

# BAB I

## **Eksistensi Hak Pilih TNI dan Polri di Pemilu Sirna Saat Reformasi**

Di Indonesia, militer awalnya dibentuk untuk mendukung kemerdekaan republik dari cengkeraman penjajah. Para pendiri bangsa menyadari, terkadang dalam mencapai kemerdekaan negara tidak cukup jika hanya melakukan jalan diplomasi di atas meja perundingan, namun diperlukan juga intervensi militer yang siap menghadapi jika terjadi kontak senjata di medan peperangan. Oleh karena itu, dibentuklah tenaga militer yang kini dikenal dengan nama Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Polisi Republik Indonesia (Polri). Pada masa itu merupakan cara untuk meraih kemerdekaan dari penjajah, dengan fungsinya selain untuk menjaga kestabilan negara, bertugas juga mempertahankan kemerdekaan tersebut jika sewaktu-waktu ancaman muncul.

TNI merupakan nama resmi militer Indonesia saat ini. Sebelumnya, sejak 1964 sampai 1999 nama resmi militer Indonesia adalah Angkatan Bersenjata Republik

Indonesia (ABRI) yang di dalamnya termasuk Angkatan Kepolisian. Perubahan kembali menjadi TNI adalah sebagai bagian dari paradigma baru TNI dan pemisahan Kepolisian Republik Indonesia. Perubahan militer di Indonesia juga mencakup perubahan kedudukan dan fungsi dalam struktur ketatanegaraan, di mana menegaskan bahwa TNI hanya melaksanakan fungsi pertahanan.

Akan tetapi, angkatan bersenjata dalam semua negara sesungguhnya juga mempunyai pengaruh politik yang luas, bahkan menjadi lambang kedaulatan negara dan penahan utama bagi kemungkinan serangan terhadap negara, baik berasal dari luar maupun dari dalam, di samping prestise, tanggung jawab, dan sumber-sumber material yang diperlakukan guna melaksanakan tugas tersebut, semua angkatan bersenjata mempunyai pengaruh politik yang besar, contoh di Negara Meksiko dan India, tetap mengandalkan keterlibatan angkatan bersenjata dalam mendukung politik negara, meskipun mempunyai tradisi pemerintahan sipil yang tegas.<sup>1</sup>

Sehubungan dengan itu, seperti sejarah perjalanan bangsa Indonesia TNI dan Polri diketahui sudah terlibat dalam politik domestik sejak adanya revolusi. Dominasi TNI dan POLRI sangat terlihat pada masa Orde Lama dan Orde Baru, Sistem demokrasi terpimpin yang diterapkan era Orde Lama menyebabkan golongan militer masuk ke sistem politik Indonesia yang dapat menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu.

---

<sup>1</sup> Eric A. Nordlinger. *Militer Dalam Politik*. (Jakarta: PT. Rineka Cipta). 1990. hlm. 6

Spekulasi pemberian hak pilih TNI dan Polisi dalam Pemilu di Orde Lama tidak lepas dari keberhasilan TNI memberantas PRRI yang membuat kekuatan dan wibawa TNI, khususnya Angkatan Darat secara politis semakin meningkat. Kemudian, hal itu diperkuat dengan adanya keadaan darurat perang ketika itu (dan konsepsi dwifungsi ABRI yang dicanangkan oleh Jenderal Nasution pada 1958 yang menyatakan bahwa golongan militer tidak hanya berfungsi sebagai alat pertahanan negara, tetapi juga berfungsi dalam kehidupan sipil (fungsi pemerintahan).<sup>2</sup>

Menurut Harold Crouch persepsi militer menganggap dirinya sebagai kekuatan politik tidak lepas dari pemahaman antara fungsi militer dan fungsi politik dalam masa perang kemerdekaan melawan Belanda mengandung pemikiran bahwa sifat perjuangan memiliki sifat politik sekaligus juga militer.<sup>3</sup> Kekuatan politik sangat berperan di dalam sistem politik Indonesia, ada banyak kekuatan politik sangat berperan di Indonesia. Namun, yang paling berpengaruh adalah, kekuatan politik TNI dan Polri.

Berbeda dengan Elliot E Cohen yang menerangkan bahwa secara ideal dan universal militer berfungsi melindungi orde politik dan sosial, tetapi mereka tidak dapat melibatkan diri dalam politik praktis. Namun, militer di mana pun pasti terpanggil untuk masuk ke ranah “politik negara” manakala eksistensi bangsa-bangsa

---

<sup>2</sup> Dwifungsi ABRI sebagai bentuk Praktik Poliyik Praktis Militer di Indonesia. [www. Scribd.com](http://www.Scribd.com). 5 Oktober 2003. 10.00

<sup>3</sup> Harold Crouch. *Militer dan Politik di Indonesia*. (Jakarta: PT.Sinar Harapan). 1986 hlm. 22

telah menjadi taruhan dalam pertentangan politik-ideologis atau perseteruan antarkelompok. Samuel P. Huntington pun mengatakan upaya mereduksi intervensi militer ke dalam politik dan intervensi politik ke dalam militer sebagai sesuatu yang ideal (sebagai satu bentuk implementasi *objective civilian control*) hanya dapat dilakukan ketika pertikaian ideologis bukan lagi menjadi masalah dalam kehidupan kebangsaan dan kenegaraan.<sup>4</sup>

Selama masalah fundamental kenegaraan atau *platform* kebangsaan belum selesai, akan sulit dicegah kemungkinan TNI dan Polri masuk wilayah politik negara. TNI dan Polri sebagai alat negara dan kekuatan sosial dituntut kompak bersatu dalam negara kesatuan untuk dapat menjadi pengawal dan pengamanan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga dapat menghadirkan kestabilan politik negara yang dicita-citakan.

Moh. Mahfud MD menganggap peran serta TNI dan Polri dalam dunia politik karena berdasarkan pengalaman sejarah, pemerintahan sipil telah gagal menjalankan pemerintahan yang stabil. Setidaknya, dilihat dari perjalanan demokrasi liberal yang didukung oleh banyak parpol yang cenderung menghalangi kinerja pemerintah untuk menjadi baik sehingga muncul berbagai pemberontakan. TNI dan Polri tidak ingin diposisikan sebagai pemadam kebakaran sehingga harus mengambil peran secara proaktif dalam mengambil keputusan politik agar negara tidak terjerumus ke dalam kehancuran karena

---

<sup>4</sup> Kiki Syahnakri. *Aku Hanya Tentara, catatan militer kepemimpinan dan kebangsaan*. (Jakarta: PT.Kompas). 2008, hlm. 30

ancaman-ancaman yang tidak diantisipasi dengan baik.<sup>5</sup>

Oleh karena itu, sejak pemerintahan Orde Baru, TNI dan Polri yang dahulu disebut ABRI memiliki posisi strategis dalam pemerintahan karena meskipun mereka tidak diberikan hak memilih dan hak dipilih, tetapi pada dasarnya TNI dan Polri mempunyai wakil dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat dengan melalui pengangkatan. Duduknya TNI dan Polri dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan melalui pengangkatan dimungkinkan oleh demokrasi Pancasila yang menghendaki ikut sertanya segala kekuatan dalam masyarakat representatif dalam lembaga-lembaga tertentu.<sup>6</sup>

Terlepas dari kontradiksi bahwa TNI dan Polri tidak ikut dalam pemilihan umum, tetapi memiliki perwakilan di lembaga legislatif, walaupun sesungguhnya dari politik hukum Indonesia cenderung dianggap bertentangan, kaitannya sebagaimana hak untuk turut serta dalam pemerintahan, khususnya Pasal 43 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, ayat 1 dan 2, yang menyatakan:

- (1) Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>5</sup> Moh Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara*. (Jakarta: LP3ES Indonesia) 2007. hlm. 84

<sup>6</sup> Marsono. *Pemilihan Umum 1997*. (Jakarta: Djambatan) .1996. hlm. 5-6

- (2) Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut, UUD 1945 Pasal 27 ayat (1) menyebutkan “segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Berdasarkan pasal tersebut, semua warga negara (termasuk prajurit TNI) mempunyai kedudukan yang sama di bidang politik, yang berarti bahwa prajurit TNI dan Polri memiliki hak pilih yang sama untuk memilih dalam pemilu.<sup>7</sup>

Namun, cerita tentang segala peran politik militer yang begitu dominan di Indonesia kelihatannya menyusut tajam bersamaan dengan pasca runtuhnya Orde Baru. Melihat tuntutan akan reformasi yang begitu kuat, dengan mempromosikan proses demokratisasi, telah mengubah secara fundamental hubungan sipil dan militer di Indonesia. Walaupun demikian, menurut Jun Honna dalam Connie Rahakundini Bakrie menganggap bahwa militer, atau lebih tepatnya TNI, masih tetap memiliki peran strategis dalam agenda reformasi di Indonesia dalam membangun sistem pemerintahan yang demokratis. Peran strategis ini merupakan warisan sejarah politik Orde Baru

---

<sup>7</sup> Hak Memilih Dan Dipilih Bagi Anggota TNI Dalam Pemilu Dikaitkan dengan sejarah Fungsi TNI, Dikutip dalam Blog Yomi Putri Yosshita dewi, 21 juni 2010,21.40

yang menempatkan militer sebagai pemain sentral dalam perpolitikan melalui konsep dwifungsi ABRI.<sup>8</sup>

Reformasi menjadikan posisi TNI dan Polri secara fundamental dipaksa untuk meninggalkan lapangan politik dan penanganan keamanan dalam negeri, dan hanya memusatkan perhatian mereka sebagai alat pertahanan negara.<sup>9</sup> Menurut Purwo Santoso, kendati kerap dihubungkan bahwa anggota TNI dan Polri merupakan bagian tak terpisahkan dari warga negara yang memiliki hak suara, pelibatan anggota TNI dan Polri dalam pemilu juga sangat berisiko jika diterapkan. Menurutnya, berdasarkan kaidah demokrasi, pemilik hak pilih memang semua warga negara tanpa membedakan profesinya. Namun, apabila ini diterapkan pada TNI dan Polri, menjadi pertanyaan kemudian apakah mereka dapat membedakan kapan dirinya sebagai warga negara dan kapan sebagai tentara yang biasa dikenal patuh terhadap perintah atasan. Berbagai potensi risiko yang muncul tentunya membutuhkan kearifan dan kehati-hatian dalam memutuskan hak pilih TNI dan Polri. Biarkanlah politik yang dianut TNI adalah pertahanan negara<sup>10</sup> dan Polri keamanan negara.

Meskipun pandangan itu dapat dibenarkan, namun setidaknya tidak perlu dianggap berlebihan bahwa keterlibatan TNI dan Polri dapat membawa potensi risiko akan netralitas mereka, karena diketahui keterlibatan TNI

<sup>8</sup> Connie Rahakundini Bakrie. *Pertahanan Negara & Postur TNI Ideal*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia). 2007. Halaman tidak terbaca

<sup>9</sup> Salim Said. *Tumbuh dan Tumbangnya Dwifungsi: Perkembangan Pemikiran Politik Militer Indonesia*. (Jakarta: Aksara Kurnia). 2002. hlm. 1-2.

<sup>10</sup> [www.jurnalhukum.com](http://www.jurnalhukum.com). 16 januari 2010.12.00

dan Polri dalam Pemilihan Umum sebelumnya di masa Orde Lama dan Orde Baru hampir tidak pernah memiliki masalah yang mengganggu jalannya pemerintahan, bahwasanya sejarah mencatat pada pemilu tahun 1955 dianggap merupakan pemilu yang paling demokratis dilaksanakan karena apa yang menjadi prinsip dasar demokrasi dilaksanakan secara baik oleh pemerintah pada masa itu.

Sehubungan dengan itu, jika negara menghilangkan hak pilih TNI dan Polri dalam pemilu maka prinsip demokrasi sebagaimana dari definisi pemilu itu yang merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berpotensi mencederai kebebasan politik setiap warga negara untuk melaksanakan kedaulatannya.

Bisa dipahami, kedaulatan rakyat tidak harus diartikan hanya berada di tangan masyarakat sipil saja, melainkan juga dapat di letakan dalam kerangka kesamaan dan kesejajaran terhadap TNI dan Polri untuk ikut dalam pemilu. Keterlibatan TNI dan Polri dalam pemilu di Indonesia tidak terlepas dari sejarah kemerdekaan RI dan terbentuknya Tentara Nasional Indonesia (TNI) saat perang mempertahankan kemerdekaan yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Bintan, Pidato Pada Acara Wisuda Sarjana Sekolah Tinggi Hukum Militer Angkatan IX di Balai Sudirman, Jakarta Selatan (15 November)

Dengan demikian, memberikan hak pilih kepada segenap warga negara dan golongan merupakan prasyarat demokrasi. Oleh keran itu, di waktu pemilu jangan terjadi lagi ada warga negara yang dipersoalkan hak pilihnya meskipun itu datang dari warga negara yang berseragam seperti TNI dan Polri sebab hal itu merupakan proses politik yang secara konstitusional bersifat niscaya bagi negara demokrasi. Setidaknya, demokrasi nyata-nyata telah teruji dan diakui paling realistis dan rasional untuk mewujudkan tatanan sosial politik, ekonomi yang populis, adil, dan beradab, kendati bukan tanpa kelemahan. Tuntutan reformasi untuk mewujudkan suatu Indonesia Baru, yaitu Indonesia yang lebih demokratis, lebih transparan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia merupakan suatu tuntutan yang tidak dapat ditawar-tawar lagi untuk jangan membatasi lagi hak pilih TNI dan Polri dalam pemilu.

# BAB II

## Pemahaman Negara Atas Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Istilah *reshstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama.<sup>12</sup> Terdapat perbedaan antara konsep *rechssfaat* dengan konsep *the rule of law*, meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada suatu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, meskipun dengan sasaran yang sama, keduanya tetap berjalan dengan sistem sendiri, yaitu sistem hukum sendiri.

Ide tentang negara hukum ini dikembangkan kembali oleh aliran liberal, yang dipelopori oleh Emanuel Kant, yang beranggapan bahwa negara yang baik ialah negara hukum yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat (*kamtibmas*) yang di dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan ungkapan "*rust en orde*". Ciri ini membawa akibat bahwa negara hukum dalam arti sempit,

---

<sup>12</sup> Ni'matul Huda. *Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada). 2006. hlm. 73