

## LEGITIMASI YURIDIS KEWENANGAN PANGLIMA TNI DALAM KEADAAN DARURAT: AKIBAT KEKOSONGAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

**Muhammad Maulana, \*Firmansyah Putra, \*Nova Bela Dhyta**

Mahasiswa Program Khusus Hukum Tata Negara, Dosen Fakultas Hukum Universitas Jambi  
Jambi Luar Kota, Muaro Jambi, 36361  
Handphone/Telepon : 085809898119  
e-mail : akunskripsiimaul@gmail.com

### **Abstract**

*The vacancy of the positions of President and Vice President raises serious constitutional issues in the Indonesian state system. This situation has implications for a vacuum of command in the national defense structure because supreme authority over the Indonesian National Armed Forces (TNI) rests with the President, as stipulated in Article 10 of the 1945 Constitution. The unclear mechanism for delegating command to the Triumvirate Ministers, based on Article 8 paragraph (3) of the 1945 Constitution, creates a legal dilemma for the TNI Commander in Chief in making strategic decisions in the defense sector. This study aims to analyze the position and authority of the TNI Commander during an executive vacancy and to examine the urgency of establishing regulations that provide legal certainty. This study uses a normative legal method with a statutory, conceptual, and historical approach. The analysis shows that there is no clear legal basis for the TNI Commander to exercise operational command independently without presidential instruction, potentially leading to ultra vires actions and threatening civilian supremacy. This study concludes that the establishment of specific regulations regarding the delegation of military command authority during periods of executive vacancy is necessary, in a clear and measurable manner.*

**Keywords:** *Vacant Position, Authority of the TNI Commander, National Defense*

### **Abstrak**

Kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden, menimbulkan persoalan konstitusional yang serius dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Situasi tersebut berimplikasi pada *vacuum of command* dalam struktur pertahanan negara karena kekuasaan tertinggi atas TNI berada di tangan Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UUD 1945. Ketidakjelasan mekanisme pelimpahan komando kepada Menteri Triumvirat berdasarkan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 menimbulkan dilema yuridis bagi Panglima TNI dalam mengambil keputusan strategis di bidang pertahanan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan dan kewenangan Panglima TNI saat terjadi kekosongan eksekutif serta mengkaji urgensi pembentukan regulasi yang memberikan kepastian hukum. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis. Hasil analisis menunjukkan bahwa tidak terdapat dasar hukum yang jelas bagi Panglima TNI untuk menjalankan komando operasional secara independen tanpa instruksi Presiden, sehingga berpotensi menimbulkan tindakan ultra vires dan mengancam supremasi sipil. Penelitian ini menyimpulkan bahwa diperlukan pembentukan regulasi khusus mengenai pelimpahan kewenangan komando militer selama periode kekosongan jabatan eksekutif secara jelas dan terukur.

**Kata Kunci:** *Kekosongan Jabatan, Kewenangan Panglima TNI, Pertahanan Negara*

## I. Pendahuluan

Tentara Nasional Indonesia (yang selanjutnya disebut TNI), dalam bingkai hukum tertinggi negara, bukan sekadar kekuatan bersenjata, tetapi instrumen konstitusional yang sah untuk menjaga keutuhan NKRI. Pasal 30 Undang-Undang Dasar 1945 (yang selanjutnya disebut UUD 1945) bukanlah produk normatif belaka, melainkan bentuk konkret dari kehendak kolektif bangsa yang menjadikan TNI sebagai benteng utama dalam sistem pertahanan nasional.

Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial yang menempatkan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Presiden memegang peran ganda tersebut dan bertanggung jawab penuh atas penyelenggaraan pemerintahan serta arah kebijakan negara.<sup>1</sup> Sistem ketatanegaraan Indonesia, menegaskan bahwa “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara”, hal tersebut tertuang dalam Pasal 10 UUD 1945, Ketentuan ini menempatkan Presiden sebagai aktor utama dalam pengendalian kekuatan militer negara.

Kedudukan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berperan sebagai poros utama dalam pengambilan keputusan strategis di bidang pertahanan dan keamanan. Presiden tidak semata-mata diposisikan sebagai simbol negara, melainkan menjadi pusat komando yang memadukan kendali militer, arah diplomasi, serta pengelolaan sumber daya nasional.<sup>2</sup>

Doktrin hukum tata negara menunjukkan bahwa dalam model presidensial Indonesia pasca-amendemen UUD 1945, otoritas eksekutif diberikan untuk menjamin konsistensi pelaksanaan strategi besar (*grand strategy*) sekaligus memastikan respons yang cepat terhadap situasi krisis, dalam praktik keamanan nasional, keputusan strategis penataan postur, penambahan satuan, hingga bauran diplomasi memerlukan integrasi antar aktor yang secara konstitusional dipimpin oleh presiden.<sup>3</sup>

Meskipun Presiden menempati posisi sentral sebagai pengendali utama strategi pertahanan dan keamanan nasional, terdapat potensi kerentanan konstitusional yang perlu diantisipasi. Apabila Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan mangkat, mengundurkan diri, atau diberhentikan dari jabatannya, maka akan terjadi kekosongan dalam kepemimpinan

---

<sup>1</sup> Syaiful Anwar, Muhammad Eriton, “Analisis Terhadap Pembagian Kewenangan antara Presiden dengan Wakil presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Limbago: Journal of Constitutional Law* 2, no. 2 (2022): <https://doi.org/10.22437/limbago.v2i2.17471>, hlm 267.

<sup>2</sup> Dewi Retno Sari dan Yudi Widagdo Harimurti, “Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Panglima Tni Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil,” *inicio legis* 2, no. 2 (2021). <https://doi.org/10.21107/il.v2i2.12680>. hlm 125.

<sup>3</sup> Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Konpress, 2020), hlm 106.

eksekutif tertinggi.

Melihat dari pendapat Bagir manan yang menjelaskan bahwa :

Keadaan mangkat diartikan apabila secara medis Presiden/Wakil Presiden dinyatakan meninggal oleh tim medis yang kompeten. Keadaan berhenti yang dimaksudkan ialah jika Presiden/Presiden menyatakan berhenti atau mengundurkan diri, baik karena kemauan sendiri maupun tuntutan eksternal, dalam masa jabatannya.<sup>4</sup>

Kondisi demikian berimplikasi pada munculnya ketidakpastian arah kebijakan, khususnya di sektor pertahanan yang secara normatif berada di bawah kewenangan langsung Presiden. Sesuai dengan Pasal 3 Undang-Undang No 3 tahun 2025 yang menetapkan bahwa “pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden”.

Pasal tersebut memberikan dasar legitimasi konstitusional bagi Presiden untuk menetapkan kebijakan strategis di bidang pertahanan dan keamanan nasional, termasuk kewenangan dalam mengerahkan kekuatan militer pada kondisi darurat maupun dalam rangka menjaga kedaulatan negara.<sup>5</sup> Tidak terdapat otoritas yang secara konstitusional berwenang memegang kendali tertinggi atas TNI. Hal ini berpotensi menimbulkan gangguan serius terhadap struktur komando dan mekanisme koordinasi militer, mengingat TNI hanya dapat melaksanakan tindakan berdasarkan instruksi Presiden melalui Panglima TNI.

Melihat dari jejak sejarah Indonesia, setiap krisis politik besar selalu menyisakan jejak tentang rapuhnya garis komando ketika pucuk eksekutif terguncang. Tragedi 1965 kerap dibaca sebagai momen “dualisme komando” dan fragmentasi kendali kekerasan awal yang sporadis berubah menjadi operasi terkoordinasi seiring menguatnya peran militer di lapangan, menandai betapa mudahnya otoritas keamanan berbelok ketika pusat pengambilan keputusan goyah.<sup>6</sup>

Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa rapuhnya garis komando pada tingkat eksekutif. Pada masa Reformasi, proses pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001 kembali menjadi ujian bagi relasi sipil militer.<sup>7</sup> Meskipun mekanisme konstitusional melalui Sidang Istimewa MPR terlaksana sesuai ketentuan, kenyataan bahwa stabilitas keamanan ketika itu sangat ditentukan oleh pertimbangan dan posisi militer

---

<sup>4</sup> Fitra Arsi, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, (Depok: Rajagrafindo Persada, 2017), hlm 23.

<sup>5</sup> Andryan, *Lembaga Kepresidenan Sejarah dan Dinamika Dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Malang Jawa Timur: Pertama Setra press, 2020), hlm 89-94.

<sup>6</sup> Mark Winward, “Capture from below: civil–military relations during indonesia’s anticommunist violence, 1965–66” *Journal of Genocide Research*, (Oktober 2018), hlm 111–113.

<sup>7</sup> Arie Sulistyoko, “Pemakzulan Presiden dalam Persepsi Konstitusi (Studi Kasus Presiden Abdurrahman Wahid),” *Syariah Jurnal Hukum dan Pemikiran* 16, no. 1 (2017):, <https://doi.org/10.18592/sy.v16i1.143>, hlm 48.

menunjukkan peran sentral TNI dalam dinamika transisi politik nasional.

Selaras dengan itu pula dalam konstitusi Indonesia, mekanisme pengisian sementara jabatan Presiden pada saat terjadi kekosongan telah diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yang menetapkan “triumvirat” Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas Presiden.<sup>8</sup> Akan tetapi, ketentuan konstitusional tersebut hanya bersifat umum dan tidak memberikan penjabaran rinci mengenai ruang lingkup kewenangan para menteri, khususnya terkait komando serta kedudukan Panglima TNI.

Belum ada penjelasan hukum terkait dengan kedudukan Menteri Triumvirat tersebut, kedudukan Menteri Triumvirat baru diatur dalam tingkat konstitusi, belum dalam Peraturan Perundangan-Undangan di bawahnya. UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, dan Peraturan Presiden Nomor 47 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2014, hanya mengatur tentang nomenklatur kementerian dan tidak sekalipun menyinggung tentang kedudukan menteri triumvirat<sup>9</sup>

Permasalahan hukum yang muncul bukan hanya terkait kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden, melainkan juga kekosongan otoritas komando militer yang secara konstitusional berada di bawah Presiden. Kondisi ini, Panglima TNI menghadapi dilema yuridis, di satu sisi, negara memerlukan tindakan cepat dalam menjaga kedaulatan dan keamanan nasional, apabila terjadi agresi, pemberontakan dll. Namun di sisi lain, tidak ada dasar hukum yang jelas yang memberikan legitimasi kepada Panglima TNI untuk bertindak. Keadaan ini menggambarkan adanya kekosongan norma (*leemte in het recht*) dalam ketatanegaraan Indonesia.

Secara hubungan kelembagaan, kekosongan norma mengenai kewenangan Panglima TNI tidak dapat dipisahkan dari problem koordinasi antarorgan eksekutif yang secara fungsional terlibat dalam penyelenggaraan pertahanan negara. Ketiadaan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan menimbulkan ketidakjelasan hierarki komando, karena secara struktural Panglima TNI tunduk pada Presiden melalui Menteri Pertahanan. Dengan demikian, persoalan kewenangan Panglima TNI dalam masa kekosongan eksekutif merupakan bentuk *vacuum of command* yang perlu diatur secara tegas untuk menjamin keberlanjutan fungsi pertahanan dan mencegah distorsi kewenangan militer.

---

<sup>8</sup> Antono Adhi Susanto dan Ghunarsa Sujatnika, “Redesain Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Presiden Menurut Konstitusi,” *Media Iuris* 7, no. 1 (2024): <https://doi.org/10.20473/mi.v7i1.44319>, hlm3-4.

<sup>9</sup> Titik Triwulan Tutik, “Kedudukan Konstitusional Menteri Triumvirat Sebagai Pelaksana Tugas Kepresidenan Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia,” *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam* 10, no. 2 (2020): <https://doi.org/10.15642/ad.2020.10.2.275-302>, hlm 275.

Adanya hubungan kelembagaan antara Presiden sebagai pemegang komando tertinggi, Menteri Pertahanan sebagai perumus kebijakan, dan Panglima TNI sebagai pelaksana strategi. Pengangkatan Panglima TNI yang memerlukan persetujuan DPR mencerminkan prinsip kontrol sipil serta mekanisme *checks and balances* terhadap kewenangan eksekutif.<sup>10</sup> Kedudukan dan tugas dari menteri triumvirat juga diatur dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara hanya mengatur kedudukan kementerian di Ibu Kota Negara serta pembagian urusan masing-masing menteri. Namun, tidak terdapat ketentuan yang secara spesifik menjelaskan kewenangan maupun mekanisme pembagian tugas menteri triumvirat dalam kondisi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden, termasuk siapa di antara mereka yang memiliki peran dominan.

Risiko yang dapat muncul antara lain pemberontakan sipil, kudeta internal akibat kekosongan komando militer, maupun ancaman agresi dari luar negeri. Dalam situasi demikian di perlukannya kekuatan militer untuk menstabilkan keadaan, atau apabila terdapat serangan militer asing yang terkonfirmasi, maka status kedaruratan negara dapat meningkat hingga pada tingkat darurat militer (level 2). Dalam kondisi demikian, Panglima TNI berwenang melaksanakan tindakan pertahanan sebagai bentuk kesiapsiagaan menghadapi perang, termasuk melakukan serangan balik sebagai bagian dari strategi peperangan.<sup>11</sup> Namun harus berdasarkan persetujuan Presiden, di satu sisi kewenangan panglima hanya menjelaskan dan menjabarkan kewenangan apabila struktural eksekutif tidak terjadi kekosongan, dan tidak menjelaskan kewenangan panglima TNI dalam kondisi eksekutif tertinggi kosong.

Supremasi sipil atas militer harus tetap dijaga melalui mekanisme konstitusional.<sup>12</sup> Prinsip ini selaras dengan asas *rule of law*, yakni bahwa penggunaan kekuatan militer harus didasarkan pada legitimasi hukum formal. Kondisi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden, terjadi *rechtsvacuum* yang menimbulkan celah legitimasi dalam komando militer. Ketiadaan kepala negara yang sah membuat posisi Panglima TNI berada dalam garis komando yang tidak memiliki kejelasan yuridis, dan bagaimana kewenangannya.

---

<sup>10</sup> Sari dan Harimurti, "Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Panglima Tni Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil," *Journal Inicio Legis V2, No2* (2021) hlm 122.

<sup>11</sup> Muhammad Rahmani dan Anzorullah Anzorullah, "Tinjauan Yuridis Tentang Kekosongan Kekuasaan Pemerintah Dalam Perspektif Ketatanegaraan Republik Indonesia," *Limbago: Journal of Constitutional Law* 2, no. 2 (2022): <https://doi.org/10.22437/limbago.v2i2.17624>, hlm 8.

<sup>12</sup> Muhammad Budiana dan Yusa Djuyandi, "Military Position Transition In Every Era Of Indonesian Head Of State Leadership," *Journal of Governance* 7, no. 1 (2022): <https://doi.org/10.31506/jog.v7i1.14567>, hlm 281.

Apabila jabatan ini kosong, pelaksanaan fungsi strategis negara hanya dapat dijalankan secara terbatas sesuai mandat konstitusi. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan hukum turunan yang jelas agar kedudukan dan kewenangan Panglima TNI tidak menafsirkan sendiri.

Tanpa kejelasan hukum mengenai pengisian jabatan eksekutif, pengerahan militer dapat dengan mudah dipolitisasi sebagai instrumen kekuasaan, bukan sebagai pelayan publik. Belum adanya pengaturan membuka peluang bagi militer untuk digunakan dalam perebutan kekuasaan politik sebuah potensi *retradisi otoritarianisme* sebagaimana dikhawatirkan oleh sejumlah pengamat masa kini. Dalam konteks stabilitas demokrasi, kebijakan militer yang tidak dikendalikan secara sipil dapat mengancam kualitas pemerintahan. Saat kontrol sipil melemah, militer bisa menjadi alat politik yang digunakan untuk memperkuat kekuasaan tertentu, bukan sebagai pelayan negara sebuah indikasi regresi demokrasi dari dalam.<sup>13</sup>

Konstitusi tidak hanya merupakan hukum tertinggi, melainkan norma tertinggi dalam tata kehidupan berbangsa artinya, setiap kebijakan, termasuk UU sektoral seperti UU TNI, wajib taat dan tidak boleh menyimpang dari konstitusi.<sup>14</sup> Situasi ini, yang dikenal sebagai *leemte in het recht* (kekosongan norma), berpotensi serius memicu ketidakjelasan konstitusional dan tumpang tindih kewenangan dalam pengambilan keputusan strategis kenegaraan.<sup>15</sup> Inti dari permasalahan ini adalah kekosongan norma tersebut dapat melemahkan legitimasi setiap tindakan militer, terutama dalam menghadapi situasi darurat. Konsekuensinya bukan sekadar isu prosedural, melainkan ancaman nyata terhadap dua pilar utama negara hukum: prinsip supremasi sipil dan supremasi hukum (*rule of law*).

Penulis ingin melihat bagaimana Kedudukan Panglima TNI jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti dan di berhentikan dari jabatan, dan ingin melihat bagaimana kewenangan Panglima TNI pada kondisi Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti dan di berhentikan dari jabata. Oleh karena itu peneliti akan membahas Analisis Yuridis Legitimasi Kewenangan Panglima Tni dalam Keadaan Darurat Akibat Kekosongan Konstitusional Presiden dan Wakil Presiden.

---

<sup>13</sup> Natalie Sambhi, "Jokowi's Generals, Civilian Control, and the Power of the Panglima," *Journal Of Global Strategic Studies* 3, no. 1 (2023): <https://doi.org/10.36859/jgss.v3i1.1614>, hlm 25-26.

<sup>14</sup> "Jimly Asshiddiqie: MK Bukan Hanya Mahkamah Undang-Undang Dasar," Mahkamah Konstitusi RI, diakses 10 Agustus 2025 (20:00), <https://mkri.id/berita/jimly-asshiddiqie:-mk-bukan-hanya-mahkamah-undang-undang-dasar-21277>.

<sup>15</sup> Juwan Diki, "Militer di Balik Meja Birokrasi: Reformulasi Kewenangan TNI dan Krisis Supremasi Sipil dalam Demokrasi Indonesia," *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik* 5, no. 5 (2013), hlm4284.

## II. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Yuridis Normatif, metode yuridis normatif ini dilakukan dengan cara-cara seperti melakukan kajian, deskripsi, sistematisasi, interpretasi, ataupun menilai dan melakukan analisis terhadap hukum yang berlaku (hukum positif).<sup>16</sup> Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini Adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*) dan Pendekatan Sejarah (*Historycal Approach*). Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, serta Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025, bahan hukum sekunder berupa buku-buku dan jurnal hukum, serta bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dan penelusuran literatur terhadap peraturan perundang-undangan, pendapat ahli, serta sumber akademik relevan. Prosedur penelitian dilakukan melalui inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi bahan hukum yang diperoleh. Analisis data dilakukan dengan analisis normatif-kualitatif, yaitu menafsirkan norma hukum dan mengkaitkannya dengan teori-teori hukum untuk menarik kesimpulan secara induktif.

## III. Pembahasan Dan Analisis

### A. Dasar Konstitusional Kedudukan Panglima TNI Sebagai Komando militer

Dasar hukum tertinggi bagi kedudukan Panglima bersumber dari UUD Tahun 1945, di mana Pasal 10 secara tegas menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas ketiga angkatan bersenjata, sebuah formulasi yang menunjukkan bahwa segala tindakan komando harus berakar pada kerangka hukum dan konstitusi yang berlaku.<sup>17</sup> Kepatuhan hierarkis ini menjamin bahwa pengerahan dan penggunaan kekuatan militer tidak dilakukan secara sewenang-wenang, melainkan terikat oleh prinsip legalitas yang mengatur penyelenggaraan negara.<sup>18</sup>

Secara konseptual, peran Panglima TNI dapat dipandang sebagai *Chief of Defence* yang fokus pada aspek operasional, administrasi, dan kesiapsiagaan, sementara fungsi *Commander-in-Chief* dengan otoritas strategis politik berada pada Presiden.

---

<sup>16</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, 1 ed. (Mandar Maju: 2008), hlm 80.

<sup>17</sup> Bastari Sujono, "Analisis Pasal 10,11,12 Undang-undang Dasar 1945 Terkait Kewenangan Presiden Selaku Kepala Negara Terhadap Tentara Nasional Indonesia," *Jurnal Cendekia Ilmiah* 4, no. 4 (2025), hlm 283-284.

<sup>18</sup> Aditya Batara Gunawan, "Explaining Civilian Control of Militarisation in Indonesia: The Case of Military Law Amendment," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 28, no. 1 (2024): 35, <https://doi.org/10.22146/jsp.96894>, hlm 35-36.

Transformasi kedudukan Panglima TNI secara spesifik terpengaruh oleh amandemen UUD 1945, yang membawa dampak pada mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI. Dalam kerangka Negara Hukum modern yang menganut kontrol sipil objektif, mekanisme pengangkatan Panglima melalui proses politik yang mensyaratkan persetujuan DPR.<sup>19</sup> Persetujuan DPR, yang merupakan lembaga politik, menempatkan Panglima TNI dalam posisi yang unik, di mana ia tidak hanya mendapatkan legitimasi dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, tetapi juga mendapatkan legitimasi publik dan politik dari DPR. Legitimasi ganda ini secara sistemik meninggikan posisi Panglima dalam hierarki politik nasional. Hal ini menunjukkan bahwa peran Panglima tidak semata-mata bersifat teknis militer, melainkan juga memiliki basis politik yang kokoh, sebanding dengan figur-figur sipil penting lainnya di kabinet.

Walaupun mekanisme persetujuan oleh DPR dimaksudkan sebagai bentuk pengawasan sipil, namun perlu diakui bahwa langkah ini belum sepenuhnya mampu membebaskan tentara dari nuansa politik, mengingat DPR sendiri adalah lembaga politik. Posisi yang diperkuat secara politis ini menjadi fundamental dalam memahami kedudukan Panglima ketika otoritas eksekutif utama (Presiden dan Wakil Presiden) mengalami kekosongan, di mana pengaruh Panglima yang berakar pada legislatif dapat menyeimbangkan komando dari eksekutif sementara.

Saat ini, struktur komando militer diatur dalam kerangka perundang-undangan yang menciptakan dualisme dalam garis komando. Secara operasional, Panglima TNI berada langsung di bawah Presiden, namun secara administratif berada di bawah Menteri Pertahanan (Menhan). Posisi dualistik ini dinilai oleh banyak kalangan akademisi sebagai tidak ideal dalam sistem Negara demokratis yang idealnya menempatkan militer di bawah kontrol sipil melalui Menhan. Keadaan ini diperparah oleh adanya kerancuan hukum yang signifikan di antara UU No. 3 Tahun 2002, UU No. 34 Tahun 2004, dan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2004, khususnya yang berkaitan dengan relasi antara Panglima TNI dan Menhan.<sup>20</sup> Kerancuan normatif ini secara langsung menantang prinsip Negara Hukum, terutama tuntutan akan kepastian hukum (*rechtzekerheid*).

Di sisi lain, Pasal 8 Ayat (3) UUD 1945 memberikan kedudukan konstitusional yang unik kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Pertahanan (Menteri Triumvirat), di mana mereka secara Bersama sama melaksanakan tugas

---

<sup>19</sup> Johanes, "Kewenangan dpr dalam pengangkatan panglima tni" (Universitas Esa Unggul, 2016), <https://digilib.esaunggul.ac.id/kewenangan-dpr-dalam-pengangkatan-panglima-tni/7164>, hlm 25.

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm 15-16.

kepresidenan apabila jabatan Presiden dan Wakil Presiden kosong.<sup>21</sup> Kedudukan ini menempatkan ketiga menteri tersebut pada tingkatan yang berbeda dibandingkan menteri lainnya. Ketentuan ini jelas memberikan otoritas eksekutif tertinggi sementara, meskipun Triumvirat hanya berkuasa selama maksimal 30 hari, terhitung sejak kekosongan ganda terjadi.

Kombinasi antara kerancuan hukum dalam relasi Panglima, Menhan dan kekosongan hukum mengenai kewenangan operasional Triumvirat memperburuk potensi disfungsi komando. Panglima TNI, yang memiliki legitimasi politik kuat melalui DPR, kini dihadapkan pada komando yang berasal dari tiga individu (termasuk Menhan) yang hanya memiliki kewenangan temporer dan tanpa mekanisme pembagian tugas yang jelas. Kondisi ini mendukung argumen bahwa Panglima TNI memiliki kedudukan *de facto* yang setara dengan otoritas kolektif Triumvirat. Hal ini bukan hanya karena kekuatan politiknya, tetapi juga karena kewenangan Triumvirat secara yuridis sangat rentan dan tidak terperinci agar tidak cenderung mempertahankan otonomi komandonya.

Kedudukan Panglima TNI harus dipahami dalam kerangka Teori Kedaulatan Negara. Panglima TNI, sebagai Komandan TNI Tertinggi, adalah figur sentral yang melaksanakan mandat Kedaulatan Negara di bidang pertahanan. Konsepsi kedudukan Panglima menjadi krusial ketika dibandingkan dengan Menteri Triumvirat. Triumvirat dipilih berdasarkan asumsi bahwa mereka "dianggap memahami seluk-beluk urusan pemerintahan" Mendagri untuk urusan domestik, Menlu untuk kebijakan luar negeri, dan Menhan untuk urusan pertahanan.<sup>22</sup> Meskipun secara formal Triumvirat berkedudukan lebih tinggi saat kekosongan (sebagai pelaksana tugas kepresidenan), legitimasi politik Panglima yang kuat dan fungsinya sebagai komandan tunggal pertahanan menempatkannya pada posisi setara secara strategis.

Dilema kontrol sipil muncul ketika mempertimbangkan kemampuan elit sipil dalam mengendalikan isu-isu teknis pertahanan. Rendahnya kemampuan elit sipil dalam hal teknis strategis pertahanan telah diidentifikasi sebagai salah satu kendala dalam upaya revisi kedudukan Panglima TNI di bawah Menhan. Dalam konteks kekosongan ganda, Panglima yang merupakan profesional militer tertinggi dihadapkan pada komando kolektif Triumvirat yang kewenangannya tidak terperinci dan mungkin memiliki

---

<sup>21</sup> Tutik. *Op.cit.* Hlm 278.

<sup>22</sup> Imran Eka Saputra dkk., "kedudukan dan hubungan triumvirat menteri sebagai pelaksana tugas kepresidenan dalam sistem ketatanegaraan dan kementerian negara republik indonesia," *The Juris* 8, no. 1 (2024): 208–18, <https://doi.org/10.56301/juris.v8i1.1250>, hlm 211.

keterbatasan dalam pemahaman strategi pertahanan yang mendalam.

Ketidakjelasan regulasi yang memayungi Triumvirat berpotensi menimbulkan kontrol sipil subjektif yang inefektif. Situasi ini secara konseptual memberikan pembenaran bagi Panglima TNI untuk mempertahankan otonomi operasionalnya, yang secara *de facto* mendekati kesetaraan dengan otoritas eksekutif kolektif yang lemah. Otonomi ini bertujuan untuk memastikan kesiapsiagaan militer sebagai pelaksana kedaulatan negara, terlepas dari turbulensi politik di tingkat eksekutif. Maka dari itu, kedudukan Panglima TNI, yang dilegitimasi secara politik oleh DPR dan terperangkap dalam kerancuan hukum relasi komando dengan Menhan, secara substansial memiliki posisi strategis yang setara dengan Menteri Triumvirat dalam konteks krisis kekosongan kekuasaan. Kesejajaran ini menuntut kejelasan hukum yang lebih rinci agar Panglima TNI dapat melaksanakan tugasnya sebagai Komandan TNI Tertinggi tanpa terhambat oleh disfungsi otoritas eksekutif sementara.

#### **B. Kedudukan Panglima TNI dalam struktur ketatanegaraan dalam kondisi Presiden dan wakil presiden kosong dari jabatannya**

Konstitusi Republik Indonesia telah mengakui keberadaan Menteri Triumvirat, yang terdiri dari Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Pertahanan, sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, atau diberhentikan secara bersamaan. Ketentuan ini tertuang dalam Pasal 8 Ayat (3) UUD 1945, yang merupakan upaya untuk menciptakan kepastian hukum dan menghindari kevakuman kekuasaan.<sup>23</sup> Namun, kelemahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terletak pada kekosongan hukum di tingkat peraturan pelaksana. Walaupun keberadaan Triumvirat diakui secara konstitusional, tidak ada peraturan perundang-undangan di bawahnya, seperti UU tentang Kementerian Negara.<sup>24</sup> Peraturan yang ada hanya mengatur nomenklatur kementerian dan tidak sekalipun menyinggung kedudukan menteri triumvirat. Kekosongan regulasi ini menciptakan risiko legalitas yang sangat tinggi. Triumvirat harus mengambil keputusan negara yang vital, termasuk yang berkaitan dengan keamanan dan pertahanan, dalam waktu transisi yang sangat singkat, yaitu maksimal 30 hari.<sup>25</sup> Tanpa peraturan rinci mengenai mekanisme pengambilan keputusan kolektif, legitimasi produk hukum yang mereka hasilkan, dapat dipertanyakan dan rentan digugat. Legalitas yang cacat pada

<sup>23</sup> Maryam, dkk. *Op.cit.* Hlm 28.

<sup>24</sup> Tutik. *Op.cit.* Hlm 275.

<sup>25</sup> *Ibid.* Hlm 288.

sumber komando akan berdampak pada akuntabilitas Panglima TNI, terutama dalam penggunaan kekuatan militer.

Kondisi ini diperparah jika kekosongan eksekutif ganda terjadi berbarengan dengan situasi darurat keamanan yang mengharuskan negara beralih ke rezim hukum darurat (*emergency legal regime*). Dalam keadaan bahaya, terdapat potensi bahwa organ negara normal, seperti peradilan umum, tidak mampu lagi berfungsi. Dalam situasi ini, dimungkinkan adanya pengalihan fungsi penegakan hukum kepada peradilan militer, yang dapat mengadili baik militer maupun sipil, semata-mata demi kepentingan nasional.

Kekosongan kekuasaan total, di mana Presiden, Wakil Presiden, dan seluruh Menteri Triumvirat tewas atau tidak mampu melaksanakan tugas secara bersamaan. Risiko ini membutuhkan respons yang didasarkan pada Teori Kedaulatan Negara, yang menegaskan bahwa negara harus memiliki mekanisme untuk mempertahankan eksistensi dan kelangsungan hidupnya (*survival*) di tengah krisis.<sup>26</sup> Doktrin Hukum Tata Negara Darurat (*Staatsnoodrecht*) memberikan justifikasi bagi organ tertinggi yang tersisa, yang dalam hal ini adalah Panglima TNI sebagai pemegang kendali atas alat kekuatan negara, untuk mengambil langkah luar biasa demi menyelamatkan negara. Konsepsi ini merupakan manifestasi dari Hukum Tata Negara Darurat Subyektif, yang memungkinkan organ tertinggi negara melanggar *frame of government* yang berlaku umum untuk mempertahankan kedaulatan.

Kedudukan Panglima TNI harus diatur sedemikian rupa sehingga ia dapat memiliki otonomi operasional untuk bertindak sebagai pelaksana otoritas konstitusional darurat dalam kondisi kekosongan total. Otonomi ini bukan merupakan kekuasaan politik, melainkan fungsi konstitusional sebagai "penyelamat negara" yang bersifat transisional dan temporer. Peraturan pelaksana yang diperlukan harus mendefinisikan secara tegas batasan dari otonomi sementara Panglima ini, memastikan bahwa kewenangan tersebut hanya digunakan untuk tujuan operasi pertahanan, penegakan hukum darurat, dan pemulihan ketertiban, dengan pengawasan ketat oleh lembaga yang tersisa seperti MPR dan MA.

Kebutuhan akan garis alur komando yang jelas bagi Panglima harus ditegaskan. Panglima harus menerima otorisasi untuk mengambil alih komando pertahanan tertinggi secara tunggal segera setelah kekosongan Triumvirat dikonfirmasi secara resmi. Kebutuhan ini merupakan prasyarat Kedaulatan Negara untuk mencegah disintegrasi dan

---

<sup>26</sup> Rahmani. *Op.cit.* Hlm 4.

disorganisasi total sistem pemerintahan. Kejelasan pada garis komando darurat ini, Indonesia dapat mengatasi kelemahan sistematisnya, dan memastikan bahwa ketika kevakuman kekuasaan eksekutif terjadi, khususnya saat Triumvirat juga lumpuh, terdapat satu titik sentral komando yang sah dan berwenang untuk menjaga stabilitas negara.

Dimensi Hukum Humaniter Internasional (IHL) sangat relevan dalam menganalisis kewenangan Panglima TNI dalam kondisi kekosongan kekuasaan. IHL dan hukum pidana internasional menekankan prinsip akuntabilitas komando (*command responsibility*), yang mengharuskan Panglima TNI memastikan bahwa pasukannya mematuhi hukum konflik bersenjata dan prinsip-prinsip hak asasi manusia saat terjadi pengerahan militer skala besar di tengah krisis.

Jika Panglima TNI dipaksa beroperasi di bawah komando Triumvirat yang secara kolektif berkuasa tanpa pembagian tugas yang jelas, potensi instruksi yang kontradiktif, lambat, atau tidak efektif menjadi tinggi. Ketidakjelasan ini dapat menyebabkan kebingungan di lapangan, yang pada gilirannya meningkatkan risiko pelanggaran HAM dan melanggar prinsip-prinsip IHL, terutama dalam penentuan target dan penggunaan kekuatan.

Kejelasan garis otoritas Panglima menjadi prasyarat penting untuk kepatuhan IHL. Jika keputusan penggunaan kekuatan militer dapat ditarik pertanggungjawabannya ke satu sumber otoritas yang sah, maka prinsip *command responsibility* dapat diterapkan dengan efektif. Sebaliknya, apabila komando berasal dari entitas kolektif yang kewenangannya tidak terperinci, akuntabilitas hukum Panglima akan menjadi kabur. Oleh karena itu, kemandirian sementara Panglima yang diatur dalam Hukum Tata Negara Darurat adalah langkah etis dan yuridis yang diperlukan. Hal ini juga memperkuat posisi Panglima, bukan sebagai aktor politik, tetapi sebagai pemangku jabatan tertinggi yang melaksanakan penegakan hukum dan pertahanan negara dalam kondisi bahaya ekstrem.

Kejelasan mandat tunggal Panglima TNI dalam kondisi darurat ekstrem akan menjamin bahwa semua perintah dan tindakan militer mematuhi batas-batas hukum, sehingga mengurangi risiko tuntutan hukum internasional terhadap negara atau personel militer. Dengan demikian, penguatan kedudukan Panglima TNI dalam alur darurat tidak hanya bertujuan untuk menyelamatkan kedaulatan, tetapi juga untuk menjamin akuntabilitas internasional. Maka untuk mengatasi risiko kekosongan total yang mengancam Kedaulatan Negara, diperlukan kejelasan garis alur yang memungkinkan Panglima TNI mengambil alih komando pertahanan tertinggi secara mandiri dan temporer. Otorisasi darurat ini harus diatur secara rinci berdasarkan

doktrin *Staatsnoodrecht*, dengan tujuan tunggal untuk mencegah disintegrasi dan menjaga ketertiban. Diperlukan revisi regulasi yang komprehensif untuk merinci kewenangan Triumvirat dan secara paralel, menciptakan rezim hukum darurat yang menggariskan peran dan batasan Panglima TNI dalam situasi kekosongan eksekutif ekstrem.

### C. Kewenangan Panglima TNI sebagai Organ Pelaksana Pertahanan Negara dalam Perspektif Ketatanegaraan.

Kedudukan Panglima TNI telah mengalami pergeseran signifikan pasca-Reformasi 1998, yang ditandai dengan upaya sistematis untuk mengakhiri Doktrin Dwifungsi ABRI dan memperkuat kontrol sipil.<sup>27</sup> Transformasi ini bertujuan untuk memastikan profesionalisme militer dan kepatuhan absolutnya pada otoritas pemerintahan yang sah.

Secara konstitusional, supremasi sipil tercermin dalam ketentuan bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UUD Tahun 1945. Posisi ini menempatkan Panglima TNI sebagai pemegang kekuasaan yang bersifat turunan, bukan independen, dalam ranah pertahanan. Pemberian kewenangan kepada Panglima TNI untuk memimpin dan mengerahkan kekuatan militer merupakan bentuk delegasi atribusi dari kekuasaan Presiden. Konsekuensi dari delegasi ini adalah bahwa Panglima, berdasarkan asas legalitas, tidak dapat menggunakan kekuatan TNI tanpa adanya keputusan politik dari Presiden terlebih dahulu, menegaskan peran militer yang tunduk pada hukum negara. Meskipun demikian, kewenangan Panglima di ranah operasional berbeda secara fundamental dengan fungsi Menteri Pertahanan (Menhan), yang bertanggung jawab atas kebijakan, strategi, dan dukungan administrasi pertahanan.

Secara konseptual, peran militer sebagai manifestasi Kedaulatan Negara adalah memegang monopoli kekerasan sah untuk melindungi integritas nasional.<sup>28</sup> Oleh karena itu, ketiadaan kejelasan komando di tingkat eksekutif akan mengancam kedaulatan, karena instrumen pertahanan negara tidak dapat beroperasi dengan otoritas penuh. Panglima TNI memiliki power operasional sebagai komandan militer tertinggi, namun harus tunduk pada atau kewenangan legal yang diberikan oleh Presiden. Ketiadaan *authority* yang jelas dari otoritas sipil yang sah, bahkan dalam keadaan normal,

---

<sup>27</sup> Diki. *Op.cit.* Hlm 4285.

<sup>28</sup> Muabezi. *Op.cit.* Hlm 421.

dapat membuat tindakan operasional militer kehilangan legitimasi hukum.

Kewenangan Panglima TNI dalam kondisi normal mencakup memimpin TNI, menyusun strategi militer, dan melaksanakan operasi militer, semua itu tertuang dalam kewenangan panglima TNI yang tertuang dalam pasal 15 Undang-undang No 23 Tahun 2004 sebagai berikut :

Tugas dan kewajiban Panglima adalah:

1. memimpin TNI;
2. melaksanakan kebijakan pertahanan negara;
3. menyelenggarakan strategi militer dan melaksanakan operasi militer;
4. mengembangkan doktrin TNI;
5. Menyelenggarakan penggunaan kekuatan TNI bagi kepentingan operasi militer.
6. Menyelenggarakan pembinaan kekuatan TNI serta memelihara kesiagaan operasional.
7. Memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam hal penetapan kebijakan pertahanan negara
8. Memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam hal penetapan kebijakan pemenuhan kebutuhan TNI dan komponen pertahanan lainnya.
9. Memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam menyusun dan melaksanakan perencanaan strategis pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan negara.
10. Menggunakan komponen cadangan setelah dimobilisasi bagi kepentingan operasi militer.
11. Menggunakan komponen pendukung yang telah disiapkan bagi kepentingan operasi militer.
12. Melaksanakan tugas dan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden memicu krisis konstitusional yang harus diatasi, di mana Pasal 8 Ayat (3) UUD 1945 menunjuk Menteri Triumvirat (Mendagri, Menlu, Menhan) untuk melaksanakan tugas kepresidenan. Penunjukan ini didasarkan yang menganggap ketiga menteri tersebut memahami seluk-beluk urusan kedaulatan negara (internal, eksternal, dan pertahanan). Namun, kelemahan fundamental tidak adanya peraturan turunan (UU Kementerian Negara) yang merinci kewenangan, pembagian tugas, atau mekanisme kerja kolektif Triumvirat dapat menciptakan risiko legalitas sangat tinggi, yang secara langsung bertentangan dengan prinsip Teori Negara Hukum yang menuntut legalitas dan kepastian hukum dalam setiap tindakan pemerintah. Kekosongan kewenangan eksekutif ini menimbulkan vacuum of command militer. Menurut penulis, dalam konteks Teori Kedaulatan Negara, apabila kekosongan ini bertepatan dengan ancaman serius seperti agresi militer, negara akan kehilangan kemampuan untuk memberikan perintah pertahanan yang legal dan cepat, mengancam eksistensi dan kedaulatan teritorialnya.

Batasan kewenangan Panglima, bahkan dalam kondisi normal, selalu berada di bawah pengawasan yudikatif (MK dan MA).<sup>29</sup> Menurut penulis, kontrol hukum yang konsisten dengan Teori Negara Hukum ini menjamin bahwa Panglima TNI adalah pemegang kewenangan legal, bukan kekuasaan yang absolut dan sewenang-wenang

#### **D. Reformulasi Pengaturan Kewenangan Panglima TNI dalam keadaan di kondisi Presiden dan Wakil presiden mangkat atau di berhentikan dari jabatannya.**

Kelemahan utama dalam pengaturan kewenangan Panglima TNI saat kekosongan ganda terletak pada *rechtsvacuum* di tingkat peraturan pelaksana. Kegagalan UU tentang Kementerian Negara untuk merinci mekanisme kerja Triumvirat bertentangan dengan prinsip Teori Negara Hukum yang menuntut adanya kepastian hukum (*rechtzekerheid*) dalam setiap tindakan negara. Ketiadaan regulasi ini merupakan kelemahan sistematis negara yang kurang mengantisipasi potensi krisis konstitusional. Menurut penulis, pelajaran sejarah pasca-1998 seharusnya mendorong pemerintah untuk memastikan semua transisi kekuasaan, bahkan dalam keadaan darurat, telah terlegitimasi hukum.

Mengkritisi bahwa ketiadaan *authority legal* yang jelas dari Triumvirat dapat mendorong Panglima TNI bertindak hanya berdasarkan power faktual yang dimilikinya. Hal ini berisiko menggeser sistem dari Rechtsstaat (Negara Hukum) menjadi Machtsstaat (Negara Kekuasaan), di mana kekuatan menjadi penentu legitimasi. Kelemahan ini diperparah dari perspektif Teori Kedaulatan Negara: jika Panglima tidak dapat bertindak secara cepat dan sah untuk menghadapi agresi, negara berisiko kehilangan kemampuan untuk mempertahankan kedaulatan teritorialnya.

Kekosongan komando yang timbul akibat inefektivitas Triumvirat juga sangat problematis dari perspektif Hukum Humaniter Internasional. Tanpa perintah yang tunggal dan sah, penerapan prinsip akuntabilitas komando (*command responsibility*) menjadi kabur dan sulit, sehingga meningkatkan risiko pelanggaran HAM saat pengerahan militer skala besar di tengah krisis. Maka dari itu regulasi harus diubah untuk mengisi kekosongan norma (*leemte in het recht*) dengan memberikan atribusi kewenangan darurat kepada Panglima, yang berarti kekuasaan tersebut harus melekat secara otomatis, tidak bergantung pada otoritas sementara yang

---

<sup>29</sup> Subechi. *Op.cit.* Hlm 399.

lemah. Atribusi ini penting untuk menjaga Kedaulatan Negara dengan menjamin keberlanjutan fungsi pertahanan tanpa hambatan birokrasi sementara.

Idealitas peraturan harus memasukkan doktrin Hukum Tata Negara Darurat (*Staatsnoodrecht*), Otorisasi ini harus diatur secara rinci sebagai fungsi transisional, dengan tujuan tunggal untuk menyelamatkan negara dan mencegah disintegrasi. Reformulasi ideal harus menetapkan bahwa Panglima TNI menerima otorisasi untuk mengambil alih komando pertahanan tertinggi secara tunggal segera setelah kegagalan Triumvirat mengambil keputusan atau lambat dalam menyelesaikan masalah dikonfirmasi, yang merupakan prasyarat Kedaulatan Negara untuk mencegah kekacauan total sistem pemerintahan.

Meskipun Panglima diberikan kewenangan mandiri, namun tetap harus menyertakan mekanisme pengawasan yang ketat oleh lembaga yang tersisa (seperti DPR atau MA). Kontrol ini penting untuk menjaga prinsip *checks and balances* dan memastikan bahwa kewenangan darurat tetap dalam koridor Prinsip Negara Hukum.<sup>30</sup> Maka dari itu agar komando militer oleh Triumvirat menjadi efektif, Reformulasi ideal harus memperkuat posisi Menteri Pertahanan (Menhan) sebagai koordinator tunggal komando militer Triumvirat, sehingga Panglima hanya menerima satu instruksi operasional yang jelas, dan bukan dari entitas kolektif yang rentan konflik. Kejelasan komando ini juga merupakan tuntutan dari Hukum Humaniter Internasional, karena dengan adanya satu sumber otoritas yang sah (Menhan/Panglima darurat), *prinsip command responsibility* dapat diterapkan secara efektif, menjamin akuntabilitas dalam penggunaan kekuatan. Oleh karena itu, peraturan baru harus menyertakan sanksi berat bagi Panglima yang menyalahgunakan otoritas darurat untuk kepentingan politik praktis. Mengenai legalitas harus memastikan bahwa kewenangan Panglima mencakup otorisasi pengerahan OMP dan OMSP tanpa menunggu keputusan dari menteri triumvirat hanya jika terdapat agresi terkonfirmasi atau situasi darurat militer tingkat 2. Batasan yang terperinci ini esensial untuk menjaga prinsip Negara Hukum dan mencegah penggunaan kekuatan sewenang-wenang. Idealitas peraturan harus memasukkan klausul yang menuntut kepatuhan absolut Panglima TNI terhadap Hukum Humaniter Internasional, termasuk Prinsip Pembedaan (*distinction*) dan Proporsionalitas (*proportionality*).

---

<sup>30</sup> Quddus. *Op.cit.* Hlm 470.

Reformulasi hukum harus mendefinisikan secara jelas kapan rezim hukum darurat militer berlaku dan bagaimana kewenangan peradilan militer dapat mengadili sipil jika peradilan umum lumpuh.<sup>31</sup> Pengaturan ini menegaskan bahwa bahkan dalam darurat, tindakan negara harus terikat pada hukum dan demi kepentingan nasional, sejalan dengan Negara Hukum. Peraturan Perundang undangan juga harus menjamin bahwa setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh Panglima selama masa otoritas darurat, meskipun bersifat urgen, tetap dapat diuji oleh lembaga yudikatif (*judicial review*) setelah keadaan normal dipulihkan. Mekanisme ini memastikan otoritas darurat Panglima tetap berada dalam kerangka Negara Hukum yang berbasis konstitusi. Secara Pendekatan Konseptual, pemberian kewenangan darurat kepada Panglima merupakan sintesis untuk mempertahankan Kedaulatan Negara melalui kekuatan militer yang terkendali dan prinsip Negara Hukum melalui batasan yuridis yang jelas, mengatasi kelemahan sistematis Triumvirat.

Reformulasi ideal juga harus memastikan perlindungan hukum bagi prajurit yang melaksanakan perintah darurat Panglima. Jaminan legalitas ini penting dalam kerangka Negara Hukum untuk memotivasi prajurit bertindak tegas tanpa rasa khawatir *ultra vires* di tengah ketidakpastian otoritas sipil. Dengan demikian, menggabungkan prinsip Negara Hukum dengan *humanitarian compliance* harus menjadi dasar utama reformulasi. Pengaturan kewenangan Panglima TNI dalam keadaan kekosongan eksekutif harus didasarkan pada kebutuhan fungsional mendesak untuk menjaga Kedaulatan Negara dan Hukum Humaniter Internasional, dan secara tegas menolak potensi kembalinya pengaruh Dwifungsi ABRI yang bertentangan dengan Negara Hukum.

#### IV. Penutup

##### A. Kesimpulan

Penelitian ini menemukan dua persoalan utama terkait kedudukan dan kewenangan Panglima TNI saat terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pertama, kedudukan Panglima TNI berada pada situasi komando tanpa kejelasan yuridis karena Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 yang menunjuk Menteri Triumvirat tidak memiliki aturan pelaksana, sehingga menimbulkan *rechtsvacuum* dan *vacuum of command* militer. Kondisi ini berpotensi menimbulkan bahaya serius ketika terjadi

---

<sup>31</sup> Wanda Syahputra, "konsepsi kewenangan peradilan militer dalam penegakkan hukum pada saat keadaan bahaya," *Jurnal Hukum Militer* 15 (April 2023), hlm 85-86.

ancaman keamanan karena Panglima memiliki legitimasi politik dan kekuatan operasional, tetapi tanpa dasar hukum untuk bertindak cepat. Dan yang kedua, UU TNI belum mengatur kewenangan Panglima dalam kondisi kekosongan eksekutif, sehingga diperlukan atribusi kewenangan darurat yang jelas, tunggal, dan temporer berdasarkan doktrin *staatsnoodrecht*. Hal ini penting untuk menjamin keberlangsungan negara, akuntabilitas komando, dan mencegah tindakan Panglima dianggap *ultra vires*.

## **B. Saran**

Berdasarkan analisis yuridis yang telah dilakukan, penulis menyampaikan beberapa saran sebagai sumbangsih pemikiran bagi penyempurnaan sistem ketatanegaraan Indonesia di masa depan. Penulis menyarankan agar legislatif dan eksekutif segera merevisi UU Kementerian Negara dan UU TNI untuk mengatasi kekosongan norma mengenai mekanisme komando militer oleh Menteri Triumvirat. Perlu dirumuskan rezim hukum darurat yang memberikan kewenangan operasional tunggal dan temporer kepada Panglima TNI, dengan batasan ketat, hanya untuk situasi agresi terkonfirmasi. Pengaturan tersebut harus disertai mekanisme *checks and balances* serta kepatuhan mutlak terhadap prinsip Hukum Humaniter Internasional. Penegasan ini penting untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, menjamin legalitas tindakan militer, dan menjaga supremasi sipil agar negara terlindungi dari potensi regresi otoritarianisme.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

### A. Buku-Buku

Andryan, *Lembaga Kepresidenan Sejarah dan Dinamika Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Malang Jawa Timur: Pertama Setra press, 2020.

Arsi Fitra, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, Depok: Rajagrafindo Persada, 2017.

Herning Sitabuana Tundjung, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Konpress, 2020.

Johan Nasution Bahder, *Metode Penelitian Ilmu Hukum, 1 ed.* Mandar Maju: 2008.

### B. Jurnal

Adhi Susanto Antono dan Ghunarsa Sujatnika, "Redesain Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Presiden Menurut Konstitusi," *Media Juris* 7, no. 1, 2024: <https://doi.org/10.20473/mi.v7i1.44319>.

Batara Gunawan Aditya, "Explaining Civilian Control of Militarisation in Indonesia: The Case of Military Law Amendment," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 28, no. 1, 2024: 35, <https://doi.org/10.22146/jsp.96894>.

Budiana Muhammad dan Yusa Djuyandi, "Military Position Transition In Every Era Of Indonesian Head Of State Leadership," *Journal of Governance* 7, no. 1, 2022: <https://doi.org/10.31506/jog.v7i1.14567>.

Dewi Retno Sari dan Yudi Widagdo Harimurti, "Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Panglima Tni Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil," *inicio legis* 2, no. 2, 2021. <https://doi.org/10.21107/il.v2i2.12680>.

Diki Juwan, "Militer di Balik Meja Birokrasi: Reformulasi Kewenangan TNI dan Krisis Supremasi Sipil dalam Demokrasi Indonesia," *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik* 5, no. 5, 2013.

Eka Saputra dkk Imran., "kedudukan dan hubungan triumvirat menteri sebagai pelaksana tugas kepresidenan dalam sistem ketatanegaraan dan kementerian negara republik indonesia," *The Juris* 8, no. 1, 2024: 208–18, <https://doi.org/10.56301/juris.v8i1.1250>.

Johanes, "Kewenangan dpr dalam pengangkatan panglima tni" (Universitas Esa Unggul, 2016), <https://digilib.esaunggul.ac.id/kewenangan-dpr-dalam-pengangkatan-panglima-tni/7164>.

Rahmani Muhammad dan Ansorullah Ansorullah, "Tinjauan Yuridis Tentang Kekosongan Kekuasaan Pemerintah dalam Perspektif Ketatanegaraan Republik Indonesia," *Limbago: Journal of Constitutional Law* 2, no. 2, 2022: <https://doi.org/10.22437/limbago.v2i2.17624>.

Sambhi Natalie, "Jokowi's Generals, Civilian Control, and the Power of the Panglima," *Journal Of Global Strategic Studies* 3, no. 1, 2023: <https://doi.org/10.36859/jgss.v3i1.1614>.

Sari dan Harimurti, "Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Panglima Tni Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil," *Journal Inicio Legis Vol 2, No 2*, 2021.

Sujono Bastari, "Analisis Pasal 10,11,12 Undang-undang Dasar 1945 Terkait

Kewenangan Presiden Selaku Kepala Negara Terhadap Tentara Nasional Indonesia,” *Jurnal Cendekia Ilmiah* 4, no. 4, 2025.

Sulistiyoko Arie, “Pemakzulan Presiden dalam Persepsi Konstitusi (Studi Kasus Presiden Abdurrahman Wahid),” *Syariah Jurnal Hukum dan Pemikiran* 16, no. 1, 2017: <https://doi.org/10.18592/sy.v16i1.143>.

Syahputra Wanda, “konsepsi kewenangan peradilan militer dalam penegakkan hukum pada saat keadaan bahaya,” *Jurnal Hukum Militer*, 15 April 2023.

Syaiful Anwar, Muhammad Eriton, “Analisis Terhadap Pembagian Kewenangan antara Presiden dengan Wakil presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Limbago: Journal of Constitutional Law* 2, no. 2, 2022: <https://doi.org/10.22437/limbago.v2i2.17471>.

Triwulan Tutik Titik, “Kedudukan Konstitusional Menteri Triumvirat Sebagai Pelaksana Tugas Kepresidenan Dalam Sistem Pemerintahan Presidensil di Indonesia,” *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam* 10, no. 2, 2020: <https://doi.org/10.15642/ad.2020.10.2.275-302>.

Winward Mark, “Capture from below: civil–military relations during indonesia’s anticommunist violence, 1965–66” *Journal of Genocide Research*, Oktober 2018.

### C. Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. TLN No. 4169.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. LN. 2008/No. 166, TLN No. 4916.

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 34 Tahun 2004 tentang Tentara Negara Indoensia. LN. 2025/No. 35, TLN No. 7104.

### D. Situs Internet

<https://mkri.id/berita/jimly-asshiddiqie:-mk-bukan-hanya-mahkamah-undang-undang-dasar-21277>. Jimly Asshiddiqie “MK Bukan Hanya Mahkamah Undang-Undang Dasar;” Mahkamah Konstitusi RI, diakses 10 Agustus 2025 (20:00),