perubahan itu penting.

Artikel ini menyebut persoalan tersebut sebagai *keterbacaan institusional*, yakni sejauh mana perubahan aturan atau organisasi dapat dikenali sebagai pergeseran distribusi kewenangan. Sebagai konsep kerja, keterbacaan menghubungkan susunan pengaturan dengan proses penafsiran yang membawanya ke dalam perdebatan publik. Tipologi Mahoney dan Thelen (2010) membantu membedakan mekanisme perubahan, sementara perhatian Scheppele (2018) terhadap penggunaan hukum dalam pelemahan pembatasan kekuasaan mengarahkan pemeriksaan pada konsekuensi demokratisnya. Melalui pertemuan keduanya, analisis dapat menelusuri perubahan batas peran militer sekaligus memeriksa bagaimana aktor publik menjelaskan arti perubahan tersebut.

Keterbacaan institusional perlu dibedakan dari intensitas penentangan. Kritik akademik, pernyataan organisasi, dan aksi kolektif menyediakan bukti mengenai pengenalan serta pemaknaan perubahan, tetapi perkembangannya juga berkaitan dengan jangkauan kebijakan dan kesempatan mobilisasi. Oleh sebab itu, hubungan antara bentuk pengaturan dan respons publik harus ditelusuri melalui isi keberatan, waktu kemunculan, serta dasar yang digunakan para penuturnya. (Perlu dokumentasi respons publik pada setiap episode dengan rentang penelusuran yang sebanding jika ada.) Atas dasar itu, artikel ini mengajukan pertanyaan: bagaimana mekanisme perubahan institusional membentuk pergeseran batas peran militer dalam episode kebijakan terpilih pada 2010–2025, dan bagaimana pergeseran tersebut dikenali serta dipersoalkan oleh aktor publik? Kajian ini bertujuan menjelaskan hubungan antara perubahan pengaturan dan keterbacaan institusionalnya, sehingga kontribusinya terletak pada pemahaman mengenai bagaimana penataan peran militer menjadi objek pemeriksaan dan penentangan dalam tata institusi negara yang demokratis.

Tinjauan Pustaka

Diskursus mengenai hubungan sipil–militer dalam konteks pertanyaan tentang perubahan batas kewenangan militer mengandung beberapa dimensi kajian, yakni pengaturan prerogatif militer, pelembagaan kontrol sipil, dan keterlibatan publik dalam memperdebatkan legitimasi penugasan militer. Ketiganya memberikan titik masuk yang berbeda untuk memahami bagaimana kedudukan militer terbentuk dalam pemerintahan demokratis. Kajian mengenai prerogatif menyoroti wilayah kewenangan yang dipertahankan organisasi militer, sedangkan pendekatan kontrol sipil memeriksa kemampuan lembaga demokratis untuk menentukan serta mengawasi penggunaannya. Perhatian terhadap legitimasi kemudian memperluas pembahasan pada bagaimana peran militer memperoleh penerimaan atau menghadapi keberatan dalam kehidupan politik (Kuehn & Croissant, 2023; Levy, 2016; Stepan, 1988). Pertemuan ketiga dimensi tersebut menjadi dasar untuk membaca perubahan regulasi sebagai proses penataan kewenangan yang konsekuensinya perlu ditelusuri melalui praktik kelembagaan dan tanggapan publik.



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

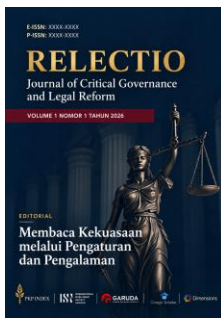
Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

Dalam kajian klasik mengenai demokratisasi, Stepan (1988) menempatkan prerogatif militer sebagai persoalan yang menentukan hubungan antara angkatan bersenjata dan pemerintahan sipil. Prerogatif merujuk pada wilayah kewenangan yang secara formal maupun dalam praktik diakui sebagai ranah militer. Konsep ini memungkinkan analisis menjangkau kedudukan militer dalam susunan pemerintahan, termasuk ketika hubungan dengan pemimpin sipil berlangsung tanpa pertentangan terbuka. Pembacaan multidimensional Kuehn dan Croissant (2023) selanjutnya menunjukkan bahwa pembentukan serta keberlanjutan kontrol sipil perlu diperiksa melalui distribusi kewenangan dalam berbagai ranah kebijakan. Dengan demikian, kepatuhan terhadap pemerintah dan pembatasan peran kelembagaan merupakan dua persoalan yang perlu ditelaah hubungannya: keputusan pemimpin sipil dapat mengarahkan tindakan militer sekaligus memberikan ruang penugasan yang lebih luas.

Kedudukan aktor sipil menjadi lebih kompleks ketika analisis bergerak dari lembaga pemerintahan menuju masyarakat. Melalui teori konkordansi, Schiff (1995) memasukkan warga negara bersama elite politik dan militer sebagai pihak yang membentuk hubungan sipil–militer. Penekanannya pada kesepahaman antarpihak memperluas perhatian terhadap dasar sosial hubungan tersebut, meskipun kesepahaman itu sendiri masih memerlukan penilaian mengenai kualitas demokratisnya. Levy (2016) mempertajam persoalan ini dengan membedakan *control of the military*, yaitu pengendalian atas organisasi militer, dari *control of militarization*, yakni pengawasan terhadap legitimasi penggunaan kekuatan militer melalui proses deliberatif. Perbedaan tersebut menyediakan alasan konseptual untuk memeriksa keputusan pemerintah bersama perdebatan yang menyertainya. Dalam naskah ini, otorisasi sipil dipahami sebagai bagian dari hubungan kewenangan, sementara penerimaan dan keberatan publik ditelaah sebagai proses politik yang dapat mempersoalkan cakupan otorisasi tersebut.

Literatur Indonesia memperlihatkan bagaimana persoalan tersebut hadir dalam pembahasan perubahan hukum dan pelaksanaan tugas militer. Gunawan (2024), melalui analisis jaringan wacana atas perdebatan perubahan UU TNI pada Mei–Juli 2023, menemukan peran menonjol organisasi masyarakat sipil, lembaga kajian, dan akademisi dalam mengangkat persoalan dwifungsi serta penempatan personel militer pada jabatan sipil. Sementara itu, Mengko dan Rosadi (2025) mengidentifikasi *non-institutionalised civilian control*, atau kontrol sipil yang tidak terlembagakan, dalam pelaksanaan operasi militer selain perang. Konsep ini menunjuk pada praktik pengendalian yang berjalan melalui pengaturan informal atau menyimpang dari prosedur kelembagaan yang telah ditetapkan. Kedua kajian mempertemukan persoalan legitimasi dengan pelaksanaan kewenangan: peran militer diperdebatkan melalui wacana publik, tetapi juga dibentuk melalui keputusan dan kebiasaan administratif yang memerlukan pemeriksaan tersendiri.

Untuk menelusuri proses pembentukan tersebut, kajian ini menggunakan pendekatan perubahan institusional bertahap Mahoney dan Thelen (2010). *Layering* berlangsung melalui penambahan aturan pada susunan yang telah ada, sedangkan *conversion* terjadi ketika aturan yang bertahan diarahkan pada tujuan atau penggunaan berbeda. *Displacement* mengacu pada



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

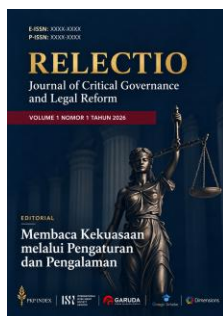
penggantian aturan lama, sementara *drift* menunjukkan perubahan akibat institusional ketika aturan relatif tetap di tengah perubahan keadaan. Kategori tersebut membantu menjelaskan cara perubahan berlangsung; penilaiannya memerlukan perhatian pada hubungan antara aturan terdahulu, ruang penafsiran, dan pelaksanaan. Perubahan redaksi peraturan, misalnya, baru dapat dibaca sebagai *displacement* apabila terdapat bukti mengenai aturan atau susunan kewenangan yang digantikannya. Melalui perbedaan ini, pembahasan reformasi hukum dapat menilai bagaimana perubahan normatif berhubungan dengan pergeseran peran militer.

Hubungan antara mekanisme perubahan dan tanggapan publik selanjutnya diperiksa melalui konsep kerja **keterbacaan institusional**, yaitu sejauh mana perubahan aturan atau organisasi dapat dikenali sebagai pergeseran kewenangan. Konsep ini digunakan untuk menelusuri bagaimana aktor menghubungkan keputusan yang tampak teknis dengan konsekuensi politiknya. Analisis memperhatikan kejelasan perubahan mandat dalam dokumen serta penafsiran yang dikemukakan dalam perdebatan publik. Intensitas protes ditempatkan sebagai gejala yang memerlukan penjelasan, sebab kemampuan mengenali perubahan dan kemampuan memobilisasi penentangan bergantung pada proses yang berbeda. Arah pembacaan ini sejalan dengan upaya Brooks (2019) menghubungkan kajian kontrol sipil dengan perdebatan yang lebih luas mengenai kualitas demokrasi dan politik perlawanan.

Berdasarkan pertemuan literatur tersebut, kontribusi kajian diarahkan pada penjelasan tentang hubungan antara mekanisme perubahan institusional dan cara pergeseran batas peran militer dikenali serta dipersoalkan dalam episode kebijakan terpilih pada 2010–2025. Gunawan (2024) menyediakan pijakan untuk memahami konfigurasi perdebatan publik, sedangkan Mengko dan Rosadi (2025) memperjelas persoalan pelebagaan pengendalian. Kajian ini mempertemukan kedua perhatian tersebut melalui penelusuran perubahan aturan dan penafsiran aktor pada setiap episode. Dengan pendekatan demikian, hubungan antara perubahan kelembagaan dan kontestasi publik menjadi pertanyaan empiris yang diperiksa melalui dokumen, alih-alih diasumsikan mengikuti urutan perkembangan yang seragam.

Metode Penelitian

Kajian ini menggunakan desain kualitatif berupa studi kasus tunggal Indonesia dengan pendekatan *process tracing* untuk menelusuri hubungan antara perubahan pengaturan peran militer dan tanggapan publik dalam episode kebijakan terpilih pada 2010–2025. Penelusuran diarahkan pada pemeriksaan bukti yang menghubungkan keputusan dengan perubahan kewenangan, mengikuti penekanan Collier (2011) mengenai pentingnya bukti diagnostik dalam menjelaskan proses institusional. Unit analisis mencakup MEF tahap I, Perpres Nomor 137 Tahun 2024, Perpres Nomor 148 Tahun 2024, serta UU Nomor 3 Tahun 2025 dan pengujiannya di Mahkamah Konstitusi, dengan UU Nomor 34 Tahun 2004 sebagai acuan pengaturan sebelumnya. Data meliputi dokumen hukum dari sumber resmi, penelitian terdahulu, serta pernyataan organisasi masyarakat sipil dan pemberitaan mengenai setiap



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

episode. Analisis dokumen mengikuti Bowen (2009) dengan memperhatikan konteks penerbitan, tujuan penyusunan, dan kedudukan sumber dalam peristiwa yang diteliti. Prosedur analisis dimulai dengan penyusunan kronologi, dilanjutkan perbandingan aturan dan praktik pelaksanaannya untuk mengidentifikasi *layering*, *drift*, *conversion*, atau *displacement* berdasarkan Mahoney dan Thelen (2010), tanpa menetapkan terlebih dahulu arah pergeseran antarmekanisme. Pernyataan publik kemudian dikodekan menurut aktor, objek keberatan, dan bentuk tindakan untuk memeriksa bagaimana perubahan kewenangan dikenali serta dipersoalkan. Keterbacaan institusional ditelaah melalui kejelasan perubahan mandat dan penafsiran aktor, sedangkan hubungan penentangan dengan keputusan berikutnya diperiksa berdasarkan bukti proses yang tersedia. Pemeriksaan silang memperhatikan asal informasi agar pemberitaan ulang tidak diperlakukan sebagai konfirmasi independen. Keterbatasan akses terhadap negosiasi informal dan dokumen internal membatasi temuan pada proses yang terdokumentasi; urutan peristiwa maupun perbedaan intensitas protes tidak dengan sendirinya membuktikan hubungan kausal.

Hasil dan Pembahasan

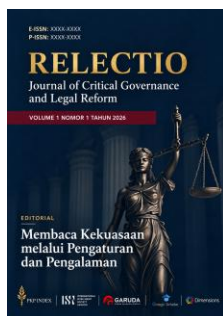
Hasil

Modernisasi Pertahanan dalam Episode Tatahan Kelembagaan

MEF tahap I pada 2010–2014 memperlihatkan pembaruan kapasitas pertahanan yang berlangsung dalam susunan kelembagaan yang sebagian tetap dipertahankan. Gunawan (2017) mengidentifikasi pola tersebut sebagai *layering*, yakni penambahan program modernisasi pada pengaturan yang telah ada. Pembaruan alat pertahanan berjalan bersama keberlanjutan struktur komando teritorial dan doktrin pertahanan. Dalam episode ini, perubahan terutama menyentuh kapasitas organisasi, sementara sebagian dasar penataan kelembagaannya bertahan.

Tabel 2. Perubahan pengaturan, batas kewenangan, dan pengenalan publik pada episode kebijakan terpilih

Rentang	Perubahan aturan	Tafsir Mekanisme Institusional	Konteks Telaah Kewenangan
MEF tahap I, 2010–2014	Program modernisasi pertahanan ditambahkan dalam susunan kelembagaan yang sebagian tetap dipertahankan.	<i>Layering</i> pada tingkat program, mengikuti pembacaan Gunawan (2017).	Hubungan antara pembaruan kapasitas pertahanan dan keberlanjutan susunan kewenangan; perluasan peran dalam pemerintahan sipil belum dapat disimpulkan dari modernisasi tersebut.



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

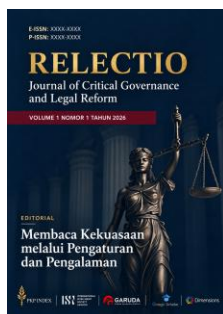
Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

Perpres Nomor 137 Tahun 2024	Pengaturan jabatan khusus kepresidenan mengakomodasi penempatan prajurit tanpa kehilangan status keprajuritannya.	Indikasi <i>layering</i> terhadap pengaturan batas penempatan; kebaruan ketentuannya perlu diperiksa melalui perbandingan dengan aturan terdahulu.	Hubungan antara keberlanjutan status keprajuritan dan pelaksanaan fungsi jabatan pemerintahan.
Perpres Nomor 148 Tahun 2024	Sekretaris Kabinet ditempatkan dalam susunan Sekretariat Militer Presiden, disertai pengaturan apabila jabatan diisi personel TNI atau Polri.	Penataan organisasi melalui perubahan ketentuan formal; pembacaan sebagai <i>conversion</i> memerlukan bukti pengarahuan ulang fungsi struktur yang bertahan.	Hubungan antara kedudukan organisasi, fungsi substantif jabatan, dan dasar penempatan personel.
UU Nomor 3 Tahun 2025 dan pengujian formilnya	Cakupan kementerian dan lembaga yang dapat ditempati prajurit aktif diperluas, sementara pembatasan di luar cakupan tersebut dipertahankan.	<i>Displacement</i> terbatas pada ketentuan yang digantikan; perluasan pengecualian berlangsung bersama keberlanjutan sebagian prinsip pembatasan.	Perubahan jangkauan otorisasi penempatan serta kesempatan publik memeriksa proses pembentukannya.

Sumber: disusun berdasarkan Gunawan (2017), Salsabil dan Nasihuddin (2025), Perpres Nomor 137 Tahun 2024, Perpres Nomor 148 Tahun 2024, serta dokumentasi perubahan UU TNI dan pengujian formilnya.

Hubungan tersebut menjadi titik pembanding untuk menelaah perubahan batas peran militer. Pembaruan kapasitas dan perubahan distribusi kewenangan merupakan dua dimensi yang dapat bergerak secara berbeda. Organisasi dapat memperoleh kemampuan baru tanpa perubahan sebanding pada kedudukannya dalam pemerintahan. Karena itu, MEF menunjukkan bagaimana pembaruan diakomodasi dalam susunan yang tersedia, tetapi belum memberikan dasar untuk menyimpulkan perluasan kewenangan militer pada ranah sipil.

Kedudukan MEF dalam rangkaian penelitian juga memerlukan pembedaan antara perbandingan historis dan kesinambungan proses. Episode ini memperlihatkan bentuk hubungan antara perubahan dan keberlanjutan institusi, sedangkan pengaturan pada 2024–



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

2025 lebih langsung berkenaan dengan akses terhadap jabatan pemerintahan. Hubungan keduanya belum dapat ditetapkan sebagai satu rangkaian sebab-akibat tanpa dokumentasi yang menghubungkan keputusan antarperiode. Dengan batas tersebut, MEF digunakan untuk memperlihatkan bahwa perubahan institusional dapat berlangsung melalui penambahan kapasitas sekaligus pemeliharaan susunan kewenangan.

Dokumentasi respons publik pada episode MEF belum menguraikan secara memadai bagaimana konsekuensi kelembagaannya dikenali sebagai persoalan hubungan sipil-militer. Temuan mengenai *layering* karena itu lebih kuat pada hubungan antara pembaruan program dan pengaturan yang bertahan. Penilaian tentang keterbacaan publik memerlukan bahan yang menunjukkan siapa yang menafsirkan perubahan tersebut, bagian mana yang dipersoalkan, dan bagaimana penafsiran itu disampaikan.

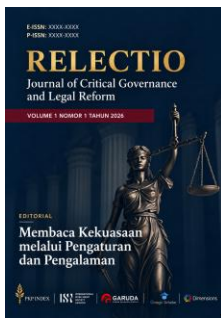
Status Keprajuritan dan Akses ke Jabatan Pemerintahan

Perpres Nomor 137 Tahun 2024 mengarahkan perhatian pada hubungan antara pengisian jabatan kepresidenan dan keberlanjutan status keprajuritan. Pasal 4 ayat (2), misalnya, mengatur bahwa prajurit yang diangkat menjadi Penasihat Khusus Presiden diberhentikan dari jabatan organiknya tanpa kehilangan status sebagai prajurit. Peraturan tersebut juga mencabut pengaturan terdahulu melalui Pasal 74. Dengan demikian, pemeriksaan perubahan memerlukan perbandingan terhadap ketentuan sebelumnya untuk membedakan unsur yang diteruskan dari unsur yang diperkenalkan.

Objek kelembagaan yang muncul dari pengaturan tersebut ialah hubungan antara status personel dan fungsi jabatan. Pelepasan jabatan organik mengubah penempatan seseorang dalam organisasi, sementara keberlanjutan status mempertahankan hubungan keprajuritannya. Persoalan batas peran militer kemudian terletak pada bagaimana kedua kedudukan itu dipertemukan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan. Dokumen pengaturan menyediakan dasar untuk mengidentifikasi hubungan tersebut, sedangkan konsekuensinya terhadap pertanggungjawaban memerlukan pemeriksaan atas pelaksanaan jabatan.

Perpres Nomor 148 Tahun 2024 memperlihatkan penataan yang lebih spesifik. Pasal 48 ayat (1) memasukkan Sekretaris Kabinet ke dalam susunan Sekretariat Militer Presiden, sedangkan Pasal 121 ayat (2) mengatur hak keuangan dan fasilitas apabila jabatan tersebut diisi prajurit TNI atau anggota Polri. Kedudukan organisasi dan kemungkinan status pengisinya dengan demikian dinyatakan dalam ketentuan formal. Temuan ini membatasi pembacaan episode tersebut sebagai *conversion* murni karena perubahan juga berlangsung melalui penataan tekstual organisasi.

Salsabil dan Nasihuddin (2025), sebagaimana dirujuk dalam bahan penelitian, mempersoalkan hubungan antara fungsi administratif Sekretaris Kabinet dan penempatannya dalam lingkungan Sekretariat Militer Presiden. Keberatan tersebut menunjukkan cara keputusan organisasi dibaca sebagai persoalan distribusi kewenangan. Perhatian diarahkan pada kesesuaian antara pekerjaan yang dijalankan, kedudukan institusional jabatan, dan status personel yang mengisinya.



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

Kedua episode memperlihatkan bahwa batas keterlibatan militer dapat diperiksa melalui hubungan antarpengaturan. Pembacaan atas status personel saja belum menjelaskan seluruh konsekuensi penempatan, sebagaimana pembacaan nomenklatur organisasi saja belum memastikan sifat fungsi yang dilaksanakan. Keterbacaan institusional muncul ketika hubungan tersebut dijelaskan sebagai persoalan mengenai siapa yang dapat menjalankan suatu fungsi pemerintahan dan melalui dasar pengaturan apa.

Bukti respons publik pada episode ini terutama tersedia dalam bentuk kritik yang dilaporkan oleh literatur. Bahan tersebut membantu mengidentifikasi objek keberatan, tetapi belum memberikan ukuran yang sebanding mengenai jangkauan penentangan atau pengaruhnya terhadap keputusan pemerintah. Hasil penelitian karena itu menunjukkan adanya penafsiran terhadap hubungan fungsi dan status, dengan kesimpulan mengenai mobilisasi tetap dibatasi oleh dokumentasi yang tersedia.

Perluasan Penempatan dan Kontestasi atas Proses Legislasi

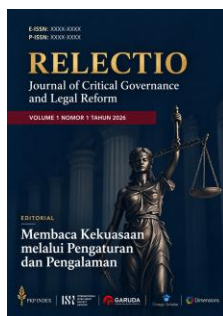
UU Nomor 3 Tahun 2025 memperluas cakupan kementerian dan lembaga yang dapat ditempati prajurit aktif dari sepuluh menjadi empat belas. Ketentuan mengundurkan diri atau pensiun tetap berlaku bagi penempatan di luar cakupan tersebut. Perubahan ini memperluas pengecualian dalam pengaturan jabatan sipil, sementara sebagian prinsip pembatasan dipertahankan. Pergeseran yang dapat diidentifikasi terletak pada cakupan penempatan yang memperoleh otorisasi hukum.

Temuan tersebut memerlukan pembedaan antara perubahan ketentuan dan penggantian keseluruhan tatanan. Pada tingkat norma penempatan, terdapat perubahan terhadap cakupan pengaturan sebelumnya. Pada tingkat hubungan sipil-militer yang lebih luas, konsekuensinya masih bergantung pada bagaimana penempatan dilaksanakan dan diawasi. Pengodean sebagai *displacement* karena itu perlu menyebut secara jelas ketentuan yang digantikan, dengan tetap memperhatikan unsur pembatasan yang bertahan.

Penentangan publik terdokumentasi melalui pengujian formil, termasuk Perkara Nomor 81/PUU-XXIII/2025 yang diajukan YLBHI, Imparsial, KontraS, dan pemohon perseorangan. Pada 17 September 2025, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan Pemohon I-IV dan menyatakan permohonan Pemohon V-VI tidak dapat diterima. Empat hakim menyampaikan pendapat berbeda, dengan perhatian antara lain terhadap keterbukaan pembentukan undang-undang dan kesempatan publik memberikan masukan.

Dokumentasi perkara memperlihatkan bahwa perubahan peran militer dipersoalkan pula melalui prosedur pembentukan aturan. Aktor publik membawa keberatan mengenai akses terhadap proses legislasi ke arena pengujian konstitusional. Dengan demikian, objek penentangan mencakup hubungan antara substansi pengaturan dan kesempatan pihak yang berkepentingan untuk memeriksa pembentukannya.

Hasil pengujian formil menjelaskan penyelesaian permohonan dalam ruang lingkup pemeriksaan tersebut. Penilaian mengenai konsekuensi demokratis pelaksanaan ketentuan tetap memerlukan bukti tersendiri. Perbedaan ini penting karena keberlakuan undang-



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

undang, keterbukaan pembentukannya, dan pengaruhnya terhadap distribusi kewenangan merupakan persoalan yang berkaitan tetapi memiliki objek pembuktian berbeda.

Secara keseluruhan, episode terpilih memperlihatkan perubahan pada objek yang diatur: kapasitas pertahanan, kedudukan jabatan, dan cakupan penempatan. Dokumentasi tanggapan publik menunjukkan bagaimana sebagian perubahan tersebut diterjemahkan menjadi persoalan fungsi pemerintahan serta keterbukaan legislasi. Variasi ini menjadi dasar untuk menjelaskan hubungan antara mekanisme perubahan institusional dan proses yang membuat konsekuensinya dapat diperiksa.

Pembahasan

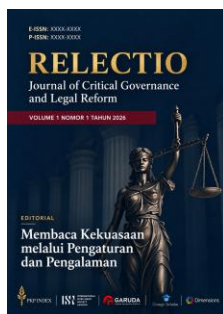
Penataan Institusional atas Akses terhadap Kewenangan

Pembacaan melalui Mahoney dan Thelen (2010) mengarahkan perhatian pada hubungan antara bagian institusi yang berubah dan bagian yang dipertahankan. Pada kasus ini, hubungan tersebut penting karena keberlanjutan prinsip umum dapat berjalan bersama perubahan cakupan penerapannya. Suatu aturan tetap menyatakan pembatasan, sementara ketentuan lain memperluas keadaan yang dikecualikan. Akibat institusionalnya perlu ditelaah melalui perubahan jangkauan pembatasan tersebut.

Dari perspektif tata kelola, pengaturan penempatan merupakan cara menentukan akses terhadap fungsi pemerintahan. Aturan menetapkan siapa yang memenuhi syarat menduduki jabatan sekaligus membentuk hubungan antara personel, organisasi, dan kewenangan yang dijalankan. Karena itu, perubahan batas peran militer perlu dibaca melampaui jumlah jabatan yang tersedia. Pertanyaan analitisnya mencakup fungsi apa yang dapat dijalankan melalui jabatan tersebut dan bagaimana pelaksanaannya ditempatkan dalam hubungan pertanggungjawaban.

Konsep prerogatif militer Stepan (1988) membantu mengidentifikasi wilayah pemerintahan yang diakui dapat dimasuki organisasi atau personel militer. Namun, akses personel dan kewenangan organisasi perlu dibedakan. Penempatan prajurit aktif menunjukkan terbukanya akses terhadap suatu jabatan, sedangkan peningkatan pengaruh institusi militer memerlukan bukti tentang hubungan antara pemegang jabatan, rantai komando, dan keputusan yang dihasilkan. Pembedaan ini memungkinkan analisis tetap kritis terhadap perubahan batas tanpa menganggap setiap penempatan menghasilkan akibat kelembagaan yang seragam.

Penataan organisasi juga mempunyai arti tersendiri. Kedudukan suatu jabatan dapat memengaruhi cara persyaratan pengisiannya dipahami. Dalam hubungan ini, organisasi menjadi bagian dari pengaturan akses: penempatan fungsi pada suatu lingkungan kelembagaan dapat mengubah dasar argumentasi mengenai siapa yang layak menjalankannya. Untuk menilai akibatnya, analisis perlu mempertemukan fungsi substantif jabatan dengan kedudukan formalnya. Kesesuaian atau ketegangan antara keduanya merupakan persoalan empiris yang harus diperiksa.



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

Pembacaan ini memperjelas penggunaan tipologi perubahan institusional. *Layering*, *conversion*, dan *displacement* membantu menjelaskan cara pengaturan berubah pada objek tertentu; kategori tersebut tidak dengan sendirinya menentukan arah demokratis perubahan. Penambahan aturan dapat memperkuat pengawasan atau memperluas pengecualian, bergantung pada isi dan pelaksanaannya. Kontribusi analisis terletak pada penjelasan mengenai bagaimana perubahan tersebut menata akses terhadap kewenangan, bukan pada penempatan setiap regulasi dalam urutan mekanisme yang dianggap pasti.

Otorisasi Sipil dan Batas Pengendalian Militer

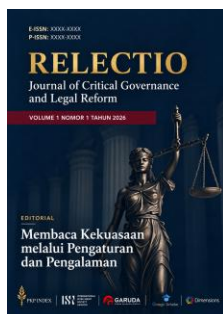
Temuan memperlihatkan pentingnya membedakan otorisasi sipil dari kualitas pembatasan kewenangan. Otorisasi menunjuk pada keputusan lembaga sipil yang memberikan dasar bagi suatu penempatan atau penugasan. Kualitas pembatasan menyangkut kejelasan cakupan kewenangan serta kemampuan institusi yang berwenang untuk mengawasi dan mengoreksi pelaksanaannya. Keduanya dapat berjalan searah, tetapi hubungan tersebut perlu diperiksa dalam setiap pengaturan.

Pembedaan ini sejalan dengan pendekatan multidimensional Kuehn dan Croissant (2023). Kemampuan pemerintah menentukan penugasan merupakan satu dimensi kontrol sipil, sedangkan pengawasan atas pelaksanaan dan pemeliharaan batas fungsi merupakan dimensi lainnya. Pemerintah dapat mengendalikan keputusan penempatan sambil memberikan ruang keterlibatan yang lebih luas. Karena itu, asal-usul sipil suatu keputusan belum menyelesaikan pertanyaan mengenai konsekuensinya terhadap pembagian kewenangan.

Mietzner (2009) menyediakan pijakan untuk memahami peran pilihan elite sipil dalam hubungan tersebut. Peran militer turut dibentuk oleh keputusan politik mengenai fungsi yang diberikan dan pembatasan yang dipertahankan. Pada titik ini, tata kelola hubungan sipil-militer dapat dipahami sebagai pengaturan atas penggunaan kewenangan pemberi otorisasi. Pemeriksaan perlu menjangkau alasan pemberian kewenangan, cakupan yang dibenarkan, dan pihak yang dapat meminta pertanggungjawaban atas keputusan tersebut.

Pembacaan ini juga mempertemukan kontrol sipil dengan perhatian Levy (2016) terhadap *control of militarization*. Pengawasan demokratis menjangkau legitimasi perluasan peran militer, termasuk ketika perluasan tersebut memperoleh persetujuan pemerintah. Keberatan publik terhadap fungsi jabatan atau proses legislasi merupakan bagian dari pemeriksaan terhadap cakupan otorisasi. Kedudukannya dapat dianalisis tanpa terlebih dahulu menganggap keputusan pemerintah sah secara substantif ataupun menganggap seluruh keberatan membuktikan kemunduran demokrasi.

Implikasinya, kualitas tata kelola perlu dinilai melalui keterhubungan antara pemberian kewenangan dan pertanggungjawabannya. Perubahan hukum dapat memperjelas dasar penempatan, sementara pengaruhnya terhadap akuntabilitas bergantung pada apakah pengawasan dan koreksi turut diperjelas. Hubungan inilah yang menyediakan ukuran analitis lebih terarah daripada penilaian yang hanya bertumpu pada identitas sipil pembuat keputusan atau status militer penerima penugasan.



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

Keterbacaan Perubahan dan Ruang Kontestasi Publik

Keterbacaan institusional menjelaskan proses ketika pengaturan dikenali sebagai perubahan distribusi kewenangan. Proses ini memiliki dua sisi yang berkaitan. Dokumen menyediakan informasi mengenai apa yang diatur, sedangkan aktor publik menghubungkan informasi tersebut dengan akibat kelembagaannya. Ketentuan yang dapat dibaca secara tekstual belum tentu segera memperlihatkan konsekuensi politiknya, terutama ketika akibat tersebut muncul melalui hubungan beberapa aturan.

Dalam kasus ini, penafsiran atas fungsi jabatan menunjukkan pekerjaan yang menghubungkan keputusan administratif dengan persoalan batas peran militer. Aktor perlu menjelaskan mengapa status personel relevan terhadap fungsi yang dijalankan atau bagaimana penataan organisasi memengaruhi dasar penempatan. Kajian Gunawan (2024) tentang perdebatan revisi UU TNI memberi pijakan untuk memahami peran organisasi masyarakat sipil dan akademisi dalam proses tersebut. Kontribusi mereka dapat diperiksa melalui argumentasi yang membuat perubahan kelembagaan menjadi objek penilaian publik.

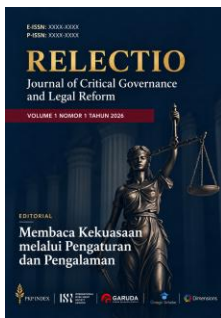
Kemampuan mengenali perubahan selanjutnya perlu dibedakan dari kesempatan memengaruhinya. Suatu pengaturan dapat dipahami dengan jelas setelah diberlakukan, sementara ruang untuk memengaruhi perumusannya telah menyempit. Karena itu, keterbacaan memiliki dimensi waktu: kapan informasi tersedia dan pada tahap apa konsekuensinya dapat dipersoalkan. Perselisihan mengenai keterbukaan legislasi menunjukkan relevansi pertanyaan ini, meskipun pengaruh keterbukaan terhadap hasil keputusan tetap memerlukan penelusuran tersendiri.

Hubungan tersebut memperdalam pengertian partisipasi dalam tata kelola. Tersedianya forum belum menjelaskan apakah pihak yang berkepentingan memperoleh informasi yang cukup untuk merumuskan keberatan. Penyampaian keberatan juga belum menjelaskan bagaimana pembuat keputusan menanggapi. Kualitas proses dapat ditelusuri melalui hubungan antara akses informasi, kesempatan mengajukan alasan, dan tanggapan berwenang terhadap alasan tersebut.

Dari sudut ini, keterbacaan institusional merupakan salah satu kondisi yang memungkinkan perubahan dipersoalkan secara terarah. Intensitas mobilisasi tetap dipengaruhi faktor lain, termasuk sumber daya organisasi dan kesempatan politik. Karena itu, sedikitnya protes belum membuktikan rendahnya pemahaman, sebagaimana besarnya mobilisasi belum mengukur ketepatan pembacaan terhadap aturan. Temuan penelitian lebih kuat ketika menelusuri isi keberatan dan hubungannya dengan keputusan tertentu.

Reformasi Hukum, Akuntabilitas, dan Koreksi Kewenangan

Pembacaan kasus ini mengarahkan reformasi hukum pada hubungan antara kejelasan otorisasi dan kemampuan mengoreksi penggunaannya. Perubahan peraturan dapat menyelesaikan ketidakjelasan dasar penempatan, tetapi kualitas reformasinya juga bergantung pada pengaturan mengenai batas fungsi dan pertanggungjawaban. Kepastian



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

mengenai siapa yang dapat menduduki jabatan perlu dihubungkan dengan kepastian mengenai apa yang dapat dilakukan melalui jabatan tersebut.

Perhatian Scheppele (2018) terhadap penggunaan hukum dalam pelemahan pembatasan kekuasaan membantu merumuskan pemeriksaan ini. Bentuk hukum menyediakan dasar keberlakuan, sementara arah kelembagaannya ditentukan oleh perubahan yang dihasilkan terhadap pembatasan. Penerapan kerangka tersebut pada kasus ini memerlukan bukti mengenai mekanisme pelemahan pengawasan. Keberadaan regulasi formal atau putusan pengujian belum cukup untuk menetapkan keseluruhan proses sebagai *autocratic legalism*.

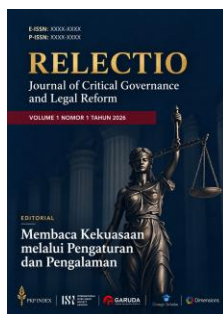
Kajian Mengko dan Rosadi (2025) mengenai kontrol sipil yang tidak terlembagakan memperjelas sisi pelaksanaan. Pengaturan formal perlu dibaca bersama praktik pengambilan keputusan karena hubungan pertanggungjawaban dapat dibentuk melalui prosedur yang berbeda dari desain normatifnya. Bagi reformasi hukum, persoalannya mencakup kemampuan menghubungkan dasar penugasan dengan pengawasan yang dapat dijalankan. Perubahan teks memperoleh arti kelembagaan ketika hubungan tersebut bekerja dalam praktik.

Atas dasar itu, reformasi hukum dapat dibaca sebagai penataan hubungan antara otorisasi, pelaksanaan, dan koreksi. Ketika cakupan penempatan berubah, pemeriksaan perlu menelusuri apakah tanggung jawab pemegang jabatan dan kewenangan pengawas ikut disesuaikan. Ketika keberatan diajukan, analisis perlu melihat apakah tersedia pihak yang berwenang memberikan jawaban dan menindaklanjuti persoalan. Ukuran ini menempatkan reformasi pada kemampuan pengaturan mempertanggungjawabkan perubahan kewenangan yang diperkenalkannya.

Kontribusi kajian ini terletak pada pertemuan antara mekanisme perubahan institusional dan proses pemeriksaan publik. Tipologi perubahan menjelaskan bagaimana pengaturan ditata ulang, sedangkan keterbacaan institusional menjelaskan bagaimana akibatnya dikenali sebagai persoalan kewenangan. Pertemuan keduanya menghasilkan proposisi bahwa kualitas tata kelola perubahan bergantung pula pada keterhubungan antara aturan yang memberikan otorisasi dan proses yang memungkinkan otorisasi tersebut diperiksa serta dikoreksi. Proposisi ini tetap terbuka untuk pengujian melalui bukti pelaksanaan jabatan dan tindak lanjut atas keberatan publik.

Kesimpulan

Kajian ini menunjukkan bahwa perubahan batas peran militer dalam episode kebijakan terpilih pada 2010–2025 berlangsung melalui penataan unsur kelembagaan yang berbeda. MEF tahap I memperlihatkan pembaruan kapasitas dalam susunan organisasi yang relatif bertahan, sedangkan pengaturan pada 2024–2025 lebih langsung menyentuh kedudukan jabatan dan cakupan penempatan prajurit aktif. Pembacaan melalui perubahan institusional menunjukkan bahwa perluasan ruang keterlibatan dapat berlangsung bersama keberlanjutan sebagian prinsip pembatasan. Temuan tersebut mendukung penjelasan



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

mengenai variasi mekanisme perubahan, sementara hubungan kausal antarepisode belum dapat ditetapkan sebagai satu lintasan yang berurutan.

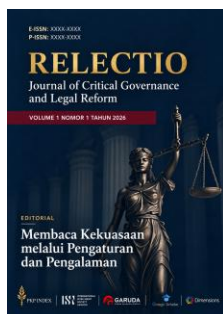
Pergeseran tersebut dikenali dan dipersoalkan melalui penafsiran atas hubungan antara status personel, fungsi jabatan, dan dasar penempatannya. Pada perubahan UU TNI, keberatan juga menjangkau keterbukaan proses legislasi. Konsep *keterbacaan institusional* menjelaskan bagaimana pengaturan diterjemahkan menjadi persoalan distribusi kewenangan yang dapat diperiksa publik. Kemampuan mengenali perubahan perlu dibedakan dari kesempatan memengaruhinya: konsekuensi suatu pengaturan dapat dipahami ketika ruang untuk ikut menentukan pembentukannya telah menyempit. Karena itu, dokumentasi keberatan memberikan bukti tentang cara perubahan dimaknai, sedangkan pengaruhnya terhadap keputusan memerlukan penelusuran tersendiri.

Kontribusi kajian bagi tata kelola dan reformasi hukum terletak pada perbedaan antara pemberian otorisasi dan pemeliharaan pembatasan kewenangan. Keputusan lembaga sipil dapat mengarahkan penempatan militer sekaligus memperluas ruang keterlibatannya. Kualitas pengaturan kemudian bergantung pada bagaimana perluasan tersebut dihubungkan dengan kejelasan fungsi dan pertanggungjawaban yang dapat dijalankan. Dari pembacaan ini, kajian mengajukan proposisi bahwa kualitas tata kelola perubahan turut ditentukan oleh keterhubungan antara aturan yang memberikan kewenangan dan proses yang memungkinkan penggunaannya diperiksa serta dikoreksi. Reformasi hukum dengan demikian perlu dinilai melalui konsekuensinya terhadap hubungan kewenangan, selain perubahan pada rumusan normanya.

Kesimpulan ini terbatas pada rentang yang terpilih dan proses yang terdokumentasi. Sehingga, perlu pembacaan lebih kritis pada aspek kesenjangan data antarperiode serta ketidakmerataan dokumentasi respons publik yang membatasi argumen tentang kesinambungan perubahan dan pengaruh penentangan. Kajian ini juga belum menetapkan akibat penempatan terhadap otonomi organisasi militer atau pelaksanaan fungsi pemerintahan. Sehingga, penelitian lanjutan perlu menelusuri hubungan antara dasar penempatan, praktik pertanggungjawaban, dan tindak lanjut atas keberatan publik untuk menguji bagaimana perubahan hukum membentuk pembatasan kewenangan dalam praktik tata kelola hubungan sipil-militer.

Daftar Pustaka

- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/ORJ0902027>.
- Brooks, R. A. (2019). Integrating the civil–military relations subfield. *Annual Review of Political Science*, 22, 379–398. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-060518-025407>.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823–830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>.
- Croissant, A., Kuehn, D., Lorenz, P., & Chambers, P. W. (2013). *Democratization and civilian control in Asia*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137319272>.



RELECTIO

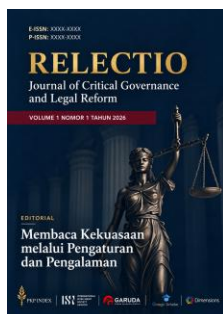
Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

- Fathoni, Y. N., Ahmad, A. D., Rushufah, R. R., Sipayung, J. B., & Indrawan, J. (2025). Analisis implikasi pengesahan RUU TNI dalam sinergi sipil-militer dan konsolidasi demokrasi di Indonesia. *Global Komunika: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 8(1), 3–15. <https://doi.org/10.33822/gk.v8i1.10919>.
- Feaver, P. D. (1999). Civil-military relations. *Annual Review of Political Science*, 2, 211–241. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.211>.
- Gunawan, A. B. (2017). Kontrol sipil atas militer dan kebijakan pertahanan di Indonesia pasca Orde Baru. *Jurnal Politik*, 2(2), 197–230. <https://doi.org/10.7454/jp.v2i2.1115>.
- Gunawan, A. B. (2024). Explaining civilian control of militarisation in Indonesia: The case of military law amendment. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 28(1), 35–54. <https://doi.org/10.22146/jsp.96894>.
- Honna, J. (2003). *Military politics and democratization in Indonesia*. RoutledgeCurzon.
- Huntington, S. P. (1957). *The soldier and the state: The theory and politics of civil–military relations*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Kohn, R. H. (1997). How democracies control the military. *Journal of Democracy*, 8(4), 140–153. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/how-democracies-control-the-military/>.
- Kuehn, D., & Croissant, A. (2023). *Routes to reform: Civil-military relations and democracy in the third wave*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198803362.001.0001>.
- Levy, Y. (2016). What is controlled by civilian control of the military? Control of the military vs. control of militarization. *Armed Forces & Society*, 42(1), 75–98. <https://doi.org/10.1177/0095327X14567918>.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2025). *Putusan Nomor 81/PUU-XXIII/2025*. https://s.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_13171_175809690_8.pdf.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (pp. 1–37). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>.
- Mengko, D. M., & Rosadi, A. F. (2025). Non-institutionalised civilian control and military operations other than war in Indonesia. In M. Haripin, A. Priamarizki, & L. C. Sebastian (Eds.), *Military modernisation and civil-military relations in Indonesia* (pp. 49–68). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-981-96-9160-9_4.
- Mietzner, M. (2009). *Military politics, Islam, and the state in Indonesia: From turbulent transition to democratic consolidation*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 137 Tahun 2024 tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden. (2024). <https://peraturan.go.id/files/perpres-no-137-tahun-2024.pdf>.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2024 tentang Kementerian Sekretariat Negara. (2024). <https://peraturan.go.id/files/perpres-no-148-tahun-2024.pdf>.
- Salsabil, H. H., & Nasihuddin, A. A. (2025). Politik hukum penempatan TNI aktif dalam jabatan sipil: Antara kepentingan negara dan supremasi sipil. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, 19(1), 43–69. <https://doi.org/10.33019/sf1gaf24>.



RELECTIO

Journal of Critical Governance and Legal Reform

Vol. 1, No. 1, 2026, 17-34

ISSN: XXXX-XXXX (Print) | ISSN: XXXX-XXXX (Electronic)

Open Access: <https://journal.binaba.id/index.php/jhb/index>

- Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 545–583. <https://chicagounbound.uchicago.edu/ucirev/vol85/iss2/2/>.
- Schiff, R. L. (1995). Civil-military relations reconsidered: A theory of concordance. *Armed Forces & Society*, 22(1), 7–24. <https://doi.org/10.1177/0095327X9502200101>.
- Stapan, A. (1988). *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. (2025).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. (2004). <https://peraturan.bpk.go.id/Download/30510/UU%20Nomor%2034%20Tahun%202004.pdf>.