

**PENCALONAN KEPALA DAERAH DARI UNSUR TNI DAN POLRI
DALAM PILKADA SERENTAK 2018**

TESIS



الجامعة الإسلامية
الاستاذ الدكتور

OLEH:

NAMA : MOH. KHALILULLAH A. RAZAQ, S.H.
NOMOR POKOK MHS. : 16912061
BKU : HTN / HAN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2020**



**PENCALONAN KEPALA DAERAH DARI UNSUR TNI DAN POLRI
DALAM PILKADA SERENTAK 2018**

Oleh:

Nama Mhs : **Moh. Khalilullah A. Razaq, S.H.**
No. Pokok Mhs : **16912061**
BKU : **HTN / HAN**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Pembimbing I

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 13 Juli 2020

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D



**PENCALONAN KEPALA DAERAH DARI UNSUR TNI DAN POLRI
DALAM PILKADA SERENTAK 2018**

Oleh:

Nama Mhs : **Moh. Khalilullah A. Razaq, S.H.**
 No. Pokok Mhs : **16912061**
 BKU : **HTN / HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan
dinyatakan LULUS pada hari Kamis, tanggal 23 Juli 2020
Program Studi Hukum Program Magister**

Pembimbing I

Prof. Dr. Nigmatul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 23 Juli 2020

Anggota Penguji

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 23 Juli 2020

Anggota Penguji

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Yogyakarta, 23 Juli 2020

Mengetahui

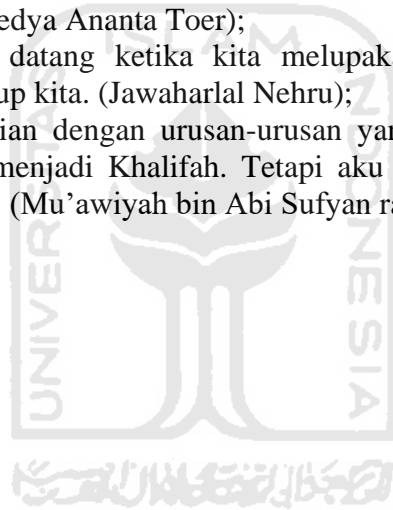
Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

MOTTO

1. Sebaik-baik manusia adalah yang paling bermanfaat bagi manusia. (HR. Ahmad, ath-Thabrani);
2. Lebih baik berbuat walaupun sedikit, dari pada tenggelam dalam angan-angan ingin berbuat banyak. (Gus Zainal Arifin Thoha);
3. Bekerjalah kamu untuk kepentingan duniamu seolah-olah kamu akan hidup selamanya, dan bekerjalah kamu untuk kepentingan akhiratmu seolah-olah kamu akan mati besok.
4. *Fiat justitia ruat caelum*, (Hendaklah keadilan di tegakkan, walaupun langit akan runtuh);
5. *Bhuppa' Bhabbhu Ghuru Rato*;
6. *Lakone lakona kennengi kennenganna*;
7. Orang boleh pandai setinggi langit, tapi selama ia tidak menulis, ia akan hilang di dalam masyarakat dan dari sejarah. Menulis adalah bekerja untuk keabadian. (Pramoedya Ananta Toer);
8. Kegagalan hanya datang ketika kita melupakan tujuan cita-cita, dan prinsip-prinsip hidup kita. (Jawaharlal Nehru);
9. Bercita-citalah kalian dengan urusan-urusan yang tinggi. Sesungguhnya aku tidak pantas menjadi Khalifah. Tetapi aku menginginkannya, maka akupun meraihnya. (Mu'awiyah bin Abi Sufyan ra.).



Tesis ini saya Persembahkan

- ❖ Allah SWT dan Nabi Muhammad SAW.
- ❖ Embhu' (Hoza), Eppa' (Abd. Razaq Almarhum) dan Emma' (Kholifah), yang selalu mendoakan dan memberikan motivasi serta bimbingan demi keberhasilanku. Serta istriku tercinta Alivia Nadatul 'Aisyi yang tanpa henti memberikan dukungan dan doa, dan Ibu Sahwiyah yang sejak kecil merawatku.
- ❖ Kepada keluarga besarku (Pamanku Abd. Khaliq beserta keluarga besar, Ach. Qusyairi beserta keluarga besar, Ju' Mahreya, Ju' Ridwan (Al-Marhumah) Kakekku Sakib, dan yang lain yang tidak bisa saya sebutkan masing-masing. Terima kasih banyak atas doa dan dukungannya.
- ❖ Keluargaku di Yogyakarta Drs. TNI (Purn.) H. Aziz Ahmadi, M.Sc. dan Ibu Ny. Sri Wahyuni Rahayu (Ny. Yayuk Aziz Ahmadi), terima kasih banyak atas doa, dan dukungannya semoga Bapak dan Ibu senantiasa selalu sehat wal afiyat.
- ❖ Dr. KH. A. Malik Madany, MA., H. Fauzi Rahman, Soni Amir Sholehuddin, S.Ag. Dra. Hj. Siti Aniroh, Dra. Kol (Purn.) Gatik Shoimah Ismi, Drs. KH. Mashuri Malik, Prof. Drs. KH. Yudian Wahyudi, MA., Ph.D., Teuku Kemal Fasyah, S.Ag., MA. Dr. Moch. Shodik, S.Sos., M.Si., Dr. Waryono, M.Ag., dan semua senior dan Bapak/Ibu yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu. Terima kasih banyak atas doa dan dukungannya.
- ❖ Prof. Noorhaidi Hasan, S.Ag., MA., M.Phil., Ph.D. dan Nurainun Mangunson, SH., M.Hum. yang telah memberikan surat rekomendasi sebagai persyaratan S2 Magister Ilmu Hukum.
- ❖ Guru-guruku dan dosen-dosenku yang telah mengajarkan dan membimbingku atas ilmu-ilmu mu.
- ❖ Untuk sahabat-sahabatku Fathorrahman Hasbul, Supriyono, Ellisa M. Sholeh, Laksono, M. Jamil, S.H., M.Kn., CPHCP. dan sahabat-sahabatku yang lain yang tidak bisa disebutkan satu-persatu.
- ❖ Untuk teman-teman MIH angkatan 37.
- ❖ Almamaterku tercinta, Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana Fakultas Hukum UII.
- ❖ Keluarga Besar IKASUKA D.I. Yogyakarta, IKASUKA Fakultas Syariah dan Hukum dan IKASUKA Ilmu Hukum.
- ❖ Keluarga Besar Yayasan Bhakti Harkat Indonesia (YBHI) & Omah PMII Yogyakarta.
- ❖ Majelis Pemuda Islam Indonesia (MPII) D.I. Yogyakarta.

**SURAT PERNYATAAN
ORISINILITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
PROGRAM MAGISTER FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM
INDONESIA**

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda Tangan di bawah ini, saya :

Nama : Moh. Khalilullah A. Razaq, S.H.

No. Mahasiswa : 16912061

Adalah benar-benar mahasiswa Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan Judul:

**PENCALONAN KEPALA DAERAH DARI UNSUR TNI DAN POLRI DALAM
PILKADA SERENTAK 2018**

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Magister Ilmu Hukum program pascasarjana fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan 2), saya, sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal : 13 Juli 2020

Yang membuat pernyataan



Moh. Khalilullah A. Razaq, S.H.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ. وَبِهِ نَسْتَعِينُ عَلَى أُمُورِ الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ أَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَشْهَدُ أَنَّ مُحَمَّدًا رَسُولُ اللَّهِ. الصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى أَشْرَفِ الْأَنْبِيَاءِ وَالْمُرْسَلِينَ سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ. أَمَّا بَعْدُ.

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, inayah dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul: **“Pencalonan Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018”**. Tesis ini diteliti untuk memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan Studi Strata 2 (S2) pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia.

Dalam tesis ini, tentunya masih banyak hal yang peneliti sendiri belum bisa memahami sepenuhnya, sehingga dalam penyelesaiannya peneliti tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada semua yang sudah berkenan memberi bantuan dalam penyelesaian tesis ini, antara lain:

1. Yang Terhormat Prof. Fathul Wahid, ST., M.Sc., Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Abd. Jamil, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku pembimbing tesis dan ketua tim penguji yang telah berkenan memberikan bimbingannya dengan sangat intensif dan berkualitas.
5. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. selaku anggota tim penguji, yang telah berkenan memberikan bimbingan dan menyalurkan ilmu yang sangat bermanfaat sekali bagi peneliti.

6. Bapak Dr. Drs. Montoha, SH., M. Ag. selaku anggota tim penguji, yang telah berkenan memberikan bimbingan dan menyalurkan ilmu yang sangat bermanfaat sekali bagi peneliti.
7. Bapak Dr. Zairin Harahap, S.H., M.Si. selaku anggota tim penguji, yang telah berkenan memberikan bimbingan dan menyalurkan ilmu yang sangat bermanfaat sekali bagi peneliti.
8. Bapak dan Ibu dosen Pascasarjana Magister Ilmu Hukum UII yang selama ini telah memberikan ilmu kepada peneliti.
9. Bapak Eko Riyadi, S.H., M.H., Direktur Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia.
10. Segenap pengelola Perpustakaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Pascasarjana Magister Ilmu Hukum UII.
11. Seluruh staff yang ada di lingkungan Program Pascasarjana Magister Hukum UII atas segala pelayannya.
12. Korem 072/Pamungkas dan Kepolisian Daerah Istimewa Yogyakarta atas segala bantuannya dalam memberikan pelayanannya dalam memberikan informasi dalam proses wawancara.

Dan Semua pihak yang telah membantu dalam penulisan tesis ini, yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu. Semoga Allah SWT memberikan pahala yang berlipat ganda kepada mereka dan mudah-mudahan tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Amiin ya rabb al-'alamiin.

Yogyakarta, 13 Juli 2020

Penulis

Moh. Khalilullah A. Razaq
16912061

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Pengesahan Tesis	i
Pengesahan Ujian Tesis	ii
Motto	iii
Persembahan	iv
Pernyataan Orisinalitas	v
Kata Pengantar	vi
Daftar Isi	viii
Abstrak	x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Tinjauan Pustaka atau Orisinalitas Penelitian	12
E. Kerangka Teori	14
F. Metode Penelitian	23
G. Sistematika Penulisan	25

BAB II TINJAUAN UMUM TEORI DEMOKRASI, HAK ASASI MANUSIA DAN PEMILU

A. Tinjauan Umum Teori Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Pemilu	
1. Teori Demokrasi	27
2. Teori Hak Asasi Manusia	49
3. Teori Pemilu	61
B. Implikasi Pilkada Langsung Serentak Terhadap Penguatan Demokrasi Lokal	73

BAB III KEDUDUKAN TNI DAN POLRI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Kedudukan TNI dan Polri dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945	83
1. Sejarah Kelahiran Tentara Nasional Indonesia	83
2. Kedudukan TNI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945	87
3. Sejarah Kelahiran Kepolisian Republik Indonesia	92

4.	Kedudukan Polri dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945	95
B.	Kedudukan TNI dan Polri dalam Sistem Politik Indonesia	
1.	Keterlibatan Tentara Nasional Indonesia dalam Sistem Politik di Indonesia	100
a.	Pada Masa Perang Kemerdekaan (1945-1949)	104
b.	Pada Masa Demokrasi Liberal (1949-1949)	105
c.	Pada Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966)	106
d.	Pada Masa Orde Baru (1966-1997)	107
e.	Era Reformasi (1998-Sekarang)	109
2.	Keterlibatan Polri dalam Sistem Politik di Indonesia	
a.	Pada Masa Awal Kemerdekaan	114
b.	Pada Masa Pemerintahan Orde Baru	116
C.	Perubahan dan Paradigma Baru TNI dan Polri Pasca Reformasi	117
1.	Paradigma Baru TNI Pasca Reformasi	122
2.	Paradigma Baru Polri Pasca Reformasi	134

BAB IV ANALISIS YURIDIS PENCALONAN KEPALA DAERAH DARI UNSUR TNI DAN POLRI DALAM PILKADA SERENTAK 2018

A.	Pemilihan Kepala Daerah Langsung	147
1.	Sejarah Pemilihan Kepala Daerah Langsung	147
B.	Hak Pilih TNI dan Polri dalam Pemilu	157
1.	Sejarah Hak Pilih TNI dan Polri dalam Pemilu	157
2.	Pengaturan Tentang Hak Pilih TNI dan Polri dalam Pemilu ...	159
a.	Masa Orde Lama (1955)	159
b.	Masa Orde Baru (1971-1997)	162
c.	Masa Reformasi (1998-Sekarang)	165
C.	Analisis Yuridis Pencalonan Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018	185
1.	Konstitusionalitas Pencalonan Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018	185
2.	Analisis Yuridis Pencalonan Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018	190

BAB V PENUTUP

A.	Kesimpulan	236
B.	Rekomendasi	239

ABSTRAK

Pencalonan Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018 merupakan fenomena yang harus disikapi dengan sungguh-sungguh. Mengingat dalam dalam pilkada serentak 2018 ada sebagian kandidat yang memiliki latar belakang TNI dan Polri sudah melakukan manuver sebelum yang bersangkutan pensiun dan status mereka masih aktif sebagai anggota TNI dan Polri. Artinya keterlibatan perwira TNI dan Polri aktif dalam politik praktis merupakan tindakan yang dilarang serta bisa menimbulkan masalah dalam negara demokrasi.

Penelitian ini mencoba mengkaji pokok permasalahan melalui pendekatan yuridis-normatif. Selain itu penelitian ini juga menggunakan pendekatan studi lapangan sebagai pendukung berdasarkan ruang lingkup dan identifikasi masalah yang ada. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui Pencalonan Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018 dan implikasinya terhadap sistem demokrasi.

Hasil dari penelitian yang dihasilkan dapat disimpulkan sebagai berikut: *Pertama*, berpedoman TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sangat jelas dan tegas bahwa TNI dan Polri bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. TNI dan Polri dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari institusi TNI dan Polri. Sehingga keterlibatan TNI dan Polri dalam politik praktis bertentangan dengan TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri, Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri. *Kedua*, pencalonan Kepala Daerah dari unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018 bertentangan dengan Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri, selama calon tersebut masih aktif sebagai perwira. Namun hal tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Oleh karena itu, alangkah baiknya anggota TNI dan Polri yang ingin terlibat dalam politik praktis jauh-jauh hari sudah mengundurkan diri atau pensiun, hal tersebut dalam rangka menjaga netralitas dan marwah institusi TNI dan Polri.

Atas dasar hasil penelitian di atas, perlu kiranya regulasi dan konsep yang mengatur berupa: *Pertama*, adanya regulasi berupa Undang-Undang atau peraturan internal dari institusi TNI dan Polri yang mengatur tentang anggota TNI dan Polri yang ingin terjun dalam dunia politik. *Kedua*, perlu adanya revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, terutama tentang mekanisme pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri. Agar tidak terjadi bias, antara Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Kata Kunci: Demokrasi, Pemilu, HAM, dan Partai Politik.

ABSTRACT

Nomination of regional heads from the Indonesia military (TNI) and National Police (Polri) in the 2018 simultaneous regional elections is a phenomenon that must be taken seriously. Given that in the 2018 simultaneous regional elections, there were some candidates with TNI and Polri backgrounds who had carried out maneuvers before they retired and their status was still active as members of the TNI and Polri. This means that the active involvement of TNI and Polri officers in practical politics is prohibited and can cause problems in a democratic country.

This research tries to examine the main problems through the juridical-normative approach. In addition, this research also uses a field study approach as a support based on the scope and identification of existing problems. This research is intended to determine the candidacy of regional heads from elements of the TNI and Polri in the 2018 simultaneous regional elections and their implications for the democratic system.

The results of the research can be concluded as follows: First, based on TAP MPR Number VII / MPR / 2000 concerning the Role of the TNI and the Role of the Police, Law of the Republic of Indonesia Number 34 of 2004 concerning the Indonesian National Army and Law Number 2 of 2002 concerning The Indonesian National Police, it is very clear and firm that the TNI and Polri are neutral in political life and do not involve themselves in practical political activities. They can only hold a civilian position after resigning or retiring from the TNI and Polri institutions. So that the involvement of the TNI and Polri in politics is practically contradicting the TAP MPR Number VII / MPR / 2000 concerning the Role of the TNI and the Role of the Police, the TNI Law and the Polri Law. Second, the nomination of Regional Heads in the 2018 Simultaneous Regional Elections from TNI and Polri elements is contrary to the TNI Law and the Police Law, if the candidate is still active as an officer. However, it does not contradict Law Number 10 of 2016 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors. Therefore, it would be better if TNI and Polri members who wish to be involved in politics have resigned or retired in advance, in order to maintain the neutrality and morale of the TNI and Polri institutions.

From the results of the research above, it is necessary to have regulations and concepts in the form of: First, the existence of regulations in the form of laws or internal regulations of the TNI and Polri institutions that regulate members of the TNI and Polri who wish to engage in politics. Second, there needs to be a revision of Law Number 10 of 2016 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors, especially regarding the mechanism for nominating regional heads from elements of the TNI and Polri, so that there will not be bias between Law of the Republic of Indonesia Number 34 of 2004 concerning the Indonesian National Army, Law Number 2 of 2002 concerning the Indonesian National Police and Law Number 10 of 2016 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors.

Key words: Democracy, General Elections, Human Rights and Political Parties.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) serentak merupakan pilihan yang harus dilaksanakan karena sebagai salah satu *intstrumen participatory democracy* di tingkat lokal. Kebijakan ini merupakan bentuk dari otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia pasca reformasi. Pilkada serentak dilaksanakan dalam rangka memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota. Pilkada serentak dianggap instrumen yang paling ideal untuk mewujudkan nilai-nilai demokratis terhadap rakyat untuk memilih pemimpin sesuai hati nurani yang diinginkannya.

Pilkada serentak adalah salah satu instrumen dalam memenuhi desentralisasi politik, di mana dimungkinkan terjadinya transfer lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Dengan demikian, Pilkada serentak dengan kata lain merupakan seperangkat aturan atau metode bagi warga negara untuk menentukan masa depan pemerintahan yang absah (*legitimate*).¹ Hal tersebut dikarenakan, Pilkada serentak adalah jalan menuju konsolidasi demokrasi dan politik dalam membangun bangsa. Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*”.

¹ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia (Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi)*, (Jogjakarta: UII Press, 2010), hlm 130.

Pilkada langsung merupakan koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelum amandemen UUD 1945. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menjelaskan bahwa “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Dengan demikian, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara. Prinsip tersebut merupakan tujuan dari reformasi untuk mewujudkan dan mengembalikan kedaulatan rakyat. Hal tersebut didasari pada hak politik yang masih dimiliki oleh rakyat adalah hak untuk berpartisipasi dalam memberikan suara pada saat pemilu dilaksanakan. Upaya tersebut berkaitan untuk memenangkan kompetisi elektoral secara legal, ekstra-legal maupun ilegal.

Pelaksanaan pilkada serentak dilaksanakan beberapa tahap, tahap pertama dilaksanakan pada tahun 2015 di 254 daerah di Indonesia bertepatan dengan tanggal 9 Desember 2015.² Dalam pelaksanaannya pilkada serentak 2015 hanya terdapat dua wilayah yang dimenangkan oleh kandidat yang memiliki latar belakang anggota TNI dan Polri, yakni Kabupaten Banggai Laut dimenangkan oleh Letkol Wenny Bukamo dari TNI AU, dan Kabupaten Bantul dimenangkan oleh Kombes Pol (Purn.) Suharsono.³

Pelaksanaan Pilkada serentak tahap kedua yaitu Pilkada serentak 2017, dilaksanakan di 101 daerah di Indonesia, yang terdiri atas 7 provinsi, 76

² Titi Anggraini, “Kata Pengantar dalam Evaluasi Pilkada Serentak 2015” *Jurnal Pemilu & Demokrasi* (8 April 2016), hlm iii.

³ <https://tirto.id/perang-perwira-tni-dan-polri-dalam-pilkada-2018-cC1M>, Akses 31 Oktober 2018.

kabupaten, dan 18 kota. Ketujuh Provinsi tersebut yaitu Aceh, Bangka Belitung, DKI Jakarta, Banten, Gorontalo, Sulawesi Barat, dan Papua Barat.⁴ Pada Pilkada Serentak 2017, ada tiga kandidat yang mempunyai latar belakang anggota TNI. Mereka adalah Mayjen (Purn.) Salim S. Mengga untuk calon Gubernur Sulawesi Barat, Letkol (Purn.) Ngatiyana sebagai calon Walikota Cimahi, dan Mayor Agus Harimurti Yudhoyono untuk calon Gubernur DKI Jakarta. Dari ketiga calon tersebut yang memiliki latar belakang TNI, hanya Letkol (Purn.) Ngatiyana yang memenangi pertarungan Pilkada sebagai Walikota Cimahi.⁵

Pilkada serentak tahun 2018 merupakan pilkada tahap ketiga. Diikuti oleh 171 daerah, dari 171 daerah tersebut, ada 17 provinsi, 39 kota, dan 115 kabupaten dan dilaksanakan tanggal 27 Juni 2018.⁶ Semarak pelaksanaan Pilkada serentak 2018 menunjukkan beberapa dinamika dalam proses pelaksanaannya.⁷ Dinamika tersebut yaitu diwarnai dengan majunya para kandidat yang memiliki latar belakang anggota TNI dan Polri. Majunya para kandidat tersebut bukanlah hal yang baru, mengingat dalam pilkada serentak sebelumnya, baik pilkada serentak 2015 dan pilkada serentak 2017 terdapat juga para kandidat yang berasal dari TNI dan Polri. Namun demikian, sebelum pelaksanaan pendaftaran calon kandidat pilkada serentak 2018, ada sebagian kandidat dari kalangan TNI dan Polri telah memperlihatkan langkah politiknya sebelum mengundurkan diri. Inilah yang

⁴ <https://www.liputan6.com/pilkada/read/2436435/ini-101-daerah-yang-gelar-pilkada-serentak-2017>, Akses 31 Oktober 2018.

⁵ <https://tirto.id/perang-perwira-tni-dan-polri-dalam-pilkada-2018-cC1M>, Akses 31 Oktober 2018.

⁶ <https://news.detik.com/berita/d-3479819/ini-171-daerah-yang-gelar-pilkada-serentak-27-juni-2018>, Akses 31 Oktober 2018.

⁷ <http://perludem.org/2017/11/29/pilkada-serentak-2018-penuh-tantangan/>, Akses 31 Oktober 2018.

menimbulkan masalah bagi kehidupan demokrasi.⁸ Dalam negara demokrasi anggota TNI dan Polri tidak boleh terlibat dalam politik praktis. Tugas TNI dan Polri dalam negara demokrasi adalah untuk menjaga pertahanan dan keamanan negara dan tidak difungsikan untuk berpolitik. Penegasan tentang larangan anggota TNI dan Polri aktif tidak boleh berpolitik secara jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.⁹

Dari data yang direkap oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) tercatat terdapat 10 anggota TNI dan Polri yang maju untuk memperebutkan kursi Gubernur, Bupati, dan Wali kota. Sementara 7 lainnya mencalonkan diri sebagai Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Wali kota. Berikut daftar para calon kepala daerah yang memiliki latar belakang anggota TNI dan Polri ikut Pilkada serentak 2018 sebagaimana dikutip dari data KPU:¹⁰

1. Letnan Jenderal TNI Edy Rahmayadi (Pangkostrad TNI AD), yang diusung oleh Partai Keadilan Sejahtera, Partai Hanura, Partai Golkar, Partai Amanat Nasional, Partai Gerindra dan Partai NasDem sebagai bakal calon Gubernur Sumatera Utara yang berpasangan dengan Drs. H. Musa Rajekshah, M.Hum. sebagai bakal calon Wakil Gubernur;¹¹
2. Brigjen TNI Edy Afrizal Natar Nasution, mantan Komandan Korem 031 Wira Bima yang diusung oleh Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Partai Nasdem sebagai Bakal

⁸ <http://www.perludem.org/2018/01/09/tni-polri-dalam-kontestasi-pilkada-2018-pertahankan-supremasi-sipil-jaga-netralitas-tni-polri/>, Akses 31 Oktober 2018.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ <http://setkab.go.id/inilah-nama-nama-anggota-tnipolri-yang-maju-dalam-pilkada-serentak-2018/>, Akses 14 November 2018.

¹¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Sumatera_Utara_2018, Akses 30 Desember 2018.

- calon Wakil Gubernur Riau yang berpasangan dengan Syamsuar sebagai bakal calon Gubernur Riau;¹²
3. Mayor TNI Inf David Suardi, yang maju sebagai bakal Calon Wali Kota Bengkulu melalui jalur perseorangan yang berpasangan dengan Bakhsir;¹³
 4. Brigjen TNI (Purn.) Almost Beard Maliogha, yang diusung oleh Partai Gerindra, Partai Nasdem dan PAN sebagai bakal calon Bupati Kepulauan Siau Tagulandang Biaro, Sulawesi Utara, yang berpasangan dengan Elians Bawole sebagai bakal calon Wakil Bupati;¹⁴
 5. Mayjen TNI (Purn.) Salim Mengga, yang diusung oleh Partai Demokrat, PPP, dan Partai Nasdem sebagai calon bakal Bupati Kabupaten Polewali Mandar, Sulawesi Barat, yang berpasangan dengan Marwan sebagai bakal calon Wakil Bupati.¹⁵
 6. Brigadir Kepala Nichodemus Ronsumbre, yang diusung oleh Partai Nasdem, Partai Demokrat, PPP, PAN dan PKB sebagai bakal calon Bupati Kabupaten Biak Numfor, Papua, yang berpasangan dengan Akmal Bachri Hi Kalabe sebagai bakal calon Wakil Bupati;¹⁶
 7. Kol. TNI (Purn.) Sutarno, S.Pd., MM. (Subang, Jabar) yang diusung oleh Partai Golkar, PKB dan Partai Hanura sebagai bakal calon Wakil Bupati yang berpasangan dengan Hj. Imas Aryumningsih, SE. sebagai bakal calon Bupati;¹⁷
 8. Kolonel Murianto Babay yang maju sebagai bakal calon Wakil Bupati Bolaang Mongondow Utara, Sulawesi Utara, yang maju melalui jalur perseorangan yang berpasangan dengan Hamdan Datunsolang sebagai bakal calon Bupati.¹⁸

Dari daftar bakal calon kepala tersebut ada 4 perwira unsur TNI aktif, perwira-perwira TNI aktif tersebut ikut dalam Pilkada serentak 2018. Status perwira-perwira tersebut sudah mengajukan pengunduran diri ke institusinya atau menunggu masa pensiun. Namun belum mendapat penetapan resmi, tinggal

¹² <https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018/paslon/riau/336>, Akses 30 Desember 2018.

¹³ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Wali_Kota_Bengkulu_2018, Akses 30 Desember 2018.

¹⁴ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Sitaro_2018, Akses 30 Desember 2018.

¹⁵ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Polewali_Mandar_2018, Akses 30 Desember 2018.

¹⁶ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Biak_Numfor_2018, Akses 30 Desember 2018.

¹⁷ <http://kpud-subangkab.go.id/>, Akses 30 Desember 2018.

¹⁸

https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Bolaang_Mongondow_Utara_2018, Akses 30 Desember 2018.

menunggu penetapan resmi, sehingga statusnya masih aktif.¹⁹ Berikut daftar para perwira TNI aktif yang ikut Pilkada serentak 2018 sebagaimana dikutip dari data KPU:

1. Letnan Jenderal TNI Edy Rahmayadi (Pangkostrad TNI AD).
2. Brigjen TNI Edy Afrizal Natar Nasution, mantan Komandan Korem 031 Wira Bima.²⁰
3. Mayor TNI Inf David Suardi.
4. Kolonel Murianto Babay.

Untuk bakal calon Kepala Daerah yang memiliki latar belakang sebagai anggota Polri di antaranya sebagai berikut:

1. Irjen Pol Murad Ismail yang diusung oleh PDIP, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), PKPI, PKB, Hanura, Gerindra, NasDem dan Perindo sebagai bakal calon Gubernur Maluku yang berpasangan dengan Barnabas Orno sebagai bakal calon Wakil Gubernur;²¹
2. Irjen Pol Anton Charliyan yang diusung oleh PDIP sebagai bakal calon Wakil Gubernur Jawa Barat yang berpasangan dengan Tubagus Hasanuddin sebagai bakal calon Gubernur;²²
3. Inspektur Jenderal Safaruddin (Kapolda Kalimantan Timur), diusung oleh PDIP dan Partai Hanura sebagai bakal calon Wakil Gubernur Kalimantan Timur yang berpasangan dengan Rusmadi sebagai bakal calon Gubernur;²³
4. AKBP Jonius Taripar Parsaoran Hutabarat (Kapolres Tapanuli Utara) yang diusung oleh Partai Demokrat, Partai Hanura, PKPI, dan Partai Gerindra sebagai bakal calon Bupati Tapanuli Utara yang berpasangan dengan Frengky Pardamean Simajuntak sebagai calon Wakil Bupati;²⁴

¹⁹ <https://news.detik.com/berita/3809918/ini-4-perwira-tni-aktif-yang-terjun-ke-pilkada-2018>, Akses 15 November 2018.

²⁰ <https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018/paslon/riau/336>, Akses 15 November 2018.

²¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Maluku_2018, Akses 30 Desember 2018.

²² https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Jawa_Barat_2018, Akses 30 Desember 2018.

²³ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Kalimantan_Timur_2018, Akses 30 Desember 2018.

²⁴ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Tapanuli_Utara_2018, Akses 30 Desember 2018.

5. Brigjen Pol Siswandi, mantan Kapolresta Cirebon (Kota Cirebon, Jawa Barat). Gagal diusung oleh koalisi umat yang digawangi oleh Partai Gerindra, PAN, dan PKS sebagai calon Walikota Cirebon;²⁵
6. Kombes Pol. Dr. Syafiin yang diusung oleh Partai Hanura dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) sebagai bakal calon Bupati Jombang yang berpasangan dengan Choirul Anam sebagai bakal calon Wakil Bupati;²⁶
7. AKBP. Drs. Marselis Sarimin yang diusung oleh Partai Demokrat, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) dan NasDem sebagai bakal calon Bupati Manggarai Timur yang berpasangan dengan Paskalis Serajudin sebagai bakal calon Wakil Bupati;²⁷
8. AKBP Ilyas S.Sos yang maju dengan jalan perseorangan sebagai bakal calon Wakil Wali Kota Bau Bau yang berpasangan dengan Ibrahim Marsela sebagai Walikota Bau Bau;²⁸
9. H. Basri (Mimika, Papua), yang maju melalui jalur perseorangan sebagai calon Wakil Bupati Kabupaten Mimika yang berpasangan dengan Philipus Wakerkwa sebagai Bupati Mimika. Namun pasangan ini tidak lolos lantaran berstatus TMS, karena jumlah dukungan tidak mencapai 22.273.²⁹

Dari unsur Polri ada 7 perwira polisi aktif yang ikut pilkada serentak 2018, serta seorang berpangkat Brigadir Kepala (Bripka).³⁰ Status perwira-perwira tersebut sudah mengajukan pengunduran diri ke institusinya atau menunggu masa pensiun. Namun belum mendapat penetapan resmi, tinggal menunggu penetapan resmi, sehingga statusnya masih aktif. Berikut daftar perwira polisi aktif yang ikut Pilkada serentak 2018, sebagaimana dikutip dari data KPU:

1. AKBP Jonius Taripar Parsaoran Hutabarat (Kapolres Tapanuli Utara).
2. Kombes Pol. Dr. Syafiin.

²⁵ <https://news.detik.com/berita/d-3813506/gagal-di-cirebon-brigjen-siswandi-tuding-pks-minta-mahar-miliaran>, Akses 30 Desember 2018.

²⁶ <https://kabarjombang.com/mengupas-kekuatan-3-calon-bupati-dan-wakil-bupati-jombang-di-pilkada-2018/>, Akses 30 Desember 2018.

²⁷ <https://regional.kompas.com/read/2018/02/12/12051201/kpu-tetapkan-lima-pasangan-calon-pilkada-manggarai-timur>, Akses 30 Desember 2018.

²⁸ <https://kendaripos.co.id/75862/lima-calon-cabut-undian-pilwali-baubau-as-tamrin-nomor-2/>, Akses 30 Desember 2018.

²⁹ <https://news.okezone.com/read/2018/02/18/340/1861039/pilkada-mimika-hanya-diikuti-4-paslon-jalur-perseorangan>, Akses 30 Desember 2018.

³⁰ <https://news.detik.com/berita/3809857/ini-daftar-7-perwira-plus-1-bintara-polri-yang-ikut-pilkada-2018>, Akses 15 November 2018.

3. AKBP. Drs. Marselis Sarimin.
4. Irjen Pol Murad Ismail.
5. Brigadir Kepala Nichodemus Ronsumbre.
6. Irjen Pol Anton Charliyan.
7. Inspektur Jenderal Safaruddin.
8. AKBP Ilyas S.Sos.

Dari daftar nama calon kepala daerah yang mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah terdapat sebagian kandidat yang berasal dari anggota TNI dan Polri aktif, namun sudah melakukan manuver politik sebelum kandidat tersebut mengundurkan diri. Artinya keterlibatan mereka dalam politik praktis sebelum pensiun merupakan tindakan yang bisa menimbulkan masalah dalam negara demokrasi. Bahkan bisa menimbulkan multitafsir di kalangan masyarakat. Pasca amandemen konsep Dwifungsi ABRI dihapus, sehingga anggota TNI dan Polri dilarang terlibat dalam politik praktis. TNI dan Polri memiliki tupoksi masing-masing. TNI menjadi alat pertahanan negara. Sedangkan Polri sebagai alat negara dalam bidang penegakan hukum dan pengayom masyarakat. Secara konstitusional, pemisahan TNI dan Polri dijelaskan dalam Pasal 30 UUD 1945 ayat (4) yang menyebutkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.³¹

Dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada Pasal 7 ayat (2) huruf (t) menjelaskan bahwa “*Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak*

³¹ Untung S. Rajab, *Kedudukan dan Fungsi Polisi Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan (Berdasarkan UUD 1945)*, (Bandung: CV Utomo, 2003), hlm 16.

ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan". Dari penjelasan tersebut anggota TNI dan Polri boleh mengundurkan diri jika sudah resmi dinyatakan lolos sebagai calon kepala daerah. Apabila mekanisme tersebut dilakukan dan dijalankan, bertentangan dengan komitmen dan netralitas TNI dan Polri dalam politik praktis. Dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Pasal 39 ayat (1) menjelaskan bahwa prajurit dilarang terlibat dalam kegiatan politik praktis. Sedangkan dalam Pasal 47 ayat (1) dijelaskan pula bahwa prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Sedangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 28 ayat (1) dijelaskan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.

Dalam TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Negara Indonesia ditegaskan bahwa:

1. Pasal 5 ayat (2) dijelaskan bahwa, Tentara Nasional Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Sedangkan dalam ayat (5) ditegaskan bahwa Anggota Tentara Nasional Indonesia hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas ketentaraan.
2. Pasal 10 ayat (1) dijelaskan bahwa, Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Sedangkan dalam ayat (3) ditegaskan bahwa Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Dari penjelasan tersebut di atas, dapat dipahami bahwa netralitas TNI dan Polri harus selalu dijunjung dalam rangka menciptakan Pilkada yang bermartabat. Oleh karena itu, apabila ada anggota TNI dan Polri yang terlibat dalam politik praktis, maka seharusnya anggota TNI dan Polri tersebut harus mengundurkan diri terlebih dahulu dari instansi terkait. Hal tersebut untuk menghindari dualisme regulasi antara Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

Pencalonan kepala daerah yang memiliki latar belakang sebagai anggota TNI dan Polri aktif merupakan langkah kemunduran demokrasi. Karena pasca dibubarkannya dwi fungsi ABRI, seharusnya anggota TNI dan Polri tidak boleh terlibat dalam politik praktis yaitu dengan mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dalam Pilkada serentak 2018. Di samping itu, partai politik sebagai pilar demokrasi, seharusnya tidak mencalonkan kepala daerah yang memiliki latar belakang sebagai anggota TNI dan Polri aktif untuk Pilkada serentak 2018. Partai politik memiliki andil dalam proses pencalonannya. Hal tersebut karena proses pencalonan kepala daerah ada dua jalur, pertama lewat jalur perseorangan, kedua melewati jalur partai politik.

Dalam pelaksanaan pilkada serentak 2018, anggota TNI dan Polri yang terpilih menjadi kepala daerah sesuai dengan hasil penetapan yang diliris oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), terhadap hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak 2018 yang diikuti oleh 162 dari 171 daerah yang

menyelenggarakan Pilkada serentak. Dari hasil tersebut, kandidat yang berlatar belakang TNI dan Polri yang memenangi Pilkada serentak 2018 adalah sebagai berikut:³²

1. Letnan Jenderal TNI Edy Rahmayadi (Pangkostrad TNI AD), yang diusung oleh Partai Keadilan Sejahtera, Partai Hanura, Partai Golkar, Partai Amanat Nasional, Partai Gerindra dan Partai NasDem yang berpasangan dengan Drs. H. Musa Rajekshah, M.Hum. terpilih sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Utara. Letnan Jenderal TNI Edy Rahmayadi (Pangkostrad TNI AD) resmi mengundurkan diri dari TNI pada 4 Januari 2018 dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Panglima TNI Nomor Kep/12/I/2018 tentang pemberhentian sekaligus pemberian jabatan di lingkungan TNI kepada yang bersangkutan menjadi Pati Mabes TNI AD, karena pensiun dini;
2. Irjen Pol (Purn.) Murad Ismail (Gubernur terpilih Maluku), terpilih menjadi Gubernur Maluku bersama pasangannya, Barnabas Nathaniel Orno, dengan perolehan 328.982 suara. Mereka diusung oleh PDIP, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), PKPI, PKB, Hanura, Gerindra, NasDem dan Perindo Sebelum terjun dalam dunia politik dan keikutsertaannya dalam Pilkada serentak 2018, Irjen Pol (Purn.) Murad Ismail merupakan perwira polisi berpangkat Irjen Pol dan bertugas sebagai Kepala Koordinasi Brimob Polri;
3. Brigjen TNI (Purn.) Edy Afrizal Natar Nasution (Wakil Gubernur terpilih Riau), Edy Afrizal Natar Nasution terpilih sebagai Wakil Gubernur Riau yang berpasangan dengan Syamsuar sebagai Gubernur. Edy merupakan purnawirawan TNI berpangkat Brigadir Jenderal, lulusan Akademi Militer 1984. Ia diusung oleh Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Partai Nasdem.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, maka dirumuskan beberapa pokok permasalahan yang hendak diteliti dan dibuat rumusan masalah sebagai berikut:

³² <https://nasional.kompas.com/read/2018/07/27/11000041/3-perwira-tnipolri-yang-terpilih-dalam-pilkada-2018-siapa-saja-mereka>, Akses 20 November 2018.

1. Apakah pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri dalam Pilkada 2018 tidak bertentangan dengan Undang-Undang TNI dan Polri?
2. Bagaimana pengaturan yang ideal bagi calon kepala daerah dari unsur TNI dan Polri?
3. Bagaimanakah Politik Hukum Pengaturan bagi TNI dan Polri dalam Pemilihan Kepala Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ilmiah ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis beberapa pokok permasalahan yaitu berkenaan dengan Pencalonan Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018. Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri dalam Pilkada serentak 2018 tidak bertentangan dengan Undang-Undang TNI dan Polri.
2. Untuk mengetahui pengaturan yang ideal bagi calon kepala daerah dari unsur TNI dan Polri.

D. Tinjauan Pustaka atau Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan pengamatan berkaitan dengan keaslian judul serta substansi penelitian, dan untuk menghindari terjadinya kesamaan terhadap penelitian yang telah ada sebelumnya. Penulis perlu untuk mencantumkan beberapa

skripsi/tesis/disertasi sebagai bahan perbandingan keaslian substansi serta kajian penelitian. Adapun perbandingannya sebagai berikut:

1. Puji Nur Firman, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2013, Tesis, Politik Hukum Kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pada Masa Orde Baru dan Pasca Reformasi.
Fokus penelitian dalam tesis adalah (1). Untuk mengetahui dan memahami politik hukum penataan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia pada masa Orde Baru. (2). Untuk mengetahui dan memahami politik hukum penataan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia pasca reformasi.
2. Ariyanto, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2011, Tesis, Hak Pilih dan Polri dalam Pemilu dalam Perspektif Hak Asasi Manusia.
Fokus Penelitian dalam tesis ini adalah (1). Untuk mengetahui Pengaturan Hak pilih TNI dan Polri dari Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi; (2). Untuk Mengetahui Kedudukan Hak Pilih TNI dan Polri dalam perspektif HAM sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945, UU No. 39 Tahun 1999, serta jaminan perlindungan hak sipil Politik sebagai warga negara; (3). Untuk mengetahui seharusnya pengaturan hak pilih TNI dan Polri, guna meningkatkan kualitas negara yang demokrasi sesuai prinsip negara hukum.
3. Nunung Gunaryono, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2009, Tesis, Kedudukan, peran dan fungsi TNI dalam sistem ketatanegaraan ditinjau dari UU No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI.
Fokus Penelitian dalam tesis ini adalah (1). Untuk mengetahui kedudukan, peran dan fungsi TNI dalam sistem ketatanegaraan ditinjau dari UU No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI; (2). Untuk mengetahui kendala dan hambatan terhadap konsep profesionalitas TNI sebagai Alat Pertahanan Negara yang mandiri dalam bidangnya.
4. Nugraha Widya Putra, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2012, Skripsi, Pengaturan Hak Pilih TNI dan Polri dalam Sistem Demokrasi di Indonesia (Studi Perbandingan Pemilu 1955, Orde Baru, dan Era Reformasi).
Fokus Penelitian dalam skripsi ini adalah (1). Untuk mengetahui Pengaturan Hak Pilih TNI dan Polri dalam Sistem Demokrasi Indonesia pada pemilu tahun 1955; (2). Untuk mengetahui Pengaturan Hak Pilih TNI dan Polri dalam Sistem Demokrasi Indonesia pada pemilu Orde Baru; (3). Untuk mengetahui Pengaturan Hak Pilih TNI

dan Polri dalam Sistem Demokrasi Indonesia pada pemilu setelah reformasi.

5. Januar Akbar Wibisono, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2011, Skripsi, Hak Memilih bagi Anggota TNI dalam Pemilu ditinjau dari Perspektif Undang-undang Negara RI 1945.

Fokus penelitian dalam skripsi ini adalah, (1). Untuk mengetahui Pengaturan hak Pilih dan dipilih dalam Pemilu bagi anggota TNI dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia; (2). Untuk mengetahui mengapa anggota TNI tidak diberi hak pilih dan dipilih dalam Pemilu pasca Orba.

6. Faizal Abdoelah, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2018, Skripsi, Penerapan Gagasan Penempatan Anggota Polri/TNI aktif menjadi Pelaksana Tugas Kepala Daerah serta Dampaknya Terhadap Demokrasi Indonesia.

Fokus Penelitian dalam skripsi ini adalah, (1). Untuk Mengetahui akibat Hukum Penerapan Gagasan Anggota TNI/Polri aktif menjadi pelaksana tugas kepala daerah; (2). Untuk mengetahui dampak dari anggota TNI/Polri aktif menjadi kepala daerah di era demokrasi Indonesia saat ini; (3). Untuk Mengetahui keuntungan dan kerugian bagi demokrasi Indonesia.

Berdasarkan skripsi/tesis/disertasi di atas dapat dikatakan bahwa belum ada penelitian yang membahas tentang “Pencalonan Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018”. Sedangkan fokus penelitian dalam penelitian ini adalah, (1) Untuk mengetahui apakah pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri dalam Pilkada tidak bertentangan dengan Undang-Undang TNI dan Polri. (2) Untuk mengetahui pengaturan yang ideal bagi calon kepala daerah dari unsur TNI dan Polri.

E. Kerangka Teori

1. Teori Demokrasi

Secara harfiah demokrasi berasal dari Bahasa Yunani “*demokratia*” yang memiliki arti “*demos*” yang berarti rakyat dan “*kratos*” yang berarti

pemerintah.³³ Sedangkan arti demokrasi secara istilah adalah menempatkan rakyat sebagai posisi sentral “rakyat berkuasa” (*government or role by the people*). Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia (KUBI) merumuskan demokrasi adalah bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaran wakilnya, atau disebut juga pemerintahan rakyat, dan gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara. Sementara itu dalam *Oxford English Dictionary*: disebutkan bahwa “Demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat; bentuk pemerintahannya terletak pada kedaulatan rakyat secara menyeluruh, dan dijalankan secara langsung oleh rakyat ... atau oleh pejabat yang dipilih oleh rakyat”.³⁴

Menurut E. Barker, sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri, dilihat dari kata-katanya demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Meskipun kelihatan sederhana, akan tetapi sampai sekarang adalah sukar untuk memberikan batasan yang dapat diterima semua pihak. Hal ini disebabkan pengertian demokrasi tersebut telah ada dan akan mengalami perkembangan.³⁵

Konsep demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan berasal dari filsuf Yunani. Tetapi pemakaian dalam konsep modern dimulai pada akhir abad

³³ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan Pertama, 2009), hlm 20.

³⁴ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, (Bandung: Penerbit Fokusmedia, 2013), hlm 34.

³⁵ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm 67.

18 saat terjadi pergolakan revolusioner dalam masyarakat Barat. Prosedur utama dalam prinsip demokrasi adalah pemilihan para pemimpin secara kompetitif oleh rakyat yang dipimpin. Menurut Robert Dahl, demokrasi mengandung dua dimensi konteks dan partisipasi yang menentukan bagi demokrasi atau poliarki.³⁶

Dilihat dari keterlibatan rakyat dalam suatu pengambilan keputusan, konsep negara demokrasi minimal memunculkan tiga macam demokrasi yaitu: *Pertama*, Demokrasi Perwakilan; *Kedua*, Demokrasi Langsung; *Ketiga*, Demokrasi dengan partai tunggal.³⁷ Demokrasi perwakilan merupakan model demokrasi yang banyak diterapkan oleh berbagai negara di dunia. Bahkan dapat dikatakan bahwa model demokrasi perwakilan ini saat ini merupakan *stereotype* dari demokrasi kontemporer dan universal.³⁸ Demokrasi merupakan sebuah sistem nilai dan sistem politik yang telah teruji dan diakui sebagai yang paling realistis dan rasional untuk mewujudkan tatanan sosial, ekonomi, dan politik yang adil, egaliter dan manusia.³⁹ Dengan demikian, berbicara mengenai demokrasi harus meliputi tidak hanya teori tentang teori tentang cara-cara untuk mengorganisasikan pemerintahan oleh rakyat, tetapi harus dilihat dari aspek filsafat tentang apa yang seharusnya dilakukan dalam membangun suatu pemerintahan yang sesuai dengan kehendak rakyat. Hal tersebut dikarenakan

³⁶ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, alih bahasa Asril Marjohan (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997), hlm 6.

³⁷ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009), hlm 134.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Abdullah Yazid, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, (Malang: Averroes Press, Cetakan 1, 2007), hlm 29.

dalam mengorganisasikan pemerintahan memiliki karakteristik yang berbeda dalam setiap masyarakat.⁴⁰

Sistem demokrasi yang terdapat di negara (*city state*) Yunani Kuno pada abad ke 6 sampai 3 SM merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh mayoritas berdasarkan prosedur mayoritas.⁴¹ Menurut Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut: "Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik" (*A democratic political system is one in which public policies are made a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*).⁴² Demokrasi mempunyai dua macam pengertian, yaitu demokrasi dalam arti formal (*formele democratie*) dan demokrasi dalam arti material (*materieele democratie*).

Menurut Janedjri M. Gaffar, demokrasi terdapat dua sifat yaitu, pertama bersifat prosedural dan yang kedua bersifat substansial. Prosedur adalah

⁴⁰ Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cetakan Pertama, 2003), hlm 2.

⁴¹ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm 16.

⁴² *Ibid.*

mekanisme berisi tata cara yang harus dijalani dalam melaksanakan kegiatan tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan tersebut. Sedangkan substansi adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggara negara. Suara rakyat diwujudkan dalam bentuk hak pilih, yaitu hak untuk memilih wakil dari berbagai calon yang ada. Sebagai suatu hak, hak memilih harus dipenuhi dan sesuai dengan amanat konstitusi.⁴³

2. Teori Hak Asasi Manusia (HAM)

Hak asasi manusia merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa, hak tersebut sebagai hak kodratiah yang melekat dimiliki oleh manusia sebagai karunia Tuhan kepada insan manusia dalam menopang dan mempertahankan hidup. Terdapat beberapa terminologi yang digunakan dalam tradisi akademik tentang sebutan HAM. Istilah satu dengan yang lainnya analog. Sehingga menggunakan salah satu di antaranya sudah terwakilkan dengan yang lainnya. Istilah tersebut antara lain sebagai berikut:⁴⁴

- a. *Humant Rights*;
- b. *Natural Rights*;
- c. *Fundamental Rights*;
- d. *Civil Rights*;
- e. Hak Asasi Manusia;
- f. Hak Kodrati.

Menurut DF. Scheltens sebagaimana dikutip oleh Nurul Qamar, mengemukakan bahwa HAM adalah hak yang diperoleh setiap manusia sebagai

⁴³ Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2012), hlm 4-5.

⁴⁴ Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratiche Rechtsstaat)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm 15.

konsekuensi ia dilahirkan menjadi manusia. Karenanya HAM harus dibedakan dengan hak dasar, di mana HAM berasal dari kata "*Mensen Rechten*", sedangkan hak dasar berasal dari kata "*Grond Rechten*".⁴⁵

Hak asasi manusia (HAM) merupakan hak yang bersifat mendasar dan melekat dengan jati diri manusia secara universal. Sejalan dengan itu, menurut Todung Mulya Lubis, menelaah HAM sesungguhnya adalah menelaah totalitas kehidupan; sejauh mana kehidupan kita memberi tempat yang wajar kepada kemanusiaan.⁴⁶ Sedangkan HAM menurut konstitusi Indonesia, pasca amandemen UUD 1945 dapat dilihat dalam UUD 1945 Pasal 28A yang menjelaskan bahwa, "*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya*". Sedangkan dalam Pasal 28J ayat (1) juga ditegaskan bahwa Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara".

Adapun hak-hak politik (*political rights*) adalah seperangkat hak yang menurut sifatnya berkaitan dengan aktivitas dan partisipasi dalam proses bernegara atau penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, hak-hak politik memiliki ciri demokratis seperti tersirat dari definisi yang dikemukakan oleh Kelsen: "*those rights which gives their possesor an influence on the formation of the will of the state.*" Sesuai pengertian ini, maka hak inti dari hak-hak politik

⁴⁵ *Ibid.*, hlm 16.

⁴⁶ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia dari UUD 1945 sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002*, (Jakarta: Kencana, Cetakan ke 6, 2017), hlm. 43.

adalah hak atas kebebasan berkumpul, berserikat, berserikat, berekspresi atau menyatakan pendapat.⁴⁷

Sejalan dengan itu, maka dapat dipahami bahwa, hak-hak politik merupakan pilar dari asas demokrasi dalam pengertian simbiosis mutualisme. Artinya pada satu sisi demokrasi mensyaratkan pengakuan eksistensi hak-hak politik dan pada sisi lain asas demokrasi menjadi pendasaran dalam implementasi hak-hak politik yang ideal. Hak-hak politik dalam negara demokrasi pada hakikatnya harus mampu mencerminkan kapasitas *self-government rakyat*. Secara konseptual, hakikat dari hak-hak politik sesuai asas demokrasi adalah *political freedom*, yaitu konsep “*the participation of men in the choice of their government, in the process of legislation and in the control of administration.*”⁴⁸

3. Teori Pemilu

Pemilu adalah sebuah mekanisme dasar yang menjadi pijakan untuk sebuah usaha menciptakan demokrasi dan partai politik adalah alat politik yang bisa menciptakan demokrasi di tengah arus transisi dari pemerintahan yang otoriter menuju pemerintahan yang lebih demokratis. Penyelenggaraan pemilu merupakan langkah awal dan sebagai jembatan menciptakan demokrasi dalam konsep negara modern.⁴⁹

⁴⁷ Titon Slamet Kurnia, *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia Oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia The Jimly Court 2003-2008*, (Bandung: Penerbit CV. Mandar Maju, 2015), hlm. 254.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 257.

⁴⁹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm 19.

Dalam negara demokrasi pemilu sebagai prinsip penyelenggaraan pemerintahan, pemilu merupakan media bagi warga negara untuk menyatakan kedaulatannya. Pemilu menjadi prasyarat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal tersebut karena dengan adanya pemilu rakyat bisa menggunakan hak dan kedaulatannya. Hakikat pemilu jauh lebih dalam dan bermakna dari hanya sekedar memberikan suara. Karena pada prinsipnya hakikatnya untuk memberikan kedaulatan yang penuh kepada rakyat untuk menentukan pemimpin yang sesuai dengan hati nurani dan keperpihakan kepada rakyat itu nyata.

Pemilihan umum bagi negara demokrasi seperti negara Indonesia sangat penting, dengan pemilu tersebut rakyat bisa menyalurkan kehendak asasi politik bangsa, yaitu sebagai sarana pendukung atau pengubah personil-personil dalam lembaga negara, mendapatkan dukungan mayoritas rakyat dalam menentukan pemegang kekuasaan negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif serta rakyat secara periodik dapat mengoreksi atau mengawasi lembaga eksekutif khususnya dan lembaga negara lain pada umumnya.⁵⁰

Pemilihan Umum yang kemudian disingkat dengan dengan kata pemilu yang begitu akrab dengan masalah politik dan pergantian pemimpin, karena pemilu, politik dan pergantian pemimpin saling berkaitan.⁵¹ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata pemilihan berasal dari kata dasar pilih yang artinya

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dan Pelaksanaannya Di Indonesia (Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi 1945-1980 an)*. (Jakarta: PT Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm 94.

⁵¹ Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, (Bekasi: Gramata Publishing, 2014), hlm 1.

“dengan teliti memilih, tidak dengan sembarangan saja, mengambil mana-mana yang disukai, mencari atau mengasingkan mana-mana yang baik, menunjuk orang, calon”.⁵² Pemilihan umum merupakan pranata terpenting dalam setiap negara demokrasi, pranata tersebut berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok dari demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur.⁵³ Pemilu merupakan awal dari keikutsertaan rakyat dalam proses pengambilan keputusan serta berpartisipasi dalam proses pemilihan umum termasuk dalam pemilihan umum kepala daerah. Keikutsertaan tersebut merupakan pelaksanaan dari kedaulatan rakyat, karena proses pemilu tidak dapat dipisahkan dari pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan konsekuensi logis diadanya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.⁵⁴

Pemilihan umum (*general election*) merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan.⁵⁵ Menurut Jimly Asshiddiqie, tujuan

⁵² *Ibid.*

⁵³ A. Mukthie Fadjar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu & Demokrasi; Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah & Penyelesaian Perselisihan hasil Pemilu Secara Demokratis*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm 1.

⁵⁴ H. Dahlan Thaib & Ni'matul Huda, ed., *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Jurusan HTN-FH UII Yogyakarta, 1992), hlm 8.

⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, “Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No 4, Vol 3, Desember (2006), hlm 12.

dari penyelenggaraan pemilihan umum ada empat macam, antara lain sebagai berikut:⁵⁶

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E ditegaskan bahwa:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik;
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan;
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

F. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek penelitian yang dimaksud dalam tesis ini adalah Pencalonan Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018.

2. Sumber Data

⁵⁶ *Ibid.*, hlm 13.

Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif. Sumber data yang digunakan menggunakan hukum normatif, di mana bahan yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.⁵⁷

- a. Bahan primer, yaitu bahan-bahan yang sifatnya mengikat dalam bentuk hukum yang meliputi:
 - 1) Undang-Undang Dasar 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia;
 - 3) Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia;
 - 4) Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri dan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri;
 - 5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah;
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu materi-materi tentang hukum, politik dan pemilu yang menjelaskan data primer baik dari buku-buku, hasil penelitian, jurnal, makalah, artikel dan segala sesuatu yang berkaitan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu materi-materi yang memberi petunjuk akan penjelasan data primer dan sekunder, di antaranya:
 - 1) Kamus hukum;
 - 2) Ensiklopedi hukum;
 - 3) Kamus besar bahasa Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data dan Metode Pendekatan

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian yaitu dengan mengkaji pokok permasalahan melalui pendekatan yuridis-normatif. Selain itu penelitian ini juga menggunakan pendekatan studi lapangan yaitu wawancara dengan institusi TNI dan Polri serta dengan ahli hukum sebagai pendukung berdasarkan ruang lingkup dan identifikasi masalah yang ada. Hal ini

⁵⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm 10.

dimaksudkan agar penelitian ini sejauh mungkin dapat mengetahui Pencalonan Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018.

4. Analisis Data

Dalam analisis data penelitian ini mempergunakan metode penelitian hukum normatif dan sekaligus metode penelitian hukum empiris. Dengan meneliti bahan pustaka yang ada. Salah satunya dengan pendekatan perundang-undangan. Karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.⁵⁸

Namun, penelitian ini akan lebih menitikberatkan pada penelitian hukum normatif. Sedangkan penelitian hukum empiris berfungsi sebagai informasi pendukung saja. Dengan menyesuaikan diri dengan ruang lingkup dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas. Pendekatan yang bersifat yuridis-normatif tersebut akan dilakukan dengan mempergunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.⁵⁹

G. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang jelas tentang arah dan tujuan penulisan penelitian, maka secara garis besar dapat di gunakan sistematika penulisan sebagai berikut:

⁵⁸ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media, 2006), hlm 302.

⁵⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian...op. cit.*, hlm 29.

Pada bab pertama, berisi Pendahuluan pada bab ini mencakup latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, sistematika penulisan.

Pada bab kedua, pembahasan mengenai Tinjauan Umum tentang Teori Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Pemilu.

Pada bab ketiga, berisikan pembahasan mengenai Kedudukan TNI dan Polri dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Pada bab keempat, berisikan Analisis Yuridis Pencalonan Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018 Pasca Amandemen.

Pada bab kelima, berisikan kesimpulan dan rekomendasi hasil penelitian yang telah dibahas pada bab sebelumnya mengenai Pencalonan Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018.

BAB II

TINJAUAN UMUM TEORI DEMOKRASI, HAK ASASI MANUSIA DAN PEMILU

A. TINJAUAN UMUM TEORI DEMOKRASI, HAK ASASI MANUSIA DAN PEMILU

1. Teori Demokrasi

Pada awal pertumbuhannya dan sampai sekarang demokrasi dianggap sebagai salah satu sistem yang sangat ideal dalam suatu negara. Hampir setiap negara telah menganggap sudah menjalankan sistem demokrasi, dengan cara dan corak masing-masing sesuai dengan negara tersebut. Indonesia sebagai salah satu negara yang menerapkan sistem demokrasi, tentunya sudah menerapkan dan menerapkan beberapa asas dan nilai yang tercermin dalam sistem demokrasi. Demokrasi merupakan suatu paham yang mengakui hak yang sama di antara semua orang (rakyat) untuk menentukan nasib dan kehidupannya sendiri dalam suatu negara. Hal tersebut bentuk dari implementasi ajaran kedaulatan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan rakyatlah yang memberikan keputusan dalam setiap pengambilan kebijakan. Dengan demikian, dalam negara yang menganut sistem demokrasi setiap kebijakan dan pengambilan keputusan harus sesuai dengan kehendak rakyatnya.

Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat perwakilan (*representative democracy*). Menurut M. Durverger sebagaimana yang dikutip oleh Ni'matul Huda dan Imam Nasef mengatakan

bahwa demokrasi adalah cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya, satu sistem pemerintahan negara di mana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.⁶⁰ Demokrasi merupakan suatu paham yang mengakui hak yang sama di antara semua orang untuk menentukan nasib kehidupannya sendiri. Hal tersebut memberikan pemahaman bahwa konsep demokrasi berakar dari konsep kedaulatan rakyat. Menurut ajaran kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, artinya bahwa pada tingkat terakhir rakyatlah yang memberi keputusan dalam masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai dalam kebijaksanaan pemerintahan dan negara.⁶¹

Secara harfiah demokrasi berasal dari Bahasa Yunani “*demokratia*” yang memiliki arti “*demos*” yang berarti rakyat dan “*kratos*” yang berarti pemerintah. Konsep tersebut berasal dari filsuf, tetapi pemakaian demokrasi sebagai suatu konsep modern dimulai pada akhir abad 18 saat terjadi pergolakan revolusioner dalam masyarakat Barat. Prosedur utama dalam prinsip demokrasi adalah pemilihan para pemimpin secara kompetitif oleh rakyat yang dipimpin. Menurut Robert Dahl, demokrasi mengandung dua dimensi kontes dan partisipasi yang menentukan bagi demokrasi atau poliarki.⁶²

⁶⁰ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Kencana 2017), hlm 3.

⁶¹ Bunyamin Alamsyah, *Pemilu dalam Tata Hukum Islam dan Implementasinya di Indonesia*, (Bandung: BATIC PRESS, 2010), hlm 19-20.

⁶² Samuel P. Huntington, *loc. cit.*

Arti demokrasi secara istilah adalah menempatkan rakyat sebagai posisi sentral “rakyat berkuasa” (*government or role by the people*). Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia (KUBI) merumuskan demokrasi adalah bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya, atau disebut juga pemerintahan rakyat, dan gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara. Sementara itu dalam *Oxford English Dictionary*: disebutkan bahwa “demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat; bentuk pemerintahannya terletak pada kedaulatan rakyat secara menyeluruh, dan dijalankan secara langsung oleh rakyat ... atau oleh pejabat yang dipilih oleh rakyat”.⁶³

Menurut E. Barker, sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri, dilihat dari kata-katanya demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Meskipun kelihatan sederhana, akan tetapi sampai sekarang adalah sukar untuk memberikan batasan yang dapat diterima semua pihak. Hal ini disebabkan pengertian demokrasi tersebut telah ada dan akan mengalami perkembangan.⁶⁴

Dilihat dari keterlibatan rakyat dalam suatu pengambilan keputusan, konsep negara demokrasi minimal memunculkan tiga macam demokrasi yaitu: *Pertama*, demokrasi perwakilan; *Kedua*, demokrasi langsung; *Ketiga*, demokrasi dengan partai tunggal.⁶⁵ Demokrasi perwakilan merupakan model demokrasi yang

⁶³ Abdy Yuhana, *loc. cit.*

⁶⁴ Titik Triwulan Tutik, *loc. cit.*

⁶⁵ Munir Fuady, *loc. cit.*

banyak diterapkan oleh berbagai negara di dunia. Bahkan dapat dikatakan bahwa model demokrasi perwakilan ini saat ini merupakan *stereotype* dari demokrasi kontemporer dan universal.⁶⁶ Demokrasi merupakan sebuah sistem nilai dan sistem politik yang telah teruji dan diakui sebagai yang paling realistis dan rasional untuk mewujudkan tatanan sosial, ekonomi, dan politik yang adil, egaliter dan manusia.⁶⁷ Dengan demikian, berbicara mengenai demokrasi harus meliputi tidak hanya teori tentang teori tentang cara-cara untuk mengorganisasikan pemerintahan oleh rakyat, tetapi harus dilihat dari aspek filsafat tentang apa yang seharusnya dilakukan dalam membangun suatu pemerintahan yang sesuai dengan kehendak rakyat. Hal tersebut dikarenakan dalam mengorganisasikan pemerintahan memiliki karakteristik yang berbeda dalam setiap masyarakat.⁶⁸

Sistem demokrasi yang terdapat di negara (*city state*) Yunani Kuno pada abad ke 6 sampai 3 SM merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh mayoritas berdasarkan prosedur mayoritas.⁶⁹ Menurut Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda memberikan definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut: "Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Abdullah Yazid, *loc. cit.*

⁶⁸ Georg Sorensen, *loc. cit.*

⁶⁹ Ni'matul Huda, *loc. cit.*

terjaminnya kebebasan politik” (*A democratic political system is one in which public policies are made a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*).⁷⁰ Demokrasi mempunyai dua macam pengertian, yaitu demokrasi dalam arti formal (*formele democratie*) dan demokrasi dalam arti material (*materieele democratie*).

Menurut Janedjri M. Gaffar, demokrasi terdapat dua sifat yaitu, pertama bersifat prosedural dan yang kedua bersifat substansial. Prosedur adalah mekanisme berisi tata cara yang harus dijalani dalam melaksanakan kegiatan tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan tersebut. Sedangkan substansi adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggara negara. Suara rakyat diwujudkan dalam bentuk hak pilih, yaitu hak untuk memilih wakil dari berbagai calon yang ada. Sebagai suatu hak, hak memilih harus dipenuhi dan sesuai dengan amanat konstitusi.⁷¹

Suatu negara memilih sistem pemerintahan atau sistem politik demokrasi didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut:⁷²

- a. Demokrasi mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokratis yang kejam dan licik;
- b. Demokrasi menjamin sejumlah hak asasi bagi warga negara yang tidak diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis;
- c. Demokrasi lebih menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas;

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Janedjri M. Gaffar, *loc. cit.*

⁷² Mirza Nasution, *Politik Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Medan: Penerbit Puspantara, 2015), hlm 111.

- d. Demokrasi membantu orang untuk melindungi kepentingan pokok mereka;
- e. Demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi warga Negara untuk menentukan nasibnya sendiri hidup di bawah hukum pilihannya;
- f. Demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral, termasuk akuntabilitas penguasa kepada rakyat;
- g. Demokrasi membantu perkembangan manusia secara lebih total;
- h. Demokrasi membantu perkembangan kadar persamaan politik yang relatif tinggi;
- i. Demokrasi modern tidak membawa peperangan negara penganutnya; dan
- j. Demokrasi cenderung lebih membawa kemakmuran bagi negara penganutnya daripada pemerintahan yang tidak menganut demokrasi.

Hakikat demokrasi pada dasarnya adalah untuk sebuah proses bernegara yang bertumpu pada peran utama rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam sebuah negara. Dengan kata lain prinsip demokrasi yaitu pemerintahan yang meliputi tiga hal mendasar, yaitu pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*).⁷³ Esensi demokrasi adalah partisipasi publik dalam menentukan pejabat-pejabat politik dan dalam pembuatan kebijakan publik. Menurut Rosseau, demokrasi tanpa partisipasi langsung oleh rakyat merupakan bentuk pengingkaran terhadap demokrasi itu sendiri.⁷⁴ Oleh karena itu, suatu negara dikatakan sebagai negara demokrasi apabila dalam sistem politiknya menekankan responsifitas pemerintah terhadap

⁷³ A. Ubaedillah & Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education), Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah bekerjasama dengan Penerbit Prenada Media Group, 2015), hlm 68.

⁷⁴ Dede Mariana dan Caroline Paskarina, *Demokrasi & Politik Desentralisasi*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008), hlm 32.

preferensi warga negaranya serta memberikan kedudukan yang setara secara politis, hal tersebut karena menjadi sifat dari dasar demokrasi.

Suatu negara dikatakan sebagai negara yang menjalankan demokrasi, apabila dipenuhi beberapa unsur yaitu sebagai berikut:

- a. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- b. Ada kebebasan menyatakan pendapat;
- c. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- d. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara;
- e. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
- f. Terdapat berbagai sumber informasi;
- g. Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
- h. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijaksanaan pemerintah, harus tergantung pada keinginan rakyat.⁷⁵

Bagi bangsa Indonesia pemahaman konsep demokrasi, telah dimulai dan dibahas oleh pendiri bangsa (*the founding father*) saat sidang BPUPKI, terutama yang berkaitan dengan konsep-konsep yang dikemukakan oleh Moh. Hatta dan Soepomo dan sebagainya, walaupun pada dasarnya konsep demokrasi telah berkembang jauh sebelum Indonesia merdeka.

Menurut Frans Magnis Suseno, ada lima gugus ciri hakiki negara demokratis, yakni:⁷⁶

- a. Negara hukum;
- b. Pemerintahan yang di bawah kontrol nyata masyarakat;
- c. Pemilihan umum yang bebas;
- d. Prinsip mayoritas;
- e. Adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.

⁷⁵ Bagir Manan, ed., *Kedaulatan rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, (Jakarta: Gaya Media Pratama Jakarta, 1996), hlm 58.

⁷⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2019), hlm 41.

Menurut Bagir Manan, menyebutkan unsur-unsur demokrasi dengan menyatakan bahwa suatu negara dapat dikatakan menjalankan demokrasi, apabila dipenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- b. Ada kebebasan menyatakan pendapat;
- c. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- d. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara;
- e. Ada hak bagi aktivis partai politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
- f. Terdapat berbagai sumber informasi;
- g. Ada pemilihan yang bebas dan jujur; dan
- h. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijaksanaan pemerintah, harus tergantung pada keinginan rakyat.⁷⁷

Menurut Miriam Budiarjo sebagaimana dikutip oleh Topo Santoso dan Ida Budhiati, bahwa dari sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, salah satunya adalah demokrasi konstitusional. Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-sewenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut “pemerintah berdasarkan konstitusi” (*constitutional government*).⁷⁸

Demokrasi terbagi menjadi dua katagori dasar, yaitu demokrasi langsung dan dan demokrasi perwakilan. Ada banyak macam demokrasi yang

⁷⁷ I Gede Yusa ed., *Demokrasi, HAM, & Konstitusi Perspektif Negara Bangsa Untuk Menghadirkan Keadilan, Kado untuk 67 Tahun Prof. Dr. I Dewa Gede Atmadja, SH., MS.* (Malang: Setara Press, 2011), hlm 210-211.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm 5.

dipraktekkan oleh berbagai negara, antara lain, demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional dan sebagainya. Semua konsep itu menggunakan istilah demokrasi, yang menurut asal kata berarti, rakyatlah yang berkuasa atau *government or rule by the people*.⁷⁹ Menurut Melvin I. Urofsky, ada 11 prinsip dasar demokrasi, yaitu:⁸⁰

- a. Prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi;
- b. Pemilihan umum yang demokratis;
- c. Federalisme, pemerintahn negara bagian lokal;
- d. Pembuatan undang-undang;
- e. Sistem peradilan yang independen;
- f. Kekuasaan lembaga kepresidenan;
- g. Peran media yang bebas;
- h. Peran kelompok-kelompok kepentingan;
- i. Hak masyarakat untuk tahu;
- j. Melindungi hak-hak minoritas;
- k. Kontrol sipil atas militer.

Menurut Andrews dan Chapman mengatakan bahwa ada enam ciri demokrasi, yaitu: hak suara yang luas, pemilihan umum yang bebas dan terbuka, kebebasan berbicara dan berkumpul, penghargaan *atas rule of law*, pemerintah yang bergantung pada parlemen, dan pengadilan yang bebas. Menurut Ulf Sunfhaussen menyebutkan tiga syarat demokrasi untuk suatu sistem politik, yaitu: jaminan atas hak seluruh warga negara untuk dipilih dan memilih dalam pemilu yang dilaksanakan secara berkala dan bebas; semua warga negara menikmati kebebasan berbicara, berorganisasi, memperoleh informasi dan beragama, serta dijaminnya hak yang sama di depan hukum. Sedangkan menurut M. Amien Rais,

⁷⁹ Sunarso, *Membedah Demokrasi (Sejarah, Konsep, dan Implementasinya di Indonesia)*, (Yogyakarta: UNY Press, 2015), hlm 12-13.

⁸⁰ Harsono Suwardi, Sasa Djuarsa Sendjaja, Setio Budi ed., *Politik Demokrasi & Manajemen Komunikasi*, (Yogyakarta: Galang Press, 2002), hlm 32-39.

ada sepuluh kriteria demokrasi, yaitu; partisipasi dalam pembuatan keputusan; persamaan di depan hukum; distribusi pendapatan secara adil; kesempatan pendidikan yang sama; pengakuan dan penghargaan terhadap empat macam kebebasan (kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan media massa, kebebasan berkumpul, dan kebebasan beragama); ketersediaan dan keterbukaan informasi; mengindahkan *fatsoen* (tata krama); kebebasan individu; semangat kerja sama; dan hak untuk protes.⁸¹

Ada tiga asumsi umum yang lekat dengan konsep demokrasi. *Pertama*, demokrasi tidak hanya penting dan mungkin merupakan bentuk terbaik pemerintahan yang bisa diciptakan, melainkan juga suatu doktrin politik yang menguntungkan banyak negara. *Kedua*, demokrasi sebagai sistem politik dan pemerintahan memiliki sejarah panjang, berakar dalam sejarah Yunani kuno. *Ketiga*, demokrasi dipandang sebagai sistem yang natural/alami sehingga bila orang negara manapun memenangkan kebebasan untuk memilih sistem politiknya, mereka akan memilih demokrasi.⁸²

Menurut Robert Dahl, dari berbagai kepustakaan ilmu politik setidaknya terdapat 11 pilar sistem politik demokrasi, yaitu:⁸³

- a. Jaminan dan perlindungan akan hak dan kebebasan warga negara dan hak asasi manusia merupakan pilar utama demokrasi.

⁸¹ R. Siti Zuhro et. al., *Demokrasi Lokal: Perubahan dan Kesenambungan Nilai-Nilai Budaya Politik Lokal di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Bali*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2009), hlm 19.

⁸² *Ibid.*, hlm 14.

⁸³ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto dan Hasyim Asy'ari, *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011), hlm 4-7.

- b. Partisipasi aktif seluruh rakyat sebagai warga negara dalam kehidupan politik dan kemasyarakatan (*participatory democracy*). Partisipasi politik sebagai kegiatan mempengaruhi pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik adalah peran warga negara dalam demokrasi.
- c. Sistem memilih dan mengganti penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif, pada tingkat nasional dan daerah, melalui penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan, dan akuntabel.
- d. Negara hukum (*rule of law*) yang tidak saja menerapkan hukum dan prosedur yang sama kepada semua warga negara, apapun jabatan dan status ekonominya, tetapi juga penyelenggaraan negara (penggunaan kekuasaan negara) harus berdasarkan hukum.
- e. Pembagian kekuasaan negara secara seimbang dan saling mengawasi (*check and balance separation of power*) antara legislatif, eksekutif, yudikatif, dan tugas dan kewenangan negara lainnya.
- f. Pemerintahan dan oposisi yang efektif. Pemerintahan yang efektif ditandai oleh kemampuan pemerintah dan birokrasi melaksanakan undang-undang dan kebijakan publik untuk mewujudkan dan mencapai tujuan negara.
- g. Sistem pemerintahan daerah berdasarkan desentralisasi, baik dalam arti urusan pemerintahan maupun sumber anggaran.
- h. Paham konstitusionalisme, yaitu UUD berisi berbagai bentuk dan mekanisme pembatasan kekuasaan negara agar kekuasaan negara tidak disalahgunakan untuk kepentingan pribadi dan golongan ataupun menindas atau membatasi hak dan kebebasan warga negara.
- i. Pemerintahan oleh partai mayoritas dengan menghargai hak-hak dasar kalangan minoritas.
- j. Pluralisme sebagai karakteristik masyarakat demokratik.
- k. Budaya demokrasi (*civic culture*) sebagai sikap dan perilaku warga negara yang ditandai oleh komitmen kebangsaan yang tinggi, kepatuhan pada konstitusi dan hukum, dan berpolitik secara rasional.

Pengertian demokrasi secara istilah atau terminologi yang dipaparkan oleh pendapat ahli yaitu sebagai berikut:⁸⁴

- a. Joseph A. Schmeter menyatakan bahwa, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik

⁸⁴ A. Ubaedillah dan Abdul Rozak (Penyunting), *Pendidikan Kewargaan...op. cit.*, hlm 133.

- di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat;
- b. Sidney Hook menyatakan bahwa, demokrasi merupakan bentuk suatu pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
 - c. Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menyatakan bahwa demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang telah terpilih;
 - d. Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi sebagai sistem politik merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Menurut David Held, memberikan pandangan bahwa terdapat 10 model demokrasi, berbagai variasi demokrasi tersebut yaitu:⁸⁵

- a. *Classical Democracy*. Demokrasi ini diterapkan di negara kota kecil di mana warga negara menikmati persamaan dan partisipasi secara langsung dalam pelaksanaan fungsi legislatif dan yudisial. Dalam demokrasi ini terdapat keharusan adanya majelis terbuka dengan eksekutif yang dipilih langsung, baik dengan pengundian maupun dengan secara bergantian.
- b. *Protective Democracy*. Demokrasi ini ada pada masyarakat dengan kepemimpinan patriarkhal yang telah terorganisasi di mana warga negara membutuhkan perlindungan dari penguasa dan dari warga yang lain. Penguasa memerintah sesuai dengan kepentingan warga dan bentuk menjaga kepemilikan pribadi. Model ini disebut protektif karena tujuannya adalah untuk melindungi warga negara dari kesewenang-wenangan penguasa, melindungi sistem hukum dari para pelanggar aturan hukum.
- c. *Radical Model of Developmental Democracy*. Demokrasi ini digambarkan ada pada masyarakat non-industri yang merdeka dalam urusan ekonomi dan politik. Warga negara menikmati persamaan politik dan ekonomi, tidak ada orang yang menjadi bawahan orang lain. Lembaga legislatif dipilih secara langsung.

⁸⁵ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press (Konpress), 2013), hlm 17-20.

Eksekutif dijalankan oleh para pegawai yang ditunjuk atau dipilih secara langsung.

- d. *Developmental Democracy*. Sistem ini ada pada negara *laissez faire* yang didukung oleh sistem ekonomi pasar kompetitif dan kepemilikan privat sebagai alat produksi. Dalam model ini politik diperlukan untuk (1) melindungi kepentingan individu, dan (2) kemajuan kelompok terpelajar yang membangun masyarakat.
- e. *Direct Democracy and the End of Politics*. Sistem ini ada pada masyarakat yang kelas pekerjaanya mengalahkan kelas borjuis di mana kepemilikan privat dihapuskan dan ekonomi pasar dihilangkan. Negara diselenggarakan untuk mencapai kebebasan semua warga negara. Urusan publik dijalankan dan diatur oleh seluruh anggota komunitas. Semua pegawai dipilih dan dapat diberhentikan oleh warga negara.
- f. *Competitive Elitist Democracy*. Sistem ini ada pada masyarakat dengan kelompok saling berkompetisi untuk memperoleh kekuasaan dan keuntungan, sedangkan para pemilih pada umumnya kurang terdidik serta apatis terhadap politik. Ciri utama dari model ini adalah (a) pemerintahan parlementer dengan eksekutif yang kuat atau pemerintahan presidensial dengan lembaga eksekutif sebagai pengawas, (b) kompetisi antar kelompok atau antar partai politik, (c) dominasi partai politik, dan (d) adanya birokrasi yang terlatih.
- g. *Pluralist Democracy*. Demokrasi dalam masyarakat yang beragam di mana masing-masing memiliki tujuan, budaya dan kekuatan masing-masing serta berupaya untuk mendapatkan sesuatu bagi kelompoknya. Karakteristik dari model demokrasi ini adalah (1) adanya jaminan kebebasan dan kemerdekaan, (2) adanya institusi *checks and balances* guna menjaga berfungsinya legislatif, eksekutif dan yudisial di wilayah masing-masing, (3) adanya sistem pemilihan yang kompetitif, (4) adanya berbagai macam dan bentuk kelompok kepentingan yang mencari pengaruh politik, (5) penghormatan terhadap hukum dan konstitusi, dan (6) negara mencari pemenuhan kepentingannya sendiri, tidak selalu bertindak imparsial.
- h. *Legal Democracy*. Demokrasi ini menggambarkan kepemimpinan politik yang efektif, dipandu oleh prinsip liberal, serta minimalnya peran kelompok-kelompok kepentingan. Karakteristik model ini adalah (1) negara bekerja berdasarkan konstitusi, (2) *rule of law* berlaku dan mengalahkan *rule of man*, (3) masyarakat pasar bebas, dan (4) negara memiliki peran minimal sedangkan individu memiliki otonomi yang maksimal.
- i. *Participatory Democracy*. Sistem ini menggambarkan masyarakat berkeadilan yang sempurna dengan sumber daya yang tersedia bagi semua orang serta keterbukaan dan informasi dipastikan dapat diakses oleh setiap orang. Ciri-ciri model demokrasi ini

meliputi (a) warga negara berpartisipasi langsung dalam setiap institusi sosial, (b) kepemimpinan partai bertanggungjawab kepada anggota partai, dan (c) dijalankannya sistem kelembagaan terbuka untuk memastikan kesempatan eksperimentasi bentuk-bentuk politik.

- j. *Democracy Autonomy*. Sistem yang berjalan jika terdapat keterbukaan informasi untuk memberitahukan keputusan-keputusan publik, menyusun prioritas pemerintahan, termasuk mengatur pasar. Model ini mencita-citakan kebebasan dan kesamaan kondisi dan otonomi bagi kehidupan setiap individu serta menjamin hak dan kewajiban yang sama. Karakteristik model ini meliputi (1) otonomi diabadikan dalam konstitusi, (2) sistem kepartaian yang kompetitif, dan (3) pelayanan administrasi di organisasikan secara internal sesuai dengan prinsip partisipasi langsung.

Dari berbagai pengertian dan praktik demokrasi yang ada, menurut Richard A. Posner secara teoritis membagi menjadi dua konsepsi, yaitu demokrasi deliberatif (*deliberative democracy*) dan demokrasi elit (*elite democracy*). Demokrasi deliberatif merupakan demokrasi yang dikonsepsikan secara idealis, teoritis, dan *top down*. Sedangkan demokrasi elit mengonsepsikan demokrasi secara pragmatis sebagai kompetisi perebutan kekuasaan oleh elit politik untuk mendapat dukungan massa.⁸⁶

Menurut cara pemerintahan oleh rakyat, terdapat dua jenis model demokrasi, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung adalah arti pemerintahan oleh rakyat sendiri di mana segala keputusan diambil oleh seluruh rakyat yang berkumpul pada waktu dan tempat yang sama, hanya mungkin terjadi pada negara yang sangat kecil, baik dari sisi luas wilayah maupun jumlah penduduk. Sedangkan demokrasi perwakilan adalah bentuk

⁸⁶ *Ibid.*

demokrasi yang dibuat untuk dapat dijalankan dalam jangka waktu lama dan mencakup wilayah yang luas.⁸⁷

Demokrasi memiliki kaitan yang sangat erat dengan pemilu. Karena inti dari demokrasi adalah pelibatan rakyat dalam pembentukan dan penyelenggaraan melalui partisipasi, representasi, dan pengawasan. Menurut N.D. Arora dan S.S. Awasthy, bahwa pemerintah harus bertanggungjawab kepada yang diperintah, pemerintah harus dipilih oleh yang diperintah atau setidaknya oleh wakil dari yang diperintah.⁸⁸ Partisipasi masyarakat dalam negara demokrasi menjadi sangat urgen karena setiap warga negara memiliki hak untuk menentukan arah kebijakan dalam penentuan memilih wakil rakyat. Partisipasi masyarakat menjadi penting, karena partisipasi politik merupakan jantung dalam setiap teori dan praktik demokrasi. Tanpa adanya keterlibatan masyarakat demokrasi mengalami defisit baik dalam legitimasi maupun dalam daya tuntutannya.

Secara tegas A. Appadorai, menyatakan bahwa sarana utama rakyat dalam menjalankan kedaulatannya adalah melalui suara dan pemilu. Penyelenggaraan pemilu merupakan salah satu prinsip negara hukum modern yang dirumuskan oleh *International Commission of Jurists*.⁸⁹ Demokrasi memiliki hubungan dengan pemilu, hal tersebut karena pemilu merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi. Pemilu diperlukan dalam rangka untuk menjamin hak masyarakat dalam menentukan jalannya demokrasi, yaitu dengan pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan pranata yang terpenting dalam setiap negara

⁸⁷ *Ibid.*, hlm 26-27.

⁸⁸ *Ibid.*, hlm 35.

⁸⁹ *Ibid.*

demokrasi, pranata tersebut berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur.⁹⁰

Pemilu merupakan parameter negara demokratis. Meskipun demikian, pemilu tidak secara otomatis menjadi parameter yang valid, untuk mengukur kualitas demokrasi dalam sebuah negara harus memenuhi beberapa syarat, sebagai tolok ukur hakikat pemilu yang demokratis itu sendiri. *Pertama*, pemilu yang demokratis akan memperkuat legitimasi dan kredibilitas pemerintahan hasil pemilu. Sebaliknya pemilu yang demokratis akan melemahkan legitimasi dan kredibilitas pemerintahan hasil pemilu. *Kedua*, konflik akibat ketidakpuasan hasil pemilu dapat ditekan karena pemilu dapat dipertanggung jawabkan secara baik kepada publik. Terakhir, dalam beberapa kasus dapat meningkatkan partisipasi politik karena apatisme yang disebabkan oleh kekurangan dalam pemilu dapat dinetralisir.⁹¹

Menurut Butler et. al., bahwa pemilu disebut demokratis apabila memiliki 7 kriteria. Kriteria tersebut meliputi:⁹²

- a. Semua orang dewasa memiliki hak suara;
- b. Pemilu secara teratur dalam batas waktu ditentukan;
- c. Semua kursi legislatif adalah subjek yang dipilih dan dikompetisikan;
- d. Tidak ada kelompok substansial ditolak kesempatannya untuk membentuk partai dan mengajukan kandidat.
- e. Administrator pemilu harus bertindak adil, tidak ada pengecualian hukum, tanpa kekerasan, tanpa intimidasi kepada kandidat untuk

⁹⁰ A. Mukthie Fadjar, *loc. cit.*

⁹¹ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta:Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 2009), hlm 10-11.

⁹² *Ibid.*, hlm 12.

- memperkenalkan pandangan atau pemilih untuk mendiskusikannya.
- f. Pilihan dilakukan dengan bebas dan rahasia, dihitung dan dilaporkan secara jujur, dan dikonversi menjadi kursi legislatif sebagaimana ditentukan oleh peraturan;
 - g. Hasil pilihan disimpan di kantor dan sisanya disimpan sampai hasil pemilihan diperoleh.

Menurut Mackenzie, menyebutkan bahwa agar pemilu demokratis dan terlembaga dapat berkesinambungan harus memiliki beberapa kriteria, di antaranya sebagai berikut:⁹³

- a. Adanya pengadilan independen yang menginterpretasikan peraturan pemilu;
- b. Adanya lembaga administrasi yang jujur, kompeten, dan non-partisan untuk menjalankan pemilu;
- c. Adanya pembangunan sistem kepartaian yang cukup terorganisir untuk meletakkan pemimpin dan kebijakan di antara alternatif kebijakan yang dipilih;
- d. Penerimaan komunitas politik terhadap aturan main tertentu dari struktur dan pembatasan dalam mencapai kekuasaan.

Kriteria tersebut penting sebagai salah satu indikator bagi negara demokrasi, termasuk negara Indonesia. Kondisi ini penting, sebagai upaya untuk menciptakan tatanan pemilu yang demokratis. Hal tersebut perlu, agar tidak kembali pada situasi di mana pemilu hanya sekedar menjadi seremonial belaka. Tanpa didukung oleh iklim lingkungan politik yang demokratis dan terlembaga.

Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa, demokrasi pada hakikatnya adalah suatu pemerintahan yang berlandaskan pada peran utama rakyat dalam proses sistem bernegara dan dalam proses politik. Dengan kata lain, sebagai pemerintahan di tangan rakyat mengandung tiga hal: pemerintahan dari rakyat (*government of the people*); pemerintahan oleh rakyat (*government by the*

⁹³ *Ibid.*

people) dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*).⁹⁴ Demokrasi memiliki 11 pilar demokrasi, salah satu dari pilar tersebut adalah pemilu. Pemilu menjadi salah satu indikator utama yang menunjukkan bahwa sistem politik demokrasi suatu negara, sebab, dengan pemilu warga negara berpartisipasi dalam menentukan arah memilih pemimpin dan wakil rakyat yang diharapkan. Partisipasi warga negara dalam pemilu merupakan bentuk pendelegasian mandat rakyat kepada orang atau partai yang dipercaya. Sehingga dengan demikian, pemilu harus dilaksanakan secara demokratis, bebas, adil dan jujur, hal ini sangat dibutuhkan dalam rangka untuk menjalankan demokrasi.

Menurut Robert Dahl, bahwa pemilu yang bebas, adil, dan berkala sangat dibutuhkan dalam melaksanakan demokrasi. Pemilu yang bebas diartikan sebagai kondisi di mana warga negara dapat pergi ke tempat pemungutan suara tanpa rasa takut akan tindakan balas dendam. Pemilu yang adil adalah kondisi di mana semua pemilih harus dinilai dan diposisikan secara sama. Sedangkan berkala adalah pemilu yang dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu untuk memberikan kesempatan kepada warga negara untuk mempertahankan atau mengevaluasi agenda keputusan pemerintah.⁹⁵

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan proses politik dalam sebuah negara yang demokrasi di ranah lokal yang dirancang dalam mekanisme demokrasi untuk memberikan ruang kepada warga negara untuk ikut serta dalam proses menentukan pemimpin daerah. Pemilihan kepala daerah secara

⁹⁴ *Ibid.*, hlm 132.

⁹⁵ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Demokratis, Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), hlm 12.

langsung dan wakil kepala daerah, baik Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota, secara langsung merupakan bentuk partisipasi warga negara dalam memilih pemimpin di daerah. Hal tersebut diatur dalam UUD NRI 1945 yaitu Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”.

Pemilihan kepala daerah secara langsung dapat dikatakan sebagai salah satu bentuk nyata pelaksanaan otonomi daerah, di mana rakyat dapat langsung memilih para pemimpin yang dikehendaki secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung dapat dianggap sebagai sesuatu yang ideal dan demokratis.⁹⁶ Penyelenggaraan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi salah satu indikator keberhasilan demokrasi dalam suatu negara. Dua instrumen politik penting yang menjadi kebijakan yaitu, pemilihan umum yang demokratis serta kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi (*decentralisation*). Salah satu langkah fundamental dalam kebijakan desentralisasi adalah pelaksanaan pemilihan umum lokal dalam memilih kepala daerah secara langsung (Pilkada langsung).⁹⁷ Dalam kerangka demokrasi, pelaksanaan pemilu merupakan momentum yang sangat penting dalam pembentukan pemerintahan dan penyelenggaraan negara untuk periode selanjutnya.

⁹⁶ Eko Noer Kristiyanto, “Rekonstruksi Sistem Pemilihan Gubernur dan Pemilihan Bupati/Walikota di Indonesia *“The Reconstruction of Election System of Governor and Regent/Mayor in Indonesia”* Jurnal Penelitian Politik, Edisi No. 2 Vol 12 Desember (2015), hlm 22.

⁹⁷ Noor M. Aziz, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2009), hlm 4.

Pasca reformasi, demokrasi di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat signifikan. Hal tersebut ditandai dengan adanya partisipasi publik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Partisipasi tersebut disalurkan melalui pelaksanaan pemilihan wakil rakyat dan pejabat pemerintahan, yaitu pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif (DPR, DPRD, DPD), dan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden secara langsung), dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Melihat perkembangan yang sangat signifikan tersebut, sehingga ada beberapa argumentasi yang menyatakan bahwa pelaksanaan pilkada langsung sangatlah penting untuk dipertahankan. Oleh karena itu, ada dua argumentasi, terkait dengan pelaksanaan Pilkada secara langsung, dan penting untuk dipertahankan, yaitu sebagai berikut:⁹⁸

- a. Argumentasi Konstitusional. Pertama, konstitusi Indonesia UUD 1945 menegaskan bahwa bentuk negara yang dianut Indonesia adalah Republik. [*vide* Pasal 1 ayat (1)]. Maka konsekuensi sebuah negara berbentuk Republik, kedaulatan berada di tangan rakyat [*vide* Pasal 1 ayat (2)]. Implikasinya adalah pengisian jabatan politik kenegaraan dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. [*vide* Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A, Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22C ayat (1), dan Pasal 22E]. Kendatipun, dalam Pasal 18 ayat (4) dijelaskan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis, maka pemaknaan demokratis harus dimaknai bahwa kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat memilih. Kedua, konstitusi Indonesia UUD 1945 menganut sistem pemerintahan Presidensial [*vide* Pasal 6A ayat (1) dan Pasal 7]. Di mana salah satu ciri dari sistem pemerintahan Presidensial adalah Presiden (pejabat eksekutif) dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum, inilah yang membedakan dengan sistem parlementer di mana pimpinan eksekutif dipilih oleh parlemen, berdasarkan perolehan kursi mayoritas di parlemen.

⁹⁸ H.M. Soerya Respationo, "Pemilihan Kepala Daerah dalam Demokrasi Electoral", *MMH*, Edisi 42, No. 3, Juli (2013), hlm 359.

- b. Argumentasi Politik. Pertama, pemilu untuk memilih kepala daerah secara langsung merupakan sarana membangun basis legitimasi bagi kepala daerah. Mengingat bahwa anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilu. Kedua, berjalannya pemerintahan daerah diperlukan stabilitas politik. Untuk menjaga stabilitas politik diperlukan keseimbangan kekuatan politik antara kepala daerah dan DPRD.

Pemilihan Kepala Daerah secara serentak merupakan upaya untuk menciptakan *local accountability, political equality, dan local responsiveness*. Dengan demikian, demokrasi di tingkat lokal terkait dengan tingkat partisipasi, dan relasi kuasa yang dibangun atas dasar pelaksanaan asas kedaulatan rakyat.⁹⁹ Pilkada langsung pada dasarnya merupakan sarana bagi warga negara untuk berpartisipasi aktif dalam memilih pemimpin yang terbaik di daerahnya. Harapannya dengan adanya pilkada langsung akan lahir pemimpin daerah yang mampu memenuhi ekspektasi rakyat secara mayoritas, mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah, meningkatkan kesejahteraan dan menjaga kedaulatan rakyat secara bermartabat.

Pilkada langsung lahir pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut karena undang-undang sebelumnya dianggap meminggirkan peran daerah dalam menentukan pemimpin daerahnya. Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memasuki era baru di Indonesia, hal tersebut ditandai dengan adanya perluasan partisipasi politik rakyat di daerah dan kompetisi terbuka meraih posisi pemimpin daerah (kepala daerah dan wakil kepala daerah). Pengaturan pilkada langsung kemudian mengalami revisi beberapa kali. Putusan

⁹⁹ Achmad Arifulloh, "Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis, Damai dan Bermartabat", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Edisi No. 2, Vol 2 Mei-Agustus (2015), hlm 302.

Mahkamah Konstitusi terkait beberapa gugatan *judicial review* mengubah beberapa aturan pilkada langsung. Di antaranya adalah: (1) pencalonan pasangan calon oleh partai politik yang tidak memiliki kursi di DPRD dengan syarat dukungan persentase suara tertentu, (2) calon perseorangan, (3) dihapuskannya peran DPRD dalam pilkada langsung, dan sebagainya.¹⁰⁰

Pilkada langsung merupakan terobosan politik yang signifikan pasca reformasi, terobosan tersebut berimplikasi luas terhadap daerah dan masyarakat untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Karena itu, pilkada langsung merupakan proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan efektif. pilkada langsung merupakan daulat rakyat sebagai salah satu realisasi prinsip-prinsip demokrasi yang meliputi jaminan atas prinsip-prinsip kebebasan individu dan persamaan, khususnya dalam hak politik.¹⁰¹

Menurut Diamond dalam *Developing Democracy Toward Consolidation*, sebagaimana dikutip oleh Sahdan, bahwa pilkada lebih jauh dilihat sebagai ruang bagi *developing democracy*. Pembangunan demokrasi di sini mencakup penguatan masyarakat publik (*political society*), penguatan masyarakat ekonomi (*economic society*) dan penguatan masyarakat budaya (*cultural society*). Hal tersebut memberikan dampak yang sangat berarti terhadap pembangunan demokrasi. Pembangunan demokrasi mencakup penguatan dan *engagement*

¹⁰⁰ Lia Wulandari, "Jalan Panjang Advokasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung", *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Edisi 8 Evaluasi Pilkada Serentak (2015), hlm 2.

¹⁰¹ Ridho Imawan Hanafi, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah Di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis Untuk Partai Politik (*Direct Election For Local Leaders In Indonesia: Some Critical Notes For Political Parties*), *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 2 Vol 11 Desember (2014), hlm 2.

masyarakat sipil (*voice, access and control*), birokrasi yang netral, provisional dan *usable*, penguatan *rule of law*, serta institusionalisasi ekonomi dan politik.¹⁰²

Sedangkan Goran Hayden dalam *Governance and Politics in Africa*, memberikan pandangan bahwa pilkada juga bisa dilihat sebagai arena untuk menciptakan *local good governance*.¹⁰³

2. Teori Hak Asasi Manusia (HAM)

Hak asasi manusia merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa, hak tersebut sebagai hak kodratiah yang melekat dimiliki oleh manusia sebagai karunia Tuhan kepada insan manusia dalam menopang dan mempertahankan hidup. Terdapat beberapa terminologi yang digunakan dalam tradisi akademik tentang sebutan HAM. Istilah satu dengan yang lainnya analog. Sehingga menggunakan salah satu di antaranya sudah terwakilkan dengan yang lainnya. Istilah tersebut antara lain sebagai berikut:¹⁰⁴

- a. *Humant Rights*;
- b. *Natural Rights*;
- c. *Fundamental Rights*;
- d. *Civil Rights*;
- e. Hak Asasi Manusia;
- f. Hak Kodrati.

Pemikiran tentang hak asasi manusia tidak bisa lepas dari pemikiran doktrin hukum alam. Istilah Hak Asasi Manusia merupakan istilah yang ada dalam bahasa Indonesia untuk menyebut hak dasar atau hak pokok yang dimiliki oleh manusia. Pengertian HAM menurut Leah Levin sebagaimana dikutip oleh Nalom Kurniawan Barlyan adalah "*human right meaning moral claims which are*

¹⁰² *Ibid.*, hlm 3.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Nurul Qamar, *loc. cit.*

inalienable and inherent in all human individual by virtue of their humanity alone” (Hak-hak yang melekat pada manusia yang tanpanya mustahil manusia dapat hidup sebagai manusia). Menurut Baharudin Lopa memberikan pengertian HAM sebagai Hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta (Hak-hak yang bersifat kodrati).¹⁰⁵

Menurut DF. Scheltens sebagaimana dikutip oleh Nurul Qamar, mengemukakan bahwa HAM adalah hak yang diperoleh setiap manusia sebagai konsekuensi ia dilahirkan menjadi manusia. Karenanya HAM harus dibedakan dengan hak dasar, di mana HAM berasal dari kata “*Mensen Rechten*”, sedangkan hak dasar berasal dari kata “*Grond Rechten*”.¹⁰⁶

Pengertian Hak Asasi Manusia menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa “*Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia*”. Sedangkan Pasal 69 menjelaskan bahwa:

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain, moral, etika, dan tata tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (2) Setiap hak asasi manusia seseorang menimbulkan kewajiban dasar dan tanggungjawab untuk menghormati hak asasi orang lain serta menjadi tugas Pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukannya.

¹⁰⁵ Nalom Kurniawan Barlyan, *Dinamika HAM dan Tanggung Jawab Negara*, (Depok: Rajawali Press, 2019), hlm 20.

¹⁰⁶ Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia...op. cit.*, hlm 16.

Hak asasi manusia (HAM) merupakan hak yang bersifat mendasar dan melekat dengan jati diri manusia secara universal. Sejalan dengan itu, menurut Todung Mulya Lubis, menelaah HAM sesungguhnya adalah menelaah totalitas kehidupan, sejauh mana kehidupan kita memberi tempat yang wajar kepada kemanusiaan.¹⁰⁷ Sedangkan HAM menurut konstitusi Indonesia pasca amandemen UUD 1945, dapat dilihat dalam UUD 1945 Pasal 28A yang menjelaskan bahwa, “*setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya*. Sedangkan dalam Pasal 28J ayat (1) juga ditegaskan bahwa “*setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara*”.

Sejalan dengan hal tersebut C.D. Rover menjelaskan bahwa hak asasi manusia adalah hak hukum yang dimiliki oleh setiap orang sebagai manusia. Hak-hak tersebut bersifat universal dan dimiliki setiap orang, kaya maupun miskin, laki-laki ataupun perempuan. Hak-hak tersebut mungkin saja dilanggar, tetapi tidak pernah dapat dihapuskan. Hak-hak asasi manusia adalah hak hukum dan ini berarti bahwa hak-hak tersebut merupakan hukum. Hak asasi manusia dilindungi oleh konstitusi dan hukum nasional banyak negara di dunia.¹⁰⁸

Adapun hak-hak politik (*political rights*) adalah seperangkat hak yang menurut sifatnya berkaitan dengan aktivitas dan partisipasi dalam proses bernegara atau penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, hak-hak politik memiliki ciri demokratis seperti tersirat dari definisi yang dikemukakan oleh

¹⁰⁷ Majda El Muhtaj, *loc. cit.*

¹⁰⁸ Apeles Lexi Lonto, Wenly Ronald Jefferson Lolong, dan Theodorus Pangalila, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2012), hlm 12.

Kelsen: “*those rights which gives their possesor an influence on the formation of the will of the state.*” Sesuai pengertian ini, maka hak inti dari hak-hak politik adalah hak atas kebebasan berkumpul, berserikat, berserikat, berekspresi atau menyatakan pendapat.¹⁰⁹

Sejalan dengan itu, maka dapat dipahami bahwa, hak-hak politik merupakan pilar dari asas demokrasi dalam pengertian simbiosis mutualisme. Artinya pada satu sisi demokrasi mensyaratkan pengakuan eksistensi hak-hak politik dan pada sisi lain asas demokrasi menjadi pendasaran dalam implementasi hak-hak politik yang ideal. Hak-hak politik dalam negara demokrasi pada hakikatnya harus mampu mencerminkan kapasitas *self-government* rakyat. Secara konseptual, hakikat dari hak-hak politik sesuai asas demokrasi adalah *political freedom*, yaitu konsep “*the participation of men in the choice of their government, in the process of legislation and in the control of administration*”.¹¹⁰

Ada beberapa masalah yang sampai saat ini masih belum memperoleh jawaban final terkait dengan HAM, misalnya apakah HAM dipandang sebagai hak ilahi, moral atau hukum, apakah dasar pembenaran HAM berdasarkan teori hukum alam, sehingga legitimasinya pada kontrak sosial yang bersifat individualis atautkah keabsahan HAM pada prinsip-prinsip keadilan, atau hukum positif. Perdebatan tersebut merupakan isu-isu yang sampai saat ini masih diperdebatkan.

¹⁰⁹ Titon Slamet Kurnia, *loc.cit.*

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm 257.

Meskipun demikian, ada tiga postulat yang diterima secara luas atas HAM, yaitu:¹¹¹

Pertama, HAM dipahami mewakili tuntutan individual dan kelompok, yang membatasi kekuasaan negara; *Kedua*, HAM memiliki sifat hukum maupun moral, yang kadang-kadang tidak dapat dipisahkan; *Ketiga*, HAM intinya adalah universal, dalam beberapa hal sama-sama dimiliki oleh umat manusia.

Ada beberapa prinsip-prinsip dari hak asasi manusia berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional. Prinsip tersebut terdapat dalam semua perjanjian internasional dan diaplikasikan ke dalam hak-hak yang lebih luas. Prinsip-prinsip tersebut antara lain:¹¹²

- a. Prinsip kesetaraan, prinsip ini sangat fundamental dari hak asasi manusia. Hal yang sangat mendasar dari hak asasi manusia kontemporer adalah ide yang meletakkan semua orang terlahir bebas dan memiliki kesetaraan dalam hak asasi manusia.
- b. Prinsip diskriminasi, pelarangan terhadap diskriminasi adalah salah satu bagian penting prinsip kesetaraan. Jika semua orang setara, maka seharusnya tidak ada perlakuan yang diskriminatif (selain tindakan afirmatif yang dilakukan untuk mencapai kesetaraan).
- c. Deklarasi, deklarasi dapat dibuat oleh negara-negara. Walaupun biasanya mengindikasikan pemahaman nasional dari sebuah hak (misalnya, bahwa hak untuk hidup mulai setelah lahir), beberapa negara menggunakan deklarasi ketika afek dari satu tindakan adalah reservasi.

HAM dan demokrasi merupakan suatu konsepsi kemanusiaan dan relasi sosial yang dilahirkan dari proses sejarah manusia dari seluruh penjuru dunia. Konsepsi HAM dan demokrasi dapat dilacak secara teologis berupa relatifitas manusia dan kemutlakan Tuhan. Miriam Budiardjo memberikan

¹¹¹ I Gede Yusa (ed), *Demokrasi, HAM, & Konstitusi...op. cit.*, hlm 15-16.

¹¹² Knut D. Asplund, Suparman Marzuki dan Eko Riyadi, *Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), 2008), hlm 39-47.

pengertian bahwa Hak Asasi adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya di dalam kehidupan masyarakat. Secara umum diyakini bahwa beberapa hak itu dimilikinya tanpa perbedaan atas dasar bangsa, agama, atau jenis kelamin, dan oleh karena itu bersifat asasi serta universal. Dasar dari semua hak asasi adalah bahwa manusia harus memperoleh kesempatan untuk berkembang sesuai dengan bakat dan cita-citanya. Sejalan dengan pengertian tersebut, Haris Munandar mengemukakan pendapatnya tentang hak-hak asasi manusia dalam bidang sipil dan politik mengatakan bahwa: “Hak-hak politik pada hakikatnya mempunyai sifat melindungi individu terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak penguasa”. Jadi, untuk melaksanakan hak-hak politik itu sebenarnya cukup dengan mengatur peranan pemerintah, yakni melalui perundang-undangan, agar campur tangan suatu pemerintahan dalam kehidupan warga masyarakat tidak melampaui batas-batas tertentu.¹¹³

James W. Nickel memberikan pandangan bahwa hak asasi manusia itu adalah seperangkat hak. Berdasarkan pandangan tersebut, dapat dikemukakan beberapa pandangan terkait dengan bermacam-macam hak. Menurut John Locke, Montesquieu, dan J.J. Rousseau, yang menyebutkan bahwa hak-hak asasi manusia terdiri dari:¹¹⁴

- a. Kemerdekaan atas diri sendiri.
- b. Kemerdekaan beragama.
- c. Kemerdekaan berkumpul dan berserikat
- d. Hak Write of Habeas Corpus.

¹¹³ Nalom Kurniawan Barlyan, *Dinamika HAM...op. cit.*, hlm 32-33.

¹¹⁴ Firdaus Arifin, *Hak Asasi Manusia; Teori, Perkembangan dan Pengaturan*, (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2019), hlm 44.

- e. Hak kemerdekaan pikiran dan pers.

Dalam *The Universal Declaration of Human Rights*, disebutkan bahwa hak asasi manusia meliputi:¹¹⁵

- a. Hak personal, yaitu berupa jaminan minimum yang perlu ada untuk kebutuhan jasmaniah manusia seperti hak untuk hidup (Pasal 3); perlindungan dari diskriminasi atas dasar seks, warna kulit, ras, agama, bahasa, atau pandangan politik (Pasal 2); pelarangan atas perbudakan (Pasal 4); perlindungan atas tindakan kekerasan seperti penyiksaan serta hukuman yang merendahkan martabat manusia serta perlakuan yang tidak manusiawi (Pasal 5); persamaan di depan hukum (Pasal 6-7); hak untuk menjadi warga sesuatu bangsa termasuk mengubah kewarganegaraannya (Pasal 15).
- b. Hak legal, yaitu adalah perlindungan bagi seseorang yang berhubungan dengan sistem hukum dalam suatu negara. Kedalam hak legal ini termasuk: untuk tidak diperlakukan dalam penangkapan dan penahanan sewenang-wenang atau dibuang (Pasal 9); pengadilan yang adil (Pasal 10); perlakuan terhadap seseorang sebagai tidak bersalah sampai kesalahannya dibuktikan (Pasal 11); untuk tidak mencampuri kehidupan seseorang seperti keluarga, rumah tangga, surat menyurat, serta mencemarkan serta nama baik atau kehormatan seseorang (Pasal 20).
- c. Hak politik, yaitu adalah hak-hak yang dibutuhkan untuk memperkuat warga negara dalam berpartisipasi dalam mengontrol negara. Antara lain mencakup: hak untuk ikut serta dalam proses pemerintahan baik secara langsung atau melalui wakil-wakilnya; hak atas kesempatan yang sama dalam memperoleh pelayanan publik di negaranya; bahwa kemauan rakyat merupakan dasar kekuasaan pemerintahan melalui pemilu yang murni yang dilakukan secara teratur rahasia secara bebas (Pasal 21).
- d. Hak-hak subsistensi, yaitu adalah menjamin adanya sumber daya untuk menunjang kehidupan minimum seperti hak untuk mendapatkan makanan dan pelayanan kesehatan (Pasal 25).
- e. Hak ekonomi, yaitu termasuk didalamnya hak akan social security, (Pasal 22); hak untuk memperoleh dan memiliki pekerjaan, membentuk serikat buruh, hak untuk memperoleh pembayaran yang sama untuk pekerjaan yang sama (*equal pay for equal work*), upah yang adil dan layak untuk kehidupan diri dan keluarganya sebagaimana layaknya manusia yang bermartabat, serta berbagai perlindungan sosial lainnya (Pasal 23), hak untuk beristirahat dan

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm 48-50.

- bersenang-senang, termasuk pembatasan jam kerja dan hak cuti dan liburan dengan pembayaran (Pasal 24).
- f. Hak sosial, yaitu mencakup hak untuk kehidupan pribadi (Pasal 12), hak untuk menikah dan membina rumah tangga (Pasal 16), dan hak memperoleh pendidikan (Pasal 27).

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27 ayat (1) dijelaskan bahwa: *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*. Kemudian Pasal 28 C ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 menjelaskan bahwa: *“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”*. Pasal 28 D ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 mengatakan : *“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”*

Dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dijelaskan bahwa:

- (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.
- (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 perundangundangan.
- (3) Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.

Menurut Haris Munandar, bahwa hak-hak politik pada hakekatnya mempunyai sifat melindungi individu terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak penguasa. Jadi untuk melaksanakan hak-hak politik itu sebenarnya cukup dengan mengatur peranan pemerintah, yakni melalui perundang-undangan, agar

campur tangan suatu pemerintahan dalam kehidupan warga masyarakat tidak melampaui batas-batas tertentu.¹¹⁶

Terdapat relasi dua arah antara hak politik dan pemilu. Pada satu sisi, pemilu merupakan salah satu indikator utama untuk melihat sejauh mana hak politik warga negara kemudian dilaksanakan. Pada sisi yang lain, hak politik sebagai bagian dari hak asasi manusia merupakan alasan dasar bagi penyelenggaraan pemilu.¹¹⁷

Secara normatif, hal tersebut ada dalam dokumen yang berusaha untuk menjamin hak asasi manusia secara global. Pertama dapat dilihat dalam dokumen Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia yang diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 10 Desember 1948. Pasal 21 di dalam dokumen tersebut menyatakan bahwa:¹¹⁸

- (1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negaranya, secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih dengan bebas;
- (2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya; dan
- (3) Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kehendak ini harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala dan murni, dengan hak pilih yang bersifat umum dan sederajat, dengan pemungutan suara secara rahasia ataupun dengan prosedur lain yang menjamin kebebasan memberikan suara.

Dalam ayat (1) dijelaskan bahwa menjamin hak memilih dan ayat (2) menjamin hak dipilih. Sedangkan ayat (3) merupakan landasan dasar pentingnya

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm 36.

¹¹⁷ Mada Sukmajati ed., “Evaluasi Pelaksanaan Hak Politik di Pemilu Serentak 2019”, dalam Mada Sukmajati, *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Pelaksanaan Hak Politik*, (Jakarta: Penerbit Bawaslu, 2019), hlm 4.

¹¹⁸ *Ibid.*

pemilu sebagai sarana untuk mendorong kedaulatan rakyat dalam konteks demokrasi perwakilan sehingga kehendak rakyat menjadi dasar kekuasaan pemerintah.¹¹⁹

Kedua, dapat dilihat dalam dokumen Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik yang telah ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) tertanggal 16 Desember 1966. Pasal 24 di dalam dokumen ini menyatakan bahwa: Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk:¹²⁰

- a. Ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas;
- b. Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih; dan
- c. Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum.

Konvensi Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik. Menurut Davis-Roberts dan Carrol, kedua dokumen tersebut mengandung dua dimensi yang tidak terpisah satu sama lain. Pertama, kehendak rakyat seyogyanya menjadi basis bagi pemerintah. Kedua, untuk melaksanakan hal tersebut, perlu ada pemilu yang menyediakan pilihan yang sesungguhnya kepada para pemilih dan yang memenuhi esensi fundamental hak-hak manusia (*genuine*).

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm 5.

¹²⁰ *Ibid.*

Menurut Davis-Roberts dan Carrol, semua negara harus menciptakan empat elemen dasar bagi hak politik, yaitu:¹²¹

- a. Hak memilih yang luas (*universal suffrage*), di mana Negara menjamin semua pemilih dapat menggunakan suaranya dalam pemilu sehingga pembatasan hak memilih hanya dibenarkan dengan alasan-asalan yang memadai dan dengan kriteria-kriteria yang obyektif;
- b. Hak memilih yang sama, di mana nilai hak memilih untuk setiap orang sama dan pada konteks ini berlaku prinsip satu orang-satu suara-satu nilai (*one person-one vote-one value* atau biasa disingkat menjadi *opovov*);
- c. Pemungutan suara yang rahasia, di mana pemungutan suara harus diselenggarakan secara rahasia sehingga pemilih dapat leluasa dalam menentukan pilihannya; dan
- d. Pencegahan korupsi, di mana negara (termasuk penyelenggaran pemilu) harus melakukan berbagai upaya dalam pencegahan terjadinya korupsi atau bentuk-bentuk lain di dalam konteks penyelenggaraan pemilu. Dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan di Indonesia, jaminan hak memilih dan hak dipilih diatur dalam beberapa Pasal, di antaranya dalam yaitu:
 - 1) Pasal 22E Undang-Undang 1945 mengatur secara umum tentang pemilu. Dalam ayat (1) dijelaskan pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
 - 2) Pengaturan juga terdapat dalam Pasal 28D ayat (3), Pasal tersebut menjelaskan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
 - 3) Hak memilih dan hak dipilih diatur di dalam Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
 - 4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Pengaturan tentang hak memilih sejak Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2019 mengalami perubahan yang sangat signifikan. Namun, hanya ada satu poin yang menunjukkan kesinambungan dari satu pemilu ke pemilu yang lain, yaitu adanya pembatasan hak memilih bagi para anggota TNI/Polri. Oleh

¹²¹ *Ibid.*, hlm 6.

karena itu, dapat dikatakan bahwa Indonesia mengadopsi perspektif konvensionalisme dalam mendefinisikan warga negara yang dapat menjadi pemilih. Hal itu bisa dilihat dari sisi hak memilih, pengaturan hak dipilih sejak Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2019 terus mengalami penyempitan, khususnya untuk syarat yang bersifat administrasi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Indonesia semakin mengadopsi pendekatan maksimalis dalam mendefinisikan warga negara yang dapat menjadi peserta pemilu.

Setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum, yaitu berupa hak politik untuk memilih dan dipilih. Mengingat pemilihan umum merupakan sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh sebab itu, TNI dan Polri seharusnya diberikan hak yang sama oleh pemerintah untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum. Hak politik merupakan salah satu yang sangat substansial dalam menentukan keberhasilan dalam suatu negara yang demokratis. Kebebasan dari hak sipil dan hak politik mencakup hak-hak yang memungkinkan warga negara untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik, seperti mengambil bagian dalam pemerintahan dan memberikan hak pilihnya dalam pemilihan umum.

Terkait dengan hak politik TNI dan Polri dalam menggunakan haknya baik memilih dan dipilih dalam pemilihan yaitu ada beberapa pandangan yang menyatakan hal tersebut: ¹²²

- a. Bahwa TNI dan Polri hak nya untuk dipilih dan memilih telah dicabut karena dikhawatirkan adanya tekanan dari atasan sehingga

¹²² Knut D. Asplund, Suparman Marzuki dan Eko Riyadi, *Hak Asasi Manusia...op. cit.*, hlm 268.

hak yang diberikan tidak murni lagi. Apakah ini termasuk pelanggaran hak asasi manusia? Bukankah para anggota korps militer pun merupakan warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat untuk mendapatkan hak dipilih dan memilih? Permasalahan ini sangat terkait dengan masalah politik, dalam pemikiran politikus bilamana militer dilibatkan dalam pemerintahan maka pemerintahan tidak akan demokratis namun cenderung otoriter dan militeristis sebagaimana pola yang terdapat dalam militer. Di sisi lain, demokrasi berarti bahwa setiap elemen harus dilibatkan, semua berhak mengemukakan pendapat pribadinya dengan bertanggung jawab. Lalu pertanyaannya apakah pencabutan hak memilih dan dipilih bagi anggota militer dapat dibenarkan dari sisi hukum hak asasi manusia? Bukankah Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan dengan jelas bahwa setiap warga negara Indonesia berhak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan? Bila kita memang benar-benar menjalankan sistem pemerintahan yang demokratis, seharusnya tidak ada ketakutan akan adanya tekanan dan bahwa hak yang disampaikan di bawah paksaan. Karena demokrasi di antaranya menjamin kebebasan ini. Yang menjadi permasalahan adalah bahwa Indonesia bukanlah negara murni demokrasi, selain itu masa transisi yang dialami Indonesia menuju negara demokrasi belum memungkinkan adanya jaminan kebebasan yang benar-benar merupakan pengejawantahan demokrasi.

- b. Sedangkan kelompok yang pro demokrasi memandang bahwa hak politik perorangan harus diberikan kepada siapapun, termasuk TNI dan Polri.

3. Teori Pemilu

Pemilu adalah sebuah mekanisme dasar yang menjadi pijakan untuk sebuah usaha menciptakan demokrasi dan partai politik adalah alat politik yang bisa menciptakan demokrasi di tengah arus transisi dari pemerintahan yang otoriter menuju pemerintahan yang lebih demokratis. Penyelenggaraan pemilu merupakan langkah awal dan sebagai jembatan menciptakan demokrasi dalam konsep negara modern.¹²³

¹²³ Moh. Mahfud MD, *loc. cit.*

Dalam negara demokrasi pemilu sebagai prinsip penyelenggaraan pemerintahan, pemilu merupakan media bagi warga negara untuk menyatakan kedaulatannya. Pemilu menjadi prasyarat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal tersebut karena dengan adanya pemilu rakyat bisa menggunakan hak dan kedaulatannya. Hakikat pemilu jauh lebih dalam dan bermakna dari hanya sekedar memberikan suara. Karena pada prinsipnya hakikatnya untuk memberikan kedaulatan yang penuh kepada rakyat untuk menentukan pemimpin yang sesuai dengan hati nurani dan keperpihakan kepada rakyat itu nyata. Pemilihan umum bagi negara demokrasi seperti negara Indonesia sangat penting, dengan pemilu tersebut rakyat bisa menyalurkan kehendak asasi politik bangsa, yaitu sebagai sarana pendukung atau pengubah personil-personil dalam lembaga negara, mendapatkan dukungan mayoritas rakyat dalam menentukan pemegang kekuasaan negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif serta rakyat secara periodik dapat mengoreksi atau mengawasi lembaga eksekutif khususnya dan lembaga negara lain pada umumnya.¹²⁴

Pemilihan Umum yang kemudian disingkat dengan dengan kata pemilu yang begitu akrab dengan masalah politik dan pergantian pemimpin, karena pemilu, politik dan pergantian pemimpin saling berkaitan.¹²⁵ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata pemilihan berasal dari kata dasar pilih yang artinya “dengan teliti memilih, tidak dengan sembarangan saja, mengambil mana-mana yang disukai, mencari atau mengasingkan mana-mana yang baik, menunjuk

¹²⁴ Jimly Asshiddiqie, *loc. cit.*

¹²⁵ Sodikin, *loc. Cit.*

orang, calon”.¹²⁶ Pemilihan umum merupakan pranata terpenting dalam setiap negara demokrasi, pranata tersebut berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok dari demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur.¹²⁷ Pemilu merupakan awal dari keikutsertaan rakyat dalam proses pengambilan keputusan serta berpartisipasi dalam proses pemilihan umum termasuk dalam pemilihan umum kepala daerah. Keikutsertaan tersebut merupakan pelaksanaan dari kedaulatan rakyat karena proses pemilu tidak dapat dipisahkan dari pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.¹²⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, tujuan dari penyelenggaraan pemilihan umum ada empat macam, antara lain sebagai berikut:¹²⁹

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E ditegaskan bahwa:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ A. Mukthie Fadjar, *loc. cit.*

¹²⁸ H. Dahlan Thaib & Ni'matul Huda ed., *loc. cit.*

¹²⁹ Jimly Asshiddiqie, “Partai Politik dan Pemilihan Umum...*op. cit.*, hlm 12-13.

- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Menurut Nohlen, sebagaimana dikutip oleh M. Rusli Karim menyebutkan ada tiga corak pemilu sesuai dengan sistem politik yang ada, yaitu:¹³⁰

- a. Pemilihan kompetitif, biasanya sistem ini ada dalam sistem demokratis;
- b. Pemilihan semi-kompetitif, biasanya sistem ini ada dalam sistem otoritarian;
- c. Pemilihan non-kompetitif, biasanya sistem ini ada dalam sistem totalitarian.

Menurut Miriam Budiardjo, pemilu yang demokratis adalah pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan, adanya kebebasan berpendapat dan berserikat. Hal tersebut sebagai salah satu fungsi pemilu sebagai sarana demokratisasi politik para warga negara dan semua pihak yang terlibat dalam proses pemilu. Sehingga seharusnya memiliki sikap dan nilai-nilai yang menjunjung tinggi nilai demokrasi. Menurut Bone dan Ranney ada beberapa nilai dan sikap yang harus dilaksanakan yaitu:

- a. Sangat menaruh perhatian pada urusan publik dan memberikan prioritas yang tinggi pada kewajibannya;
- b. Membuat keputusan rasional berdasarkan fakta;

¹³⁰ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991), hlm 30.

- c. Melakukan testing ideologi dan rencana kebijakan dalam pasar bebas gagasan;
- d. Memiliki aturan moral yang tidak mementingkan diri sendiri.¹³¹

Menurut Samuel P. Huntington, bahwa sebuah sistem politik sudah dapat dikatakan demokratis bila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala., dan di dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.¹³² Menurut Rose dan Mossawir terdapat beberapa fungsi dan tujuan pemilihan umum, antara lain sebagai berikut:

- a. Menentukan pemerintahan secara langsung maupun tak langsung;
- b. Sebagai wahana umpan balik antara pemilik suara dan pemerintah;
- c. Barometer dukungan rakyat terhadap penguasa;
- d. Sarana rekrutmen politik; dan
- e. Alat mempertajam kepekaan pemerintah terhadap tuntutan rakyat.¹³³

Senada dengan hal itu, menurut Ramlan Surbakti terdapat tiga tujuan dilaksanakannya pemilu yaitu sebagai berikut:¹³⁴

Pertama, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*) dalam demokrasi. Hal tersebut sesuai dengan prinsip demokrasi yang memandang rakyat yang berdaulat, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakilnya (demokrasi perwakilan). *Kedua*, pemilu juga dapat dikatakan sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan

¹³¹ *Ibid.*, hlm 40.

¹³² Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015), hlm 46.

¹³³ *Ibid.*, hlm 53.

¹³⁴ *Ibid.*, hlm 55-56.

perwakilan melalui wakil-wakil rakyat yang terpilih atau melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integritas masyarakat terjamin. *Ketiga*, pemilu merupakan sarana memobilisasikan dan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik. Hal yang ketiga ini tidak hanya berlaku di negara-negara berkembang, tetapi juga di negara-negara yang menganut demokrasi liberal (negara-negara industri maju) kendati sifatnya berbeda.

Menurut Wojtasik terdapat tujuh fungsi pemilu yang memiliki keterkaitan satu dengan yang lain, yaitu:¹³⁵

- a. Memilih para utusan politik: Fungsi pertama dan utama dari pemilu adalah memilih perwakilan politik. Para pemilih dapat memilih para wakilnya, baik di lembaga legislatif, maupun lembaga eksekutif;
- b. Seleksi para elit politik: Para pemilih dapat memilih para wakil rakyat yang telah dicalonkan oleh partai-partai politik. Para pemilih juga dapat memilih para wakil rakyat yang sesuai dengan preferensi masing-masing pemilih atas karakter individual dari para calon dan afiliasi politik dari para calon tersebut;
- c. Legitimasi bagi para penguasa: Dengan memilih secara langsung, para pemilih memberikan legitimasi kekuasaan bagi para wakil rakyat. Lebih dari itu, para pemilih juga memberikan legitimasi politik kepada lembaga-lembaga politik secara khusus dan kepada sistem demokrasi secara umum;
- d. Kontrol atas kekuasaan: Para pemilih dapat memilih kembali para wakilnya yang mereka anggap memiliki kinerja politik yang bagus di periode sebelumnya. Sebaliknya, para pemilih juga dapat menghukum para wakilnya yang memiliki kinerja tidak baik di periode sebelumnya dengan cara tidak memilih mereka kembali di periode berikutnya.

Pemilihan umum merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan politik yang demokratis. Fungsinya adalah sebagai alat

¹³⁵ Mada Sukmajati ed., "Evaluasi Pelaksanaan Hak Politik di Pemilu Serentak 2019", dalam Mada Sukmajati, *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu...op. cit.*, hlm 7-8.

menyehatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi. Sedangkan esensi dari pemilihan umum adalah sebagai sarana demokrasi untuk membentuk suatu sistem kekuasaan negara yang pada dasarnya lahir dari bawah menurut kehendak rakyat sehingga terbentuk kekuasaan negara yang benar-benar memancarkan ke bawah sebagai suatu kewibawaan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan.¹³⁶ Pada hakikatnya pemilihan umum merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan. Sedangkan formulasi lain menyatakan bahwa, pemilu merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila (Demokrasi Pancasila) dalam negara Republik Indonesia).¹³⁷

Pemilihan umum dan demokratisasi politik memiliki hubungan yang sangat erat. Pemilu merupakan suatu prosedur yang melaluinya para anggota masyarakat atau organisasi memilih orang untuk memegang suatu jabatan tertentu. Dengan demikian, hakikat pemilu pada mulanya berarti persaingan dan kebebasan memilih. Karena itu para pemilih harus dapat memberikan suaranya secara bebas, yakni memilih di antara para calon atau partai-partai politik, di antara ideologi yang berbeda-beda dan di antara program kebijakan yang bermacam-macam.¹³⁸

¹³⁶ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis...op. cit.*, hlm. 1-2.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*, hlm. 29

Menurut Miriam Budiardjo sebagaimana dikutip oleh M. Rusli Karim, menyatakan bahwa pemilu yang demokratis apabila pemilu tersebut diselenggarakan dalam suasana keterbukaan, adanya kebebasan berpendapat dan berserikat. Dengan demikian, pemilu tersebut layak disebut demokratis apabila memenuhi beberapa unsur-unsur sebagai berikut:¹³⁹

- a. Sebagai aktualisasi dari prinsip keterwakilan politik;
- b. Aturan permainan yang fair;
- c. Dihargainya nilai-nilai kebebasan;
- d. Diselenggarakan oleh lembaga yang netral atau mencerminkan berbagai kekuatan politik secara proporsional;
- e. Tiadanya intimidasi;
- f. Adanya kesadaran rakyat tentang hak politiknya dalam pemilu;
- g. Mekanisme dan prosedur pelaporan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara moral.

Dalam menjalankan fungsinya, terdapat tiga struktur utama yang berkepentingan dalam pemilu yakni, penguasa, organisasi politik, dan rakyat. Dalam proses politik, ketiga struktur pemilu tersebut saling berusaha mendapatkan manfaat sebesar-besarnya dalam menjalankan fungsinya sebagai alat untuk:

- a. Membangun legitimasi dari rakyat atau memperjuangkan kepentingan publik;
- b. Menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan yang kuat atau merealisasikan partisipasi sebagai wujud hak politik rakyat, dan
- c. Memobilisasikan aktivitas politik rakyat atau mewujudkan pendidikan politik rakyat. Dan cara masing-masing struktur itu mengambil manfaat dalam berinteraksi satu sama lain berdasarkan kompetisi atau dominasi, secara terbuka atau selingkuh, dan menggunakan intimidasi atau argumentasi. Pilihan-pilihan tujuan, polarisasi struktur, dan cara interaksi tersebut menunjukkan kecenderungan demokratis tidaknya pemilu.¹⁴⁰

¹³⁹ *Ibid.*, hlm 37.

¹⁴⁰ Arbi Sanit, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), hlm 213.

Pemilu merupakan salah satu usaha untuk memengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, *public relations*, komunikasi massa, lobi dan lain-lain. Pemilu secara konseptual merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat. Melalui pemilu legitimasi kekuasaan rakyat diimplementasikan melalui “penyerahan” sebagian kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun pemerintahan. Dengan mekanisme tersebut, sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggungjawaban kekuasaan kepada pemerintah.¹⁴¹

Menurut Syamsuddin Haris sebagaimana dikutip oleh Fajlurrahman Jurdi mengatakan bahwa, Pemilihan Umum dapat dikatakan sebagai sebuah aktivitas politik di mana pemilihan umum merupakan lembaga sekaligus juga praktis politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan. Sebagai aktivitas politik, maka pemilu itu dinamis, sehingga dapat dikatakan sebagai kegiatan praktis untuk membentuk suatu pemerintahan. Hal tersebut karena pemerintahan dibentuk melalui hasil pemilu.¹⁴² Dengan demikian, pemilu menjadi indikator utama yang menunjukkan bahwa sistem politik demokrasi hidup dan digunakan dalam suatu negara.

Senada dengan hal itu, Robert A. Dahl, memberikan pandangan bahwa tujuh lembaga demokrasi, yang empat di antaranya terkait pemilu, yaitu: pejabat dipilih, pemilu bebas dan adil, hak memilih inklusif, dan hak mencalonkan. Tujuan pemilu demokratis tidak sekadar untuk menjaga integrasi nasional, dan memilih

¹⁴¹ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018), hlm 1.

¹⁴² *Ibid.*, hlm 4.

pejabat-pejabat yang representatif, tetapi juga untuk menciptakan pemerintahan yang efektif. Sedangkan para ahli pemilu sepakat untuk menetapkan *governability* sebagai salah satu dari tujuan pemilu. *Governability* adalah stabilitas pemerintahan dan kemampuannya untuk memerintah. *Governability* dipengaruhi oleh jumlah partai, derajat polarisasi politik antarpartai, partisipasi.¹⁴³

Pemilu memiliki hubungan yang sangat erat dengan negara demokrasi dan negara hukum. Inti dari demokrasi adalah pelibatan rakyat dalam pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan melalui partisipasi, representasi, dan pengawasan. Hal tersebut sesuai dengan apa yang dikatakan oleh A. Appadorai, yang menyatakan bahwa sarana utama rakyat menjalankan kedaulatannya adalah melalui suara dan pemilu.¹⁴⁴ Pemilu juga berkaitan dengan prinsip negara hukum, sebab dengan pemilu rakyat bisa memilih wakil-wakil yang membentuk produk hukum, serta melakukan pengawasan pelaksanaan hukum. Pemilu juga representasi pelaksanaan ciri negara hukum yang lain, yaitu perlindungan hak asasi manusia, khususnya hak untuk memilih dan dipilih, serta wujud dari persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan.¹⁴⁵ Partisipasi rakyat dalam proses penyelenggaraan pemilu merupakan bagian yang penting bagi demokrasi. Mengingat, partisipasi tersebut merupakan salah satu aspek terpenting dalam jalannya demokrasi dalam suatu negara. Dengan demikian, asumsi yang mendasari

¹⁴³ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto dan Hasyim Asy'ari, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011), hlm 7.

¹⁴⁴ Janedri M. Ghaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia...op.cit.*, hlm 35.

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm 37.

demokrasi, dan partisipasi rakyat merupakan hal yang terpenting dalam jalannya demokrasi.

Secara garis besar sistem pemilu pada umumnya dibedakan menjadi dua, yaitu sistem proporsional dan sistem distrik. Sistem proporsional disebut juga dengan sistem *multi-member-constituencies*, sedangkan sistem distrik disebut dengan sistem *single-member constituency*. Sedangkan menurut Douglas B. Rae, Moh. Mahfud, membagi sistem pemilu menjadi tiga macam berdasarkan sejarah pelaksanaan pemilu di berbagai negara, yaitu sistem mayoritas (*majority types*), sistem pluralitas (*plurality types*) atau yang disebut dengan sistem distrik, dan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*).¹⁴⁶

Pemilu pasca reformasi memiliki desain yang berbeda dengan sistem pemilu Orde Baru, dan diyakini sistem pemilu jauh lebih sehat dalam proses penyelenggaraannya. Hal ini bisa dilihat dari adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor. III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum. TAP MPR Nomor. XIV/MPR/1998 mengatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemilu secara demokratis. Secara substansial memberikan panduan yang jelas perihal prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu. Di antara substansi yang mendasar TAP MPR Nomor. XIV/MPR/1998 adalah, *pertama*, meletakkan kembali landasan hukum yang kuat mengenai kebebasan mendirikan partai politik dan hak menjadi peserta pemilu, sehingga menjadi dasar bangkitnya kembali sistem multipartai di Indonesia. *Kedua*, menegaskan pemilu harus

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm 39.

dilaksanakan oleh sebuah badan penyelenggaraan yang bebas dan mandiri. *Ketiga*, menegaskan prinsip penyelenggaraan pemilu yang harus jujur dan adil.¹⁴⁷

Dalam konteks reformasi, pemilu merupakan karya politik dari gerakan reformasi. Pemilu yang terjadi di era reformasi merupakan pemilu non-mobilisasi, sekaligus pemilu yang bertujuan untuk menegakkan hak-hak politik masyarakat sipil, yang selama kurun waktu tiga dekade sebelumnya kurang terakomodasi secara lebih memadai.¹⁴⁸

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, harus dilihat dari formulasi awal dari amandemen Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Dilihat dari sudut pandang terminologi, demokrasi berarti rakyat diletakkan pada posisi sentral (*government or role by the people*).

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian dan penafsiran bahwa pada tingkat terakhir rakyat yang menentukan masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk kebijakan negara dalam menentukan kehidupan rakyat.¹⁴⁹ Pasca reformasi, telah terbit 2 (dua) undang-undang tentang pemerintahan daerah yang di dalamnya mengatur tentang pemilihan kepala, yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang mengatur tentang sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD, yang kemudian

¹⁴⁷ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis....op. cit.*, hlm 60.

¹⁴⁸ Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011), hlm 3.

¹⁴⁹ Enny Nurbaningsih, "Implikasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung Terhadap Kehidupan Demokrasi Daerah", *Mimbar Hukum*, hlm 140.

diganti oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Sejak implementasi sistem kepala daerah secara langsung yang dimulai tahun 2005, maka demokrasi di tingkat lokal mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Hal tersebut ditandai dengan lahirnya pemimpin daerah yang lahir proses pemilihan kepala daerah secara langsung.

Menurut AF Leemans, model yang diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah, untuk provinsi menggunakan "*fused model*" yang menempatkan gubernur sebagai kepala daerah dan juga sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah. Sementara untuk Kabupaten/Kota, menggunakan istilah "*split model*" yang menempatkan Bupati/Walikota hanya berkedudukan sebagai kepala daerah.¹⁵⁰ Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, menjadi landasan dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, yang dipilih secara demokratis dalam satu pasangan calon berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

B. IMPLIKASI PILKADA LANGSUNG SERENTAK TERHADAP PENGUATAN DEMOKRASI LOKAL

Pasca reformasi, demokrasi di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat signifikan. Hal tersebut ditandai dengan adanya peningkatan partisipasi publik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang disalurkan melalui

¹⁵⁰ M. Lutfi Chakim, "Perubahan Sistem Pemilihan Kepala Daerah dalam Dinamika Pelaksanaan Demokrasi", *Jurnal Rechtvinding*, Edisi No 1, Vol 3 April (2014), hlm 116.

pemilihan pemimpin di tingkat lokal, serta pengaturan mekanisme yang mencerminkan prinsip keterbukaan dan persamaan bagi warga negara. Sebagai negara demokrasi konstitusional dalam konstitusi dijelaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang”. Paradigma tersebut bermakna pelaksanaan kedaulatan rakyat dibingkai dalam kerangka konstitusi serta prinsip demokrasi. Pilkada merupakan salah satu wujud dari demokrasi di tingkat lokal yang menentukan berjalannya pemerintahan di daerah selama periode lima tahun. Dengan adanya Pilkada, rakyat suatu daerah dapat berpartisipasi dalam menentukan siapa pemimpin yang akan memimpin sebagai kepala daerah. Oleh karena itu, Pilkada harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip pemilu yang diatur dalam UUD 1945, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pemilihan kepala daerah secara langsung tidak bisa dilepaskan dari proses penguatan demokrasi lokal dalam rangka mendukung tujuan otonomi daerah. Hal ini merupakan hasil dari serangkaian perubahan yang dialami Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan terakhir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Istilah Kepala Daerah tidak dijumpai dalam UUD 1945 dan hanya menyebut istilah “Kepala Pemerintah Daerah” yang dapat dimaknai sebagai kepala Daerah (*Chief of Executive*). Istilah kepala daerah hanya dikenal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Pasal 59 ayat (1), dan ayat (2). Yaitu:

- (1) Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah.

- (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.

Kedua istilah tersebut memiliki makna substantif yang sama, hal tersebut dikarenakan keduanya mempunyai unsur, kedudukan, dan fungsi yang sama sebagai “*Chief of Executive*”. Dengan demikian, penggunaan istilah Kepala Daerah atau Kepala Pemerintah Daerah memiliki makna yang sama, dan Kepala Pemerintah Daerah secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi: “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang dipilih secara demokratis*”.

Menurut Undang-Undang Dasar 1945, setiap daerah baik provinsi, kabupaten/kota memiliki kepala daerah, untuk provinsi yaitu Gubernur, untuk daerah kabupaten yaitu Bupati, dan untuk daerah kota berupa Walikota. Dalam penafsiran ‘*recruitment*’ kepala daerah dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) penjelasan hanya dipilih secara demokratis dan tidak menggunakan prinsip secara langsung sebagaimana pemilihan Presiden dan Wakil presiden, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, tetapi melalui Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 pemilihan kepala daerah tersebut dilaksanakan secara langsung seperti pemilu anggota legislatif, Presiden dan Wakil Presiden.

Model pemilihan kepala daerah sendiri berkembang secara evolutif. Model pemilihan yang pernah dipraktekkan di Indonesia di antaranya adalah: a). Pengusulan beberapa nama calon oleh DPRD kemudian dipilih oleh Menteri

Dalam Negeri/Presiden, b). Dipilih oleh DPRD, dan c). Dipilih langsung oleh rakyat. Instrumentasi demokrasi dengan metode pemilihan langsung muncul pasca amandemen UUD 1945, dengan pilkada pertama yang digelar tahun 2005. Argumentasi utama pemilihan langsung yang saat ini muncul adalah paralelitas dengan model pemilihan presiden dan dipandang lebih demokratis.¹⁵¹ Secara teoritik pilkada langsung dapat dibaca dalam tiga hal. *Pertama*, pilkada sebagai perwujudan politik desentralisasi. Salah satu poin penting dalam pelaksanaan politik desentralisasi adalah memberikan otonomi kepada masyarakat lokal dalam menentukan siapa pemimpinnya. *Kedua*, pilkada sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Maksudnya melalui pilkada langsung rakyat memiliki kedaulatan dalam menentukan siapa yang akan dipilih dan menjadi pemimpin mereka. Sehingga, rakyat memiliki kuasa. Kuasa dan otonomi politik benar-benar berada di tangan rakyat. Itu artinya, pilkada mengembalikan hak politik rakyat dalam konteks pemilihan pemimpin lokal. Sejalan dengan itu, pengembalian hak politik kepada rakyat merupakan bentuk riil dari pembangunan demokrasi yang lebih bermakna di tingkat lokal. *Ketiga*, pilkada merupakan terobosan baru dalam tata kelola kepemiluan di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan melalui pilkada langsung memberikan penguatan dan otonomi politik kepada rakyat pemilih, namun di saat yang sama melucuti kekuasaan lembaga legislatif dalam pemilihan kepala daerah.¹⁵²

¹⁵¹ Sigit Pamungkas, "Politik Pilkada di Indonesia", dalam Muhtar Haboddin, *Dinamika Pilkada dan Demokrasi Lokal di Indonesia*, (Malang: UB Press, 2016), hlm xv-xvi.

¹⁵² Suryadi, "Pilkada sebuah Pengantar", dalam Muhtar Haboddin, *Dinamika Pilkada dan Demokrasi Lokal di Indonesia*, (Malang: UB Press, 2016), hlm xx.

Menurut Brian C. Smith, munculnya perhatian terhadap transisi demokrasi di daerah berangkat dari suatu keyakinan bahwa adanya demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional. Berdasarkan studi-studi yang pernah dilakukan di sejumlah negara di belahan dunia, Smith mengemukakan empat alasan untuk memperkuat pandangannya tersebut.¹⁵³

Pertama, demokrasi pemerintahan di daerah merupakan suatu ajang pendidikan politik yang relevan bagi warga negara di dalam suatu masyarakat yang demokratis (*free societies*). Hal ini tidak lepas dari tingkat proximity dari pemerintah daerah dengan masyarakat. Pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintah yang langsung berinteraksi dengan masyarakat ketika proses demokratisasi itu berlangsung.¹⁵⁴

Kedua, pemerintah daerah dipandang sebagai pengontrol bagi perilaku pemerintah pusat yang berlebihan dan kecenderungan anti-demokratis di dalam suatu pemerintahan sentralistik. Kecenderungan seperti ini, khususnya, terjadi di masa transisi dari pemerintahan yang otoriter menuju pemerintahan yang demokratis. Dalam masa transisi ini pemerintah daerah memiliki posisi tawar menawan yang lebih tinggi atas kekuasaan dan otoritas dengan pemerintah pusat.¹⁵⁵

Ketiga, demokrasi di daerah dianggap mampu menyuguhkan kualitas partisipasi yang lebih baik dibandingkan kalau terjadi di tingkat nasional. Fakta bahwa komunitas di daerah relatif terbatas dan masyarakatnya lebih tahu di antara

¹⁵³ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana, 2019), hlm 141.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

satu dengan lainnya dianggap sebagai dasar argumen bahwa partisipasi masyarakat di daerah itu lebih bermakna apabila dibandingkan di tingkat nasional. Partisipasi politik di daerah lebih memungkinkan adanya *deliberative democracy*, yakni adanya komunikasi yang lebih langsung di dalam berdemokrasi.¹⁵⁶

Keempat, kasus Kolumbia menunjukkan bahwa legitimasi pemerintah pusat akan mengalami penguatan manakala pemerintah pusat itu melakukan reformasi di tingkat lokal. Penguatan legitimasi ini berkaitan dengan tingkat kepercayaan daerah kepada pemerintah pusat.¹⁵⁷

Pilkada langsung yang dipraktekkan sejak tahun 2005 di Indonesia bisa dibaca dalam sistem pemilihan. Dalam konteks pilkada langsung, pemilihan sistem pemilu tentu sangat hati-hati dan disesuaikan dengan pilihan sistem. Hasil rekapitulasi dari sejumlah ilmunan politik Indonesia dalam merancang sistem pilihan ditemukan beberapa varian yang bisa digunakan dalam pilkada.

Menurut I Ketut Putra Erawan sebagaimana dikutip oleh Muhtar Haboddin, memberikan sebuah argumentasi berupa rancangan yang dibuat dalam sistem pemilihan eksekutif, hal tersebut bisa dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel I. Sistem pemilihan eksekutif

Jabatan Politik	Sistem pemilihan yang cocok
Eksekutif (Presiden/Wakil Presiden) sebagai kepala negara/kepala pemerintahan.	<i>Plural-majority-two round system</i>
Eksekutif (Gubernur/Wakil Gubernur) sebagai Kepala Provinsi dan wakil pemerintah pusat di daerah.	<i>Plural-majority-two round system</i>
Eksekutif daerah Kabupaten/Kota (Bupati/Wakil Bupati atau Walikota atau Wakil Walikota) sebagai Kepala	<i>Plural-majority-two round system</i>

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*, hlm 142.

Daerah/Kota.	
--------------	--

Tabel tersebut menjelaskan bahwa pilihan sistem pemilihan bagi lembaga eksekutif hanya bisa dilakukan dengan *Plural-majority-two round system*. Sedangkan Syamsuddin Haris, memetakan ada tiga sistem yang bisa digunakan dalam pilkada. *Pertama*, sistem *first past the post* atau yang dikenal sebagai sistem distrik berwakil tunggal yang sederhana. Dalam sistem ini para pemilih atau konstituen hanya menentukan satu orang calon pada setiap distrik. *Kedua*, sistem pemilihan dua putaran. Dalam sistem ini pemilihan dilakukan dengan dua putaran. Jika dalam putaran pertama tidak ada pasangan yang memperoleh suara mayoritas, maka dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh dua calon atau dua paket pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pada putaran pertama.

Ketiga, sistem pemilihan prefensial. Dalam sistem pemilihan para pemilih menentukan pilihannya atas para pasangan calon secara ranking, misalnya calon A dipilih pada urutan pertama, calon B untuk urutan ketiga, dan calon C urutan ketiga. Sistem prefensial dapat menghasilkan pemenang dengan mayoritas mutlak jika sebelumnya pemilihan dilakukan para kandidat dan partai politik peserta pemilu bisa saling bersepakat atau melakukan koalisi dalam rangka mendukung kemenangan calon atau partai lain yang perolehan suara dukungannya lebih besar.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Muhtar Haboddin, *Dinamika Pilkada dan Demokrasi Lokal di Indonesia*, (Malang: UB Press, 2016), hlm 8.

Menurut Pratikno, pilkada langsung diharapkan akan memperbaiki proses politik pilkada tidak langsung yang berlaku pada masa sebelumnya. Pilkada langsung di Indonesia dilaksanakan dengan sejumlah harapan untuk perbaikan kehidupan demokrasi di Indonesia. Harapannya, pilkada langsung lebih meningkatkan semangat pendalaman demokrasi pada level lokal. Dengan sistem ini masyarakat menjadi lebih memiliki kesempatan untuk terlibat secara langsung dalam proses pemilihan kepala daerah. Artinya, masyarakat memiliki kebebasan seluas-luasnya untuk memilih sendiri siapa-siapa yang pantas menjadi kepala daerahnya. Dengan demikian, peran rakyat dalam rekrutmen politik diharapkan bisa ditingkatkan.¹⁵⁹ Pilkada langsung memberikan penafsiran bahwa dengan pilkada serentak langsung memberikan ruang yang besar terhadap rakyat dalam rangka memilih calon kepala daerahnya sesuai dengan harapannya serta mempertegas kuasa rakyat dalam demokrasi lokal.

Pilkada langsung merupakan terobosan politik yang signifikan dan berimplikasi cukup luas terhadap daerah dan masyarakatnya untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Karena itu, pilkada langsung merupakan proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan efektif.¹⁶⁰ Pilkada langsung merupakan daulat rakyat sebagai salah satu realisasi prinsip-prinsip demokrasi yang meliputi jaminan atas prinsip-prinsip kebebasan individu dan persamaan,

¹⁵⁹ Pratikno, "Calon Independen, Kualitas Pilkada dan Pelembagaan Parpol", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Edisi No 3 Vol 10 Maret (2007), hlm 417.

¹⁶⁰ Ridho Imawan Hanafi, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis Untuk Partai Politik (*Direct Election for Local Leaders in Indonesia: Some Critical Notes for Political Parties*)", *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 2 Vol 11 Desember (2014), hlm 2.

khususnya dalam hak politik. Pendalaman demokrasi seperti diungkap oleh Reuschmeyer bahwa, suatu upaya untuk mengatasi kelemahan praktik demokrasi substantif, khususnya dalam merespon tuntutan-tuntutan masyarakat lokal.¹⁶¹

Ada beberapa pendapat yang mengatakan mengapa pilkada harus dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, di antara yang berpendapat di antaranya sebagai berikut:¹⁶²

Pertama, pilkada secara langsung diperlukan untuk memutus mata-rantai oligarki pimpinan partai dalam menentukan pasangan kepala dan wakil kepala daerah yang dipilih oleh DPRD. Selain itu, pemilihan oleh segelintir anggota DPRD pun cenderung oligarkis karena berpotensi sekadar memperjuangkan kepentingan para elite politik belaka.

Kedua, pilkada langsung diharapkan dapat meningkatkan kualitas kedaulatan dan partisipasi rakyat karena secara langsung rakyat dapat menentukan dan memilih pasangan calon yang dianggap terbaik dalam memperjuangkan kepentingan mereka.

Ketiga, pilkada langsung bagaimana pun mewadahi proses seleksi kepemimpinan secara *bottom-up*, dan sebaliknya meminimalkan lahirnya kepemimpinan yang didrop dari atas atau bersifat *top-down*.

Keempat, pilkada langsung diharapkan dapat meminimalkan politik uang yang umumnya terjadi secara transaksional ketika pemilihan dilakukan oleh DPRD. Karena diasumsikan relatif bebas dari politik uang, pimpinan daerah

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm 3.

¹⁶² Syamsuddin Haris, ed., *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, (Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia, 2017), dalam Syamsuddin Haris, “*Problem Demokrasi Pilkada*”, hlm v.

produk pilkada langsung diharapkan dapat melembagakan tata kelola pemerintahan yang baik, dan menegakkan pemerintah daerah yang bersih. *Kelima*, pilkada langsung diharapkan meningkatkan kualitas legitimasi politik eksekutif daerah, sehingga dapat mendorong stabilisasi politik dan efektifitas pemerintahan lokal.



BAB III

KEDUDUKAN TNI DAN POLRI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. KEDUDUKAN TNI DAN POLRI DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Sejarah lahirnya ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) yang saat ini disebut dengan Tentara Nasional Indonesia (TNI). Keberadaannya tidak bisa dilepaskan dari kekuatan-kekuatan yang lama yang dahulu dibentuk oleh Belanda yakni KNIL (*Koninklijke Nederlandche Indosche Leger*) maupun PETA (Pembela Tanah Air) hasil dari didikan Jepang. Kedua badan bentukan tersebut telah mewarnai perkembangan TNI yang pada masa pemerintahan Orde Baru disebut dengan ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia).

1. Sejarah Kelahiran Tentara Nasional Indonesia

Setelah Indonesia merdeka pada 17 Agustus 1945, pemerintah Indonesia tidak secara langsung membentuk tentara Indonesia. Tetapi lebih memilih membentuk suatu badan Penolong Keluarga Korban Perang, yang digagas pada 22 Agustus 1945 oleh PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia), yaitu BKR (Badan Keamanan Rakyat). Sebenarnya tanggal 19 Agustus 1945 saat rapat sempat diputuskan untuk segera membentuk suatu tentara kebangsaan, namun, keputusan tersebut diubah pada rapat 22 Agustus 1945. Faktor tersebut didasari oleh adanya suatu pendapat bahwa jika dibentuk tentara

kebangsaan maka akan mengundang serangan dari sekutu ataupun Jepang. Sehingga para anggota PPKI berpendapat bahwa kekuatan tentara kebangsaan yang akan dibentuk belum cukup untuk menghadapi serangan sekutu.¹⁶³

PPKI memutuskan untuk membentuk KNI (Komite Nasional Indonesia), Partai Nasional Indonesia (PNI) dan Badan Keamanan Rakyat (BKR) sebagai bagian dari Badan Penolong Keluarga Korban Perang (BPKKP) Pada rapat 22 Agustus 1945. Presiden Soekarno dalam pidatonya tanggal 23 Agustus 1945 mengatakan bahwa kepada mantan anggota PETA (Pembela Tanah Air), *Heiho* dan pemuda-pemuda kelaskaran lainnya untuk bergabung dalam BKR dan bersiap untuk dipanggil menjadi prajurit tentara kebangsaan.¹⁶⁴

Tentara kebangsaan Indonesia didirikan melalui proses yang cukup lama, tidak seperti tentara pada negara lain umumnya, yang disiapkan oleh secara rapi terlebih dahulu sebelum di proklamasikan. Tentara Indonesia terwujud karena terpanggil untuk berjuang dalam mempertahankan kemerdekaan Indonesia yang telah diproklamasikan. Hal ini terjadi karena penjajah tidak mau menerima proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Menurut Mohammad Hatta, *“Tentara kita bukanlah tentara yang didirikan dengan suasana yang rapi dari atas, dengan opsir dan prajurit yang dipilih baik-baik, tetapi adalah tentara yang lahir dalam revolusi nasional. Tentara yang spontan timbul dari bawah, didorong oleh semangat patriot untuk membela negara yang baru merdeka”*.

¹⁶³ Widy Nugrahanto dan Rina Adyawardhina, “Demokrasi dalam Sejarah Militer Indonesia Kajian Historis tentang Pemilihan Panglima Tentara Pertama Pada 1945”, *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora*, Edisi No. 1 Vol. 20, Maret (2018), hlm 80.

¹⁶⁴ *Ibid.*

Senada dengan hal itu, Salim Said memberikan pandangan yang sama bahwa tentara Indonesia adalah tentara yang menciptakan diri sendiri. Artinya, tidak diciptakan oleh pemerintah, juga tidak oleh suatu partai politik.¹⁶⁵ Faktor pengalaman mencipta diri sendiri inilah yang kemudian yang menciptakan TNI agak tinggi hati, bahkan keras hati terhadap orang sipil. Liddle menyebut TNI sebagai *self created army*, dan menyatakan:

Sumber arogansi mereka kepada rakyat Indonesia mungkin berawal di situ pula. Sikap itu bertambah keras selama dasawarsa tahun 1950an dan 1960an, ketika mereka menumpas berbagai gerakan yang melawan pemerintah atau negara. Tentu, mereka sering lupa atau tidak mau ingat bahwa sebagian dari gerakan perlawanan itu, termasuk Gerakan Tiga Puluh September, berasal dari kalangan tentara sendiri.¹⁶⁶

Perasaan *self created* itulah yang kemudian menumbuhkan hasrat tentara untuk memiliki hak yang sama dengan golongan sipil dalam segala bidang kehidupan kenegaraan, termasuk terlibat dalam urusan politik. Sementara ada anggota TNI yang menganggap bahwa keikutsertaan tentara dalam segala bidang itu merupakan “hak sejarah”. Sementara menurut Letnan Jenderal TNI (Purn.) Hasnan Habib, memberikan pendapat bahwa angkatan perang kita terbentuk sendiri (*self created*), tidak dibentuk oleh pemerintah, dan ia telah berperan kunci dalam memenangkan perjuangan kemerdekaan melawan Belanda. Dengan

¹⁶⁵ Abdoel Fattah, *Demiliterisasi Tentara; Pasang Surut Politik Militer 1945-2004*, (Yogyakarta: LKiS, 2005), hlm 42.

¹⁶⁶ *Ibid.*, hlm 43.

demikian, ia merasa mempunyai hak yang sama dengan pihak sipil dalam menentukan arah bangsa dan negara selanjutnya.¹⁶⁷

Pada tanggal 5 Oktober 1945, barulah Presiden Soekarno membentuk Tentara Keamanan Rakyat (TKR) dengan tujuan untuk memperkuat perasaan keamanan. Sehingga tanggal tersebut diakui oleh bangsa Indonesia menjadi tanggal berdirinya tentara kebangsaan Indonesia. Keesokan harinya Presiden Soekarno mengangkat Soeprijadi menjadi menteri keamanan rakyat. Namun, karena Soeprijadi tidak menampilkan diri, pada tanggal 20 oktober 1945 Presiden mengangkat personalia berikut untuk memimpin TKR: Muhammad Saljo Adikusumo sebagai Menteri Keamanan Rakyat Ad Interim, Soeprijadi sebagai pimpinan tertinggi TKR, dan Oerip Soemohardjo sebagai Kepala Staf Umum.¹⁶⁸

Pada tanggal 1 Januari 1946, Presiden Soekarno mengganti Tentara Keamanan Rakyat menjadi Tentara Keselamatan Rakyat dengan singkatan tetap TKR, dan mengganti nama Kementerian Keamanan menjadi Kementerian Pertahanan. Namun, pada tanggal 25 Januari, Presiden mengeluarkan arahan yang menyatakan bahwa, tentara Keselamatan Rakyat (TKR) diganti menjadi Tentara Republik Indonesia (TRI) agar lebih menampakkan kebangsaan dan identitas negara. Pada 3 Juni 1947, laskar-laskar dan TRI dalam tentara kebangsaan disatukan, dengan nama Tentara Nasional Indonesia (TNI). Sejak itulah, Tentara Kebangsaan Indonesia dikenal sebagai TNI nya sampai sekarang.¹⁶⁹

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm 43.

¹⁶⁸ *Ibid.*, hlm 47.

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm 51.

2. Kedudukan TNI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

Paradigma baru Tentara Nasional Indonesia dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi diwujudkan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 30 ayat (3) bahwa Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.¹⁷⁰ Tentara Nasional Indonesia mengemban tugas dan fungsi sebagai kekuatan pertahanan negara. Prajurit Tentara Nasional Indonesia

Dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 2 huruf d secara tegas dinyatakan bahwa “*Tentara Profesional, yaitu tentara yang terlatih, terdidik, diperlengkapi secara baik, tidak berpolitik praktis, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi*”. Keterangan tersebut dipertegas dalam Pasal 5, yang menyatakan bahwa “*TNI berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara*”.¹⁷¹

Pasal 6 ayat (1) menjelaskan bahwa TNI sebagai alat pertahanan negara berfungsi sebagai:¹⁷²

¹⁷⁰ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 30 ayat (3).

¹⁷¹ Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 5.

¹⁷² *Ibid.*, Pasal 6.

- a. Penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa;
- b. Penindak terhadap setiap bentuk ancaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a; dan
- c. Pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.

Sebagai komponen utama sistem pertahanan negara, TNI memiliki tugas pokok dalam rangka melaksanakan fungsinya. Tugas pokok TNI sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Tugas pokok tersebut dengan rinci dijelaskan dalam ayat (2), yaitu:

- a. Operasi militer untuk perang.
- b. Operasi militer selain perang, yaitu untuk:
 - 1) Mengatasi gerakan separatisme bersenjata;
 - 2) Mengatasi pemberontakan bersenjata;
 - 3) Mengatasi aksi terorisme;
 - 4) Mengamankan wilayah perbatasan;
 - 5) Mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis;
 - 6) Melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
 - 7) Mengamankan Presiden dan wakil presiden beserta keluarganya;
 - 8) Memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
 - 9) Membantu tugas pemerintahan di daerah;
 - 10) Membantu kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang;
 - 11) Membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia;
 - 12) Membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;

- 13) Membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*); serta
- 14) Membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

Tugas TNI terbagi atas tiga angkatan yaitu Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara di antaranya sebagai berikut:

Pertama, tugas TNI Angkatan Darat terdapat dalam Pasal 8, di mana dalam Pasal tersebut secara rinci dijelaskan bahwa TNI Angkatan Darat bertugas:

- a. Melaksanakan tugas TNI matra darat di bidang pertahanan;
- b. Melaksanakan tugas TNI dalam menjaga keamanan wilayah perbatasan darat dengan negara lain;
- c. Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra darat; serta
- d. Melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan di darat.

Kedua, tugas TNI Angkatan Laut terdapat dalam Pasal 9, di mana dalam Pasal tersebut secara rinci dijelaskan bahwa TNI Angkatan Laut bertugas:

- a. Melaksanakan tugas TNI matra laut di bidang pertahanan;
- b. Menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi;
- c. Melaksanakan tugas diplomasi Angkatan laut dalam rangka mendukung kebijakan politik luar negeri yang ditetapkan oleh pemerintah;
- d. Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra laut; serta
- e. Melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan laut.

Ketiga, tugas TNI Angkatan Udara terdapat dalam Pasal 10, di mana dalam Pasal tersebut secara rinci dijelaskan bahwa TNI Angkatan Udara bertugas:

- a. Melaksanakan tugas TNI matra udara di bidang pertahanan;
- b. Menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah udara yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi;
- c. Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra udara; serta
- d. Melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan udara.

Tugas Tentara Nasional Indonesia (TNI) pasca reformasi mengalami perubahan dengan reformasi internal TNI yang telah berupaya untuk merefungsionalisasi kembali perannya. Salah satu langkah pentingnya yaitu dengan menghapus peran sosial politiknya dan mengkonsentrasikan diri pada fungsi pertahanan.

Dalam konteks sosiologis, TNI telah melakukan proses penyederhanaan dengan menghapus simbol-simbol (*symbolic dimension*) yang menjadi pusat kritik dan sorotan yang menyebabkan TNI (di masa lalu) dipandang menjadi malfungsi. Secara berlanjut TNI melaksanakan penyesuaian diri dengan tuntutan perkembangan atau perubahan yang ada agar keberadaannya tetap fungsional bersama-sama dengan fungsi-fungsi yang ada lainnya dalam tatanan kehidupan nasional.¹⁷³

Untuk memperjelas dalam mengetahui perbandingan perubahan TNI antara sebelum dan sesudah reformasi, khususnya dari aspek penilaian fungsionalitas peran TNI dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:¹⁷⁴

Tabel II. Perbandingan perubahan TNI sebelum dan sesudah reformasi

Nomor	TNI sebelum Reformasi	TNI sesudah Reformasi
1	ABRI/TNI mengemban Dwifungsi, yaitu fungsi Pertahanan Keamanan (Hankam) dan Fungsi Sosial Politik (Sospol). Implementasi dari fungsi tersebut dinilai telah menimbulkan bias dan eksekusi tidak menguntungkan bagi profesionalisme TNI dan tatanan kehidupan demokrasi dalam kehidupan nasional bangsa	TNI hanya mengemban fungsi pertahanan. Tidak lagi mengemban fungsi keamanan kecuali membantu POLRI. Tidak pula mengemban fungsi Sospol, Struktur organisasi yang menangani bidang Sospol dan tugas karya dari tingkat pusat sampai dengan daerah sudah dihapus.

¹⁷³ Ahmad Yani Basuki, *Reformasi TNI, Pola Profesionalitas dan Refungsionalisasi Militer dalam Masyarakat*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013), hlm 272.

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm 273-275.

	Indonesia.	
2	Dengan fungsi pertahanan keamanannya, ABRI/TNI terlibat dalam kegiatan polisnil dan memasukkan Polisi dalam satu komponen militer yaitu Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).	TNI hanya fokus dalam fungsi pertahanan, fungsi keamanan hanya membantu POLRI. TNI sudah melepas POLRI sebagai institusi yang berdiri sendiri, sejak tahun 1999.
3	Dengan fungsi Sospolnya: <ul style="list-style-type: none"> a. ABRI/TNI melaksanakan <i>day to day politics</i>. b. Ada (didukung) struktur organisasi Sospol dari tingkat pusat sampai dengan daerah. c. Materi Sospol ABRI menjadi salah satu materi pelajaran penting dalam pendidikan lingkungan ABRI/TNI. d. Ada hubungan organisasi dengan Partai Golkar. e. Penugas-Karyaan anggota ABRI/TNI untuk menduduki jabatan sipil. f. Mempunyai perwakilan di DPR tanpa mengikuti Pemilu. g. Ikut bertanggung jawab/mendukung kemenangan salah satu Parpol kontestan Pemilu. h. Paradigma hubungan ABRI/TNI dengan Keluarga Besar ABRI/TNI (KBA/KBT), institusi mengatur hak-hak politik KBA. 	Dengan hanya berkonsentrasi pada fungsi pertahanan: <ul style="list-style-type: none"> a. TNI sudah tidak lagi melaksanakan <i>day to day politics</i>. b. Struktur organisasi Sospol TNI sudah dihapus dari tingkat pusat sampai daerah. c. Materi Sospol ABRI sudah tidak lagi dominan menjadi materi pelajaran dalam pendidikan di lingkungan TNI. Sebaliknya, materi hukum, HAM dan lingkungan hidup menjadi materi penting. d. Tidak ada lagi hubungan organisatoris dengan partai Golkar. Hanya tinggal hubungan historis semata. e. Tidak ada lagi tugas karya. Anggota TNI yang menduduki jabatan sipil harus alih status sipil. Tidak ada lagi lembaga Kekaryaan ABRI baik di tingkat pusat maupun daerah. f. Sudah diputuskan tidak ada lagi perwakilan TNI di DPR sejak tahun 2004, lebih cepat dari yang dijadwalkan tahun 2009. g. TNI netral dalam keseluruhan rangkaian dan tingkatan Pemilu. h. Tidak ada lagi keharusan KBA/KBT mendukung Partai Golkar. Isteri prajurit

		TNI tidak boleh jadi kader Partai Politik. PNS TNI tidak boleh jadi anggota, aktivis dan pengurus Partai Politik.
4	Paradigma yang memposisikan ABRI/TNI harus tampil di depan (sebagai pelopor, dinamisator dan stabilisator.	Adapun yang dilakukan TNI adalah dalam kerangka pemberdayaan institusi fungsional, TNI hanya merupakan bagian dari sistem nasional. TNI senantiasa bersinergi dengan komponen bangsa lainnya. Adapun yang dilakukan TNI harus berdasarkan keputusan politik negara.

3. Sejarah Kelahiran Kepolisian Republik Indonesia

Pengertian polisi secara universal berawal dari istilah Yunani “*politeia*” yang berarti seluruh pemerintahan negara kota. Seperti yang diketahui bahwa di abad sebelum Masehi negara Yunani terdiri dari kota-kota yang dinamakan “*polis*”. Jadi, pada zaman itu arti “polisi” demikian luas meliputi seluruh penyelenggaraan fungsi pemerintahan.¹⁷⁵

Ketut Adi Purnama membagi sejarah Kepolisian Republik Indonesia dibagi dalam beberapa fase, di antaranya sebagai berikut:¹⁷⁶

- a. Kepolisian Indonesia pada Zaman Kerajaan;
- b. Kepolisian Indonesia pada Zaman Pendudukan VOC;
- c. Kepolisian Indonesia pada Zaman Pemerintahan Inggris;
- d. Kepolisian Indonesia pada Zaman Pendudukan Jepang;
- e. Kepolisian Indonesia di Zaman Kemerdekaan RI;
- f. Kepolisian Indonesia pada Masa Republik Indonesia Serikat;
- g. Kepolisian Indonesia pada Masa Dekrit Presiden Tanggal 5 Juli 1959;
- h. Polri Pada Masa Orde Baru;
- i. Polri Pada Masa Orde Reformasi.

¹⁷⁵ Untung S. Rajab, *Kedudukan dan Fungsi Polisi Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan (Berdasarkan UUD 1945)*, (Bandung: CV Utomo, 2003), hlm 155.

¹⁷⁶ Ketut Adi Purnama, *Hukum Kepolisian, Sejarah dan Peran Polri dalam Penegakan Hukum Serta Perlindungan HAM*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2018), hlm 36-49.

Sejarah Kelahiran Kepolisian Indonesia bersamaan dengan kemerdekaan Indonesia yaitu pada tanggal 17 Agustus 1945. Pada zaman Kemerdekaan Indonesia, hukum kepolisian tertulis dimulai dengan disahkannya UUD 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Raden Said Soekanto Tjokrodiatmodjo diangkat sebagai Kepala Kepolisian Negara RI yang pertama pada 1 Oktober 1945.¹⁷⁷

Sejarah kepolisian modern di Indonesia perkembangannya dimulai pada masa penjajahan. Pengorganisasian lembaga kepolisian masa penjajahan dimulai pada zaman VOC, yang kemudian diteruskan pada masa pemerintahan Inggris di bawah Raffles dan diteruskan di masa Hindia Belanda, serta masa pendudukan Jepang. Pada masa Hindia Belanda ternyata sistem kepolisian mirip dengan sistem kepolisian di Perancis. Pada masa Hindia Belanda secara struktural kepolisian diletakkan di bawah Kementerian Dalam Negeri. Sedangkan pada masa penjajahan Jepang kepolisian dan kejaksaan disatukan dalam satu tangan Cianbucho.¹⁷⁸

Setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, kepolisian ditempatkan di bawah Departemen Dalam Negeri. Namun kemudian pada tanggal 1 Juli 1946 seluruh tugas dan fungsi kepolisian ditempatkan pada jabatan Kepolisian Negara RI dan Kepala Kepolisian Negara, langsung bertanggung jawab kepada pimpinan pemerintahan yaitu Perdana Menteri.¹⁷⁹

¹⁷⁷ *Ibid.*, hlm 39.

¹⁷⁸ Bambang Yuniarto, *Kedudukan dan Fungsi Polisi dalam Sistem Politik*, (Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2016), hlm 20.

¹⁷⁹ *Ibid.*, hlm 21.

Pada zaman Republik Indonesia Serikat (RIS), jabatan Kepala Kepolisian RIS dipegang oleh R.S. Soekanto, sedang Kepala Kepolisian Negara Bagian RI dipimpin oleh R. Soemarto. Kepolisian pada masa Republik Indonesia Serikat bertanggung jawab kepada perdana menteri RIS, dan Kepala Kepolisian Negara Bagian bertanggung jawab kepada tiap-tiap pemerintahan Negara bagian atau menteri yang ditetapkan oleh tiap-tiap Negara bagian.¹⁸⁰

Setelah Indonesia kembali menjadi Negara kesatuan, tanggal 17 Agustus 1950, kepolisian kembali menjadi Kepolisian Negara yang berada di bawah Perdana Menteri. Wilayah kepolisian mengikuti pembagian *administrative* pemerintahan dari Propinsi, Karesidenan, Kabupaten dan Kecamatan.

Pada periode 1950-an dan 1960-an, Polri benar-benar otonom. Karena sepenuhnya, berwenang dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan dan fungsi kepolisian sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal pengelolaan ke dalam, Polri otonom sesuai dengan program kerja dan anggaran yang ditetapkan pemerintah. Pada periode 1950-an, warga kepolisian bergabung dalam wadah Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (P3RI), ikut ambil bagian sebagai salah satu kontestan Pemilihan Umum (Pemilu) 1955.¹⁸¹

Perubahan struktur organisasi kepolisian terjadi lagi ketika Undang-Undang Kepolisian pada tahun 1961 dikeluarkan. Berdasarkan Undang-Undang Kepolisian Nomor 13 Tahun 1961, Kepolisian Negara dimasukkan ke dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Pada Pasal 3 Undang-undang tersebut ditegaskan, Kepolisian Negara angkatan bersenjata. Secara struktural kepolisian

¹⁸⁰ *Ibid.*, hlm 22.

¹⁸¹ *Ibid.*, hlm 24.

dipimpin oleh Menteri Kepolisian, kedudukan Kepolisian Negara sebagai angkatan bersenjata ini terus dipertahankan sampai berakhirnya masa pemerintahan Orde baru.¹⁸²

4. Kedudukan Polri dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

Kedudukan Polri pada masa reformasi dari sisi kajian Hukum Tata Negara setelah berpisah dari ABRI/TNI tanggal 1 April 1999 masih belum memiliki landasan hukum yang kuat karena pernyataan Polri adalah ABRI belum dihapus. Boleh saja Polri terpisah dari ABRI namun ada klausul Polri adalah ABRI tidak hanya dituangkan pada undang-undang tetapi juga di TAP MPRS Nomor 11 Tahun 1960. Pemisahan Polri dari TNI baru benar-benar terwujud setelah TAP MPR Nomor VI dan VII Tahun 2000 diperkokoh dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.¹⁸³

Dilihat dari sisi sejarah hukum tata negara, ada satu pilihan jika ingin memiliki Kepolisian yang kuat dan tidak mudah di intervensi yaitu Polri harus berada di bawah Presiden meminta keputusan untuk menemukan negara. Belakangan ini, banyak yang ingin memposisikan Polri di bawah departemen tertentu atau lembaga tertentu, asal tidak langsung di bawah Presiden.

Hal ini merupakan langkah mundur karena hal ini telah ditentang oleh para pendiri negara, sejak awal Indonesia merdeka. Harus disadari peran dan tugas antara TNI dan Polri adalah dua lembaga yang sangat berbeda. Banyak orang

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ *Ibid.*, hlm 49.

beranggapan bahwa peran TNI dan Polri adalah sama, karena hampir 50 tahun TNI dan Polri berada di dalam satu komando, sehingga mempengaruhi pola pikir dan persepsi bangsa kita. Struktur TNI di semua negara demokrasi memang harus sama, yaitu di bawah Departemen Pertahanan, TNI tidak mudah diperalat oleh lembaga apa pun karena lembaga militer berada dalam satu doktrin "*ewis ed bellum*".¹⁸⁴

Menurut Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan bahwa "*Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat Negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum*". Dengan demikian, sebagai alat Negara, maka kedudukan dan posisi Polri ditempatkan langsung di bawah Presiden. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 7 ayat (2) TAP-MPR RI Nomor VII/MPR/2000 yang dinyatakan bahwa: "*Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden*".

Penempatan Polri di bawah Presiden ini merupakan aktualisasi sumber hukum yang tidak tertulis yang berlaku dalam praktek administrasi Negara dan ketatanegaraan Indonesia. Dalam praktek ketatanegaraan, sejak lama telah ada Lembaga Pemerintahan Non Departemen (LPND) yang langsung berada di bawah Presiden yang dipimpin oleh seorang pejabat karir yang profesional. Lembaga ini seperti Kejaksaan Agung, BIN, Bapenas, BAKN, LAN, dan lain-lain.¹⁸⁵

Dengan penempatan Polri di bawah Presiden, memungkinkan Kapolri untuk ikut dalam sidang kabinet agar situasi dapat secara langsung mengikuti

¹⁸⁴ *Ibid.*, hlm 50.

¹⁸⁵ Awaloedin Djamin, "Kedudukan Polri Dalam Sistem Ketatanegaraan: Isu-Isu Polri dalam RUU Kamnas", *Jurnal Keamanan Nasional*, Edisi No. 3 Vol. 1, (2015), hlm 447.

perkembangan situasi nasional sehingga dapat bertindak cepat dalam mengatasi setiap masalah aktual dan strategis. Keikutsertaan Kapolri dalam sidang kabinet, bukan berarti Kapolri merupakan Menteri sebagai bagian dari anggota kabinet di pemerintahan negara, namun hanya sebagai “*Cabinet Member*”. Di Amerika Serikat Duta Besar Amerika di PBB adalah *Cabinet Member* bersama pejabat-pejabat lainnya.¹⁸⁶

Menurut Anton Tabah, setidaknya ada tujuh petunjuk strategis yang harus dijadikan pedoman, di antaranya sebagai berikut:¹⁸⁷

- a. Polri bukan aparat sipil murni seperti kejaksaan, tetapi Polri berdiri di antara aparat sipil dan militer; Polri adalah institusi besar bersenjata dan menggunakan peralatan dengan teknologi yang tinggi, persenjataannya canggih dan modern, bukan hanya melakukan penyidikan terhadap masyarakat umum yang melakukan tindak pidana tetapi seharusnya dapat menyidik oknum tentara yang melakukan tindak pidana umum;
- b. Jabatan Kapolri adalah jabatan kepolisian, bukan jabatan politis karena jabatan Kapolri tidak bisa diduduki orang di luar Polri.
- c. Struktur organisasi Polri sangat hierarkis demi terciptanya disiplin yang ketat, karena tanpa disiplin ketat anggota polisi sangat rentan dengan penyalagunaan wewenang (*malaction*).
- d. Polri bukan institusi yang bisa diotonomikan berdasarkan undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, karena jika hal ini terjadi, maka sistem politik Negara akan mengulang kegagalan Polri pada awal kemerdekaan.
- e. Polri harus independen dengan begitu Polri dapat menampilkan jati dirinya total selaku penyelidik, penyidik, penegak hukum, pengayom, pelindung, pelayan yang profesional, berwibawa, dan terpercaya masyarakat.
- f. Kekuatan Polri akan maksimal jika tidak diintervensi, karena itu jika Polri langsung di bawah Presiden akan sulit untuk diintervensi. Jika ada intervensi menyenangkannya hanya dari Presiden dan hal itu akan mudah dikontrol.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ *Ibid.*, hlm 51.

Adapun beberapa dasar hukum Polri di era reformasi adalah sebagai berikut.¹⁸⁸

- a. Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999, tentang langkah-langkah kebijakan dalam rangka pemisahan Polri dari ABRI yang selanjutnya menjadi alasan landasan formal bagi reformasi Polri. Reformasi Polri dengan memisahkan organisasi Polri dari ABRI sejak tanggal 1 April 1999.
- b. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 89 Tahun 2000 tentang Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang mana pada Pasal 2 ayat (1) dan (2) mengatur tentang kedudukan Polri langsung di bawah Presiden, dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden;
- c. Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI yang diundangkan pada tanggal 8 Januari 2002.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 30 ayat (4) dijelaskan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Sedangkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI dijelaskan bahwa, fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam Pasal 13 dijelaskan bahwa tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. Menegakkan hukum; dan
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Penjelasan tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia secara rinci sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 yaitu bertugas:

¹⁸⁸ *Ibid.*, hlm 52.

- a. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- c. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- d. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- f. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- g. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- h. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- i. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- j. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
- k. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berada pada lembaga khusus negara setara dengan Kejaksaan Agung. Hal tersebut sesuai dengan BAB III Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang pemerintahan negara, di mana Presiden dalam melaksanakan tugas selain dibantu oleh para menteri negara juga dibantu oleh lembaga khusus setingkat menteri.¹⁸⁹

Dengan kedudukan tersebut, Kepolisian Republik Indonesia dalam upaya pencapaian tujuan dapat mengembangkan dirinya secara otonom di bidang

¹⁸⁹ Untung S. Rajab, *Kedudukan dan Fungsi Polisi Republik Indonesia...op. cit.*, hlm 182.

anggaran, pembinaan, operasional, melalui pertanggungjawaban kepada Presiden selaku Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dan kepada masyarakat selaku pemegang kedaulatan, dengan menetapkan kebijaksanaan sebagai berikut:¹⁹⁰

- a. Memperkuat organisasi, agar dapat melaksanakan fungsi, tugas, dan peranannya selaku alat negara penegak hukum dan inti binkamtibas;
- b. Dalam pelaksanaan tugas akan dapat berkembang sesuai dengan kemandiriannya dan terbebas dari pengaruh konfigurasi politik sesuai dengan tuntutan warga masyarakat pada era globalisasi;
- c. Pengelolaan organisasi ditujukan untuk memperdayakan tugas-tugas di bidang pembinaan dan operasional untuk lebih menjamin efektif dan efisien.

B. KETERLIBATAN TNI DAN POLRI DALAM SISTEM POLITIK DI INDONESIA

1. Keterlibatan Tentara Nasional Indonesia dalam Sistem Politik di Indonesia

Untuk memahami kedudukan militer dalam sistem politik di Indonesia, perlu terlebih dahulu memahami beberapa konsep penting mengenai partai politik, kekuasaan, keterwakilan, dan agenda kebijakan. Dalam kehidupan demokrasi, keberadaan partai politik merupakan fondasi utama yang sangat penting.¹⁹¹ Senada dengan hal itu, pendapat Giovanni Sartori yang menyatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan, melalui pemilihan umum itu, mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik (*A party is any political group that present at*

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Aziz Ahmadi, *Prajurit Menggugat: Kajian Kritis Pelaksanaan Uji Kepatutan dan Kelayakan Calon Panglima TNI*, (Jakarta: Rajawali Press, 2015), hlm 11.

*elections, and is capable of placing through elections candidates for public office).*¹⁹²

Keterlibatan TNI militer dalam politik, khususnya dalam pembuatan kebijakan negara dan kiprah lainnya dalam proses sosial-politik hampir selalu menimbulkan suasana pro dan kontra. Hal ini berbeda dengan yang dikatakan oleh Burhan Magenda, yang mengatakan bahwa peranan politik kaum militer di negara-negara berkembang menjadi hal yang tidak perlu dipersoalkan. Hal tersebut, menurutnya bagian dari negara yang integral, meskipun tingkat partisipasinya dalam sistem politik berbeda-beda.¹⁹³

Pasca reformasi perubahan yang mendasar yaitu adanya reposisi TNI dan Polri. Reposisi tersebut membawa implikasi yang luas dalam bidang politik maupun bidang hukum dan peradilan. Semisal dalam bidang politik, terjadi pengurangan peran politik militer. TNI dan Polri tidak memiliki hak lagi untuk duduk di lembaga-lembaga perwakilan di daerah maupun di pusat kecuali di MPR. Dalam bidang hukum dan peradilan terdapat berbagai implikasi masalah, misalnya separasi polisi dari militer, status militer dalam yuridiksi ganda (peradilan militer dan peradilan umum atau sipil), subyek peradilan militer, redefinisi tindak pidana militer (*military offences*) versus tindakan pidana umum atau sipil (*civil offences*), status sipil bagi polisi, independensi dan akuntabilitas polisi karena polisi menyidik diri sendiri, polisi dapat menyidik militer.

¹⁹² Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm 404-405.

¹⁹³ Connie Rahakundini Bakrie, *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007), hlm 1.

Dalam berbagai negara, keberadaan militer sebagai alat pertahanan negara sangat penting untuk memperkuat posisi dan peran negara. Fungsi dasar dari keberadaan militer adalah menjaga pertahanan dan keamanan negara. Seluruh teritorial suatu negara berada dalam kontrol dan kendali militer. Oleh karena itu, keterlibatan militer dalam politik kekuasaan hanya dipandang oleh sebagian ahli militer sebagai penyimpangan atau dikenal sebagai *political decay*, karena militer hanya berfungsi sebagai kekuatan pertahanan dan atau keamanan. Apabila militer memasuki wilayah politik, maka itu memasuki wilayah sipil, karena itu dipandang sebagai intervensi.

Menurut pandangan Crouch, Britton dan Muhaimin, keterlibatan militer dengan politik-kekuasaan dapat digambarkan sebagai berikut:¹⁹⁴

- a. Militer Indonesia tidak lahir atas prakasa politik sipil, militer pada mulanya adalah *instrument of national struggle* perjuangan rakyat yang diformalkan menjadi *instrument of force* pada 5 Oktober 1945;
- b. Sebagai implikasi dari kelahiran tersebut, keterlibatan militer dalam politik berlangsung sejak awal, fungsi fungsi sosiopolitik militer bukanlah hasil pemikiran akademik tetapi produk pertumbuhan perjalanan sejarah perjuangan bangsa dan revolusi;
- c. Sebagai kekuatan politik, militer banyak dikecewakan oleh politisi sipil yang menurut militer merugikan perjuangan mempertahankan kemerdekaan;
- d. Militer Indonesia beberapa kali memperoleh peluang politik untuk melakukan kudeta, tetapi tidak dimanfaatkan seperti pada kasus 17 Oktober 1952 yang merupakan manifestasi dari pembangkangan militer;
- e. Peristiwa G-30-S/PKI 1965 telah menempatkan militer sebagai kekuatan utama dalam mengendalikan keamanan negara, sejak saat itulah peran politik militer secara konkret dimatangkan;
- f. Pasca Soeharto dilantik sebagai Presiden RI pada 1968, penetrasi kekuatan militer ke dalam jaringan kekuasaan yang dilegitimasi dengan konsep dwifungsi ABRI, bahkan selama 1970-an dan

¹⁹⁴ Syarifuddin Jurdi, *Kekuatan-kekuatan Politik Indonesia, Kontestasi Ideologi dan Kepentingan*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm 338-339.

- 1980- an, peran politik militer semakin kuat dan menyebar, baik di pusat maupun di daerah;
- g. Konsep dwifungsi ABRI ditafsirkan secara berlainan, bahkan ada yang menyamakan dengan dominasi militer. Perbedaan penafsiran itu melahirkan dua sikap yakni mereka yang terus mempertahankan dominasi militer dalam politik dan mereka yang menghendaki agar secara perlahan dominasi itu segera diakhiri dan melibatkan politisi sipil secara dominan;
 - h. Pada akhir dekade 1980-an, jumlah personel militer yang dikaryakan mengalami pengurangan, meski berkurang, peran politiknya masih mendominasi;
 - i. Pertentangan antargenerasi dalam tubuh militer pun tak terelakkan, mereka yang vokal menyuarakan agar demokrasi diterapkan dan menghendaki agar militer kembali kepada peran awalnya sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan meningkat, khususnya dari generasi 1945;
 - j. Konsep dwifungsi didefinisikan oleh dua faksi yang kuat: a) menghendaki agar posisi strategis dalam pemerintah diserahkan ke militer; dan b) konsep dwifungsi tidak berkaitan dengan strategi politik, tetapi menyangkut sikap mental, yang bukanlah kedudukan perwira militer dalam pemerintahan, tetapi sikap mental mereka. Yang pertama menghendaki dominasi militer dan yang kedua menentang dominasi militer dalam pemerintahan; dan
 - k. Keterlibatan militer dalam politik secara dominan terkadang dilegitimasi dari klaim bahwa merekalah yang paling berjasa terhadap negara, meski ini dituduh oleh para pengamat sebagai bentuk rekayasa sejarah oleh militer.

Keberadaan militer dalam sebuah negara sebagai alat pertahanan negara sangat penting untuk memperkuat posisi dan fungsi negara. Fungsi dasar dari keberadaan militer adalah untuk menjaga pertahanan dan keamanan negara. Tradisi militer di Indonesia bisa dilihat dari beberapa fase. Pertama, ketika awal-awal kemerdekaan militer Indonesia tidak menunjukkan sikap ke arah politik atau perebutan kekuasaan. Militer Indonesia baru memainkan peran politiknya setelah 20 tahun Indonesia merdeka.

Militer Indonesia menurut Peter Britton berasal dari dua sumber utama yakni PETA yang dilatih oleh Jepang dan KNIL yang dilatih oleh Belanda,

meski kegiatan militer bagi orang-orang Indonesia tidaklah dimulai dari kedua institusi tersebut. Jawa sejak dahulu telah diperintah oleh militer dan memainkan peranan dominan dalam politik. Sementara pengaruh KNIL dari Eropa yang menganut ideologi bahwa suatu militer itu harus profesional dan berdiri di luar gelanggangan politik belum sepenuhnya dapat diterapkan dalam praktik militer.¹⁹⁵

Masuknya ABRI/TNI sebagai salah satu kekuatan sosial politik di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari sejarah lahir dan tumbuhnya ABRI/TNI dalam perjuangan bangsa Indonesia. ABRI lahir bersamaan dengan meletusnya revolusi rakyat, ia lahir dari rahim rakyat yang berjuang dalam memperjuangkan kemerdekaan. Keterlibatan ABRI/TNI dalam perpolitikan di Indonesia dapat dibagi dalam beberapa fase:

a. Pada Masa Perang Kemerdekaan (1945-1949)

Kiprah ABRI/TNI pada masa ini bisa dilihat saat agresi Belanda II, di mana pada masa ini Presiden dan Wakil Presiden beserta beberapa Menteri ditahan oleh Belanda, agar tidak terjadi kekosongan dalam pemerintahan, maka Panglima Besar Sudirman meneruskan perjuangan bersenjata dengan dengan semboyan berjuang terus "*Met of Zonder Pemerintah*".

Pada masa ini, Panglima Komando Jawa (Kolonel A.H. Nasution) mengeluarkan intruksi MBKD Nomor: 1/MBKD/1948 yang menyatakan bahwa berlakunya Pemerintahan Militer untuk seluruh Jawa dengan tujuan menyelamatkan Republik Indonesia. Eselonisasi Pemerintahan Militer terdiri dari:

- 1) Panglima Besar Angkatan Perang (PBAP) sebagai pemimpin tertinggi;

¹⁹⁵ *Ibid.*, hlm 328-329.

- 2) Panglima Teritorial dan Teritorial Jawa (PTTJ) untuk pimpinan Jawa dan Madura;
- 3) Gubernur Militer (GM) untuk Provinsi;
- 4) Komando Militer Daerah (KMD) untuk Karesidenan;
- 5) Komando Distrik Militer (KODIM) untuk Kapupaten; dan
- 6) Komando Order Distrik Militer (KODM) untuk Kecamatan.

Pada masa ini dapat dikatakan TNI tidak hanya melaksanakan fungsi Militer, tetapi juga melaksanakan fungsi sosial politik.¹⁹⁶ Hal tersebut dikarenakan sesuai tuntutan dan kondisi yang ada saat itu yang mengharuskan ABRI/TNI untuk melaksanakan fungsi tersebut, karena pemerintahan yang ada dalam kondisi disfungsi.

b. Pada Masa Demokrasi Liberal (1949-1959)

Pada masa demokrasi liberal, ABRI/TNI menyadari bahwa kedudukannya sebagai alat negara di bawah kendali pemerintahan sipil (supremasi sipil), namun kondisi sosial politik yang belum stabil dan cenderung kacau memaksa dan mendorong ABRI/TNI untuk terlibat dalam fungsi sosial politik.

Keadaan yang seperti inilah yang mendorong ABRI/TNI untuk terlibat dalam politik, hal itu ditandai dengan adanya konsep yang diajukan oleh Letjen A.H. Nasution yaitu konsep “Jalan Tengah Tentara” pada tanggal 13 November 1958, konsep tersebut disampaikan dalam acara HUT I Akademi Militer di Magelang. Menurut A.H. Nasution, konsep tersebut tidak mencontoh Tentara negara barat yang menjadikan tentaranya hanya sebagai alat sipil dan alat politik belaka, tetapi juga tidak dengan sebagai rezim militer yang mendominasi kekuasaan negara. Inilah awal mula keterlibatan tentara dalam kelembagaan

¹⁹⁶ Ahmad Yani Basuki, *Reformasi TNI...op. cit.*, hlm 63.

politik sebagai respons langsung atau tidak langsung karena adanya sistem yang disfungsi atau malfungsi.¹⁹⁷

c. Pada Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966)

Pada masa ini keterlibatan ABRI/TNI masih intens, hal ini bisa dilihat dari kabinet yang dibentuk setelah kembali lagi ke UUD 1945, hampir 1/3 menteri diangkat dari kalangan perwira militer. Sementara itu, tentara juga duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Sedangkan untuk para Kepala Staf Ketiga berasal dari Angkatan dan Kepala Kepolisian duduk dalam kabinet sebagai *ex officio*.

Pada masa ini Partai Komunis Indonesia (PKI) berkembang pesat dan menjadi kekuatan politik yang menonjol karena faktor propaganda yang gencar tentang prinsip gotong royong dan kekeluargaan dalam politik. Sehingga terjadi adanya penyatuan antara kelompok nasional, Agama dan Komunis (NASAKOM), PKI ini yang kemudian berusaha untuk me"NASAKOM"kan tentara maupun pemerintahan pada umumnya.¹⁹⁸

Situasi tersebut memaksa untuk ABRI/TNI untuk melakukan konsolidasi organisasi fungsional yang digabung dalam Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekbergolkar). Konsolidasi tersebut dalam rangka untuk mengimbangi gerakan PKI yang semakin besar. Dengan organisasi tersebut diharapkan peran TNI dalam politik menjadi semakin kuat karena mendapatkan dukungan dari beberapa organisasi politik.

¹⁹⁷ *Ibid.*, hlm 65.

¹⁹⁸ *Ibid.*, hlm 67.

d. Pada Masa Orde Baru (1966-1997)

Keterlibatan militer dalam politik merupakan gejala yang umum di dunia ketiga, termasuk Indonesia yang dipahami sebagai kecenderungan politik yang khas Dunia ketiga. Sulit disangkal bahwa militer memainkan peran yang signifikan terhadap pemerintahan Orde Baru. Makanya ideologi dwi fungsi ABRI yang diintrodusir, disosialisasikan dan dimapkan oleh Orde Baru bukanlah sebuah ideologi yang terbentuk begitu saja, melainkan melalui proses yang cukup panjang.¹⁹⁹ Dengan demikian, Dwi fungsi ABRI dalam persepsi Orde Baru adalah keterlibatan militer dalam proses politik dan pemerintahan baik di tingkat lokal maupun secara nasional. Elemen-elemen yang terlibat dalam proses politik pemerintahan, seperti birokrasi, partai politik, parlemen dan badan eksekutif secara umum, hampir tidak ada satupun yang steril dari dari penetrasi militer.²⁰⁰

Menurut Nugroho Notosusanto, T.B. Simatupang dan Nasution, keterlibatan militer dalam politik merupakan sebuah kelanjutan sejarah. Sejarah peran militer di masa revolusi fisik telah membentuk jati diri militer Indonesia yang khas, sebagai prajurit sekaligus sebagai pejuang. Hal itulah yang menjadi dasar dari terbentuknya dwi fungsi ABRI, yang didasari oleh motivasi militer untuk mempertahankan jati diri historisnya.²⁰¹ Sedangkan Crouch berpendapat bahwa terbentuknya dwi fungsi ABRI tiada lain karena sejak awal militer Indonesia memang asing dan tidak mengenal tradisi profesionalisme militer. Sejak awal tidak terdidik untuk mengetahui batasan-batasan posisi dan fungsinya, dan

¹⁹⁹ Eep Saefulloh Fatah, *Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru; Masalah dan Masa Depan Demokrasi Terpimpin Konstitusional*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2000), hlm 134.

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm 136.

²⁰¹ *Ibid.*, hlm 137.

ketika kenyataan ini bertemu dengan ambisi-ambisi kekuasaan yang tumbuh pada kalangan elit militer, maka menyebabkan terbentuknya ideologi dwifungsi yang melegalisasi peran dominan militer dalam politik.²⁰²

Pendapat yang sama juga dikatakan oleh Sundhaussen, menurutnya pembesaran peran politik militer orde baru dibentuk oleh hubungan struktural-fungsional antara sipil militer dalam sejarah Indonesia merdeka. Ketidakmampuan dan kegagalan politisi sipil dalam mengelola sistem politik yang melahirkan krisis sistemik yang menjadi awal motivasi militer untuk melakukan pembesaran peran politik.²⁰³

Peran sosial politik ABRI/TNI pada masa Orde Baru bisa dilihat dari kekuatan sosial politik ABRI/TNI selama Orde Baru. Peran ABRI/TNI sangat dominan dalam politik pada masa itu, hal itu merupakan bentuk perwujudan dari ABRI/TNI sebagai kekuatan politik dalam menegakkan dan mencapai cita-cita pemerintahan Orde Baru. Cita-cita tersebut ialah penugasan prajurit ABRI dalam lembaga/instansi/badan/organisasi di luar jajaran ABRI sebagai pelaksana Dwifungsi ABRI.

Keterlibatan ABRI/TNI diwujudkan dengan duduknya wakil-wakil ABRI sebagai Fraksi ABRI dalam MPR, DPR, dan DPRD. Dalam eksekutif ABRI/TNI juga menempatkan personel-personel terpilihnya untuk melaksanakan tugas negara dan pemerintahan di banyak bidang, mulai dari tingkat pusat dan daerah. Bahkan Presiden Soeharto dalam Rapim ABRI tanggal 23 Februari 1970 menekankan bahwa “*ABRI harus dapat menjadi kekuatan modernisasi*

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.*, hlm 138.

*masyarakat, menggerakkan pembangunan oleh masyarakat sendiri, justru karena ABRI sangat kaya dengan pengalaman dalam membina masyarakat pada masa-masa sulit dulu, karena sistem organisasinya yang baik, karena sifatnya yang pragmatis, karena jiwa pengabdiaannya kepada kepentingan nasional dan karena ketegasan kepemimpinannya.*²⁰⁴ Dengan demikian, dapat dipahami bahwa masuknya TNI dalam bidang sosial politik karena potensinya yang sangat diperlukan dalam akselerasi pembangunan.

e. Era Reformasi (1998-Sekarang)

Salah satu agenda dari reformasi adalah penghapusan Dwifungsi ABRI. Sehingga hal tersebut dianggap penting oleh masyarakat yang sudah mulai paham bahwa dalam kenyataannya eksekusi penerapan dwifungsi ABRI telah merusak proses demokrasi yang sedang dibangun.

Masyarakat tidak menjadi otonom karena selalu diintervensi oleh negara melalui pendekatan militeristik. Situasi tersebut berimplikasi terhadap kekuatan masyarakat sipil (masyarakat madani) tidak dapat tumbuh wajar, karena yang diutamakan dan dipaksakan tumbuh adalah masyarakat negara. Hal ini kemudian yang menyebabkan Orde Baru runtuh, karena peran militer yang dominan, sehingga agenda reformasi salah satunya adalah yaitu persoalan peran militer dalam politik melalui konsepsi Dwifungsi.²⁰⁵ Dengan demikian, April tahun 2000 konsepsi Dwifungsi dihapus secara resmi dalam khazanah institusi TNI.

²⁰⁴ *Ibid.*, hlm 69.

²⁰⁵ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2013), hlm 88-89.

Selanjutnya pihak TNI merumuskan pedoman peran sertanya dalam kehidupan bernegara di Indonesia melalui kebijakan dasar dan langkah-langkah tertentu. Ada empat kebijakan dasar yang digariskan oleh TNI, yaitu:²⁰⁶

- 1) Redefinisi jati diri TNI yang menegaskan bahwa TNI adalah tentara rakyat, pejuang, dan tentara nasional;
- 2) Reposisi TNI di dalam supra dan infrastruktur politik dengan menghilangkan konsepsi Dwifungsi TNI;
- 3) Reaktualisasi peran TNI dengan empat paradigma. *Pertama*, posisi TNI tidak harus di depan. *Kedua*, TNI tidak menduduki, tetapi akan memengaruhi dalam arti tidak dengan intervensi. *Ketiga*, TNI akan memengaruhi secara tidak langsung agar komponen-komponen lainnya dari bangsa ini menjadi independen. *Keempat*, TNI akan melakukan *political and role sharing* dengan komponen-komponen masyarakat yang lainnya.
- 4) Pembentukan hukum dan penegakan HAM.

Di samping langkah tersebut di atas, TNI maupun pemerintah telah melakukan langkah konkret yaitu dengan melaksanakan paradigma baru seperti, validasi organisasi yang meliputi perubahan nama ABRI menjadi TNI, pemisahan Polri dan TNI, penghapusan Dewan Sospol di pusat maupun di daerah. Validasi jabatan Kasospol menjadi Kaster (Kaster ini pun sedang dikaji untuk dilikuidasi), likuidasi staf kekarayaan dan staf Kamtibmas serta Badan Pembinaan Kekaryaan, penghapusan sospol Kodam/Korem/Kodim serta Pembina Kekaryaan Kodam, Penghapusan Kekaryaan ABRI melalui penarikan prajurit yang bekerja di instansi sipil dengan pilihan pensiun dari militer jika ingin masih bekerja di instansi sipil, pengurangan (untuk pada akhirnya penghapusan) kursi TNI/Polri di DPR/MPR, serta likuidasi Bakorstranas.²⁰⁷

Jenderal Nasution merupakan peletak dasar militer dalam politik, melalui konsep yang dilahirkan yaitu “Jalan Tengah”. Dengan konsep tersebut,

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ *Ibid.*, hlm 90.

Nasution memainkan peranan yang besar agar tentara memiliki posisi yang tepat dalam kehidupan kenegaraan. Menurut pandangan Nasution, bahwa UUD 1945 merupakan landasan hukum yang paling kuat dalam bentuk partisipasi politik, khususnya untuk menjamin dukungan terhadap peran ganda militer dalam sektor pertahanan dan politik.

Perjalanan TNI-ABRI dengan Dwifungsinya berlangsung bersamaan dengan sistem kekuasaan Presiden Soeharto. Konsep dwifungsi adalah doktrin induk TNI yang bermakna tentara mempunyai dua fungsi, yaitu fungsi militer dan politik. Sejarah pembentukan TNI tahun 1945 tidak bisa lepas dari politik. Lahirnya dwifungsi dikarenakan sebagai bangsa tidak cepat memiliki kemampuan mengatur posisi ketatanegaraan mengenai posisi tentara, peran dan fungsi yang harus diemban dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sehingga dengan keterlambatan tersebut membuat tentara merumuskan peran dan fungsi serta posisinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.²⁰⁸

Dwifungsi ABRI merupakan suatu konsep politik yang menempatkan ABRI baik sebagai kekuatan Hankam maupun sebagai kekuatan sosial politik dalam supra maupun infra struktur politik sekaligus. Dalam perkembangan fungsi ABRI sebagai kekuatan sosial politik, menurut pidato kenegaraan Presiden pada tahun 1967 ABRI mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai kekuatan militer (pertahanan dan keamanan) yang merupakan alat negara, dan sebagai kekuatan sosial politik yang merupakan alat perjuangan rakyat.²⁰⁹

²⁰⁸ Salim Said, *Wawancara tentang Tentara dan Politik*, (Jakarta: PT Pustaka Sinar Harapan, 2001), hlm 61.

²⁰⁹ Soebijono, et.al., *Dwifungsi ABRI, Perkembangan dan Peranannya dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1997), hlm 7.

Posisi militer kembali digugat, bahkan diteriakkan sebagai barang haram dan harus dihapuskan. Sehingga hal tersebut mendapat sambutan dari lingkungan TNI sendiri, banyak hal yang dapat dilakukan dalam rangka reposisi TNI. *Pertama*, istilah ABRI tidak lagi digunakan dan sepenuhnya hanya TNI. *Kedua*, Polri dipisahkan dari TNI dan Polri berada di bawah langsung Presiden. *Ketiga*, TNI aktif yang memegang jabatan struktural non-TNI di departemen-departemen tidak lagi diperbolehkan untuk tetap menggunakan atribut-atribut TNI. Artinya, kalau tetap pada jabatan non-TNI, maka harus pensiun.²¹⁰ Pasca Presiden Soeharto turun, Indonesia memasuki tahapan reformasi nasional dalam rangka membangun sistem nasional yang lebih demokratis dan modern. Reformasi TNI (Tentara Nasional Indonesia) diawali dari reformasi internal TNI dengan merumuskan paradigma baru.

Menurut Agus Widjojo terdapat dua rumusan paradigma baru TNI dalam peran sosial politik ABRI. Dalam rumusan paradigma baru peran sosial politik ABRI, dinyatakan bahwa fungsi sosial politik TNI mengambil beberapa bentuk implementasi. *Pertama*, mengubah posisi dan metode untuk tidak selalu di depan. *Kedua*, mengubah konsep dari selalu menduduki menjadi dapat memengaruhi. *Ketiga*, mengubah metode berperan sosial politiknya dari metode memengaruhi secara langsung menjadi memengaruhi secara tidak langsung. *Keempat*, senantiasa melakukan *role sharing* (kebersamaan dalam mengambil

²¹⁰ Salim Said, *Wawancara tentang Tentara...op. cit.*, hlm xiii.

keputusan penting kenegaraan dan pemerintahan) dengan komponen bangsa lainnya.²¹¹

Keputusan pimpinan TNI untuk menghapuskan Dwifungsi ABRI bahkan sebelum DPR dan MPR mengambil keputusan final merupakan bukti bahwa kepekaan TNI terhadap aspirasi masyarakat. Mengingat pasca reformasi sejatinya tentara tidak lagi menjadi alat kekuasaan politik. Tentara harus independen, oleh sebab itu tentara harus menjadi alat negara. Sehingga dengan demikian, tentara tidak lagi menjadi alat kekuasaan politik manapun.

Menurut Agus Wirahadikusumah, reformasi TNI tidak hanya sebatas menghapus jatah kursi ABRI (TNI dan Polri) di dalam parlemen. Tetapi reformasi TNI adalah sebuah penataan atau pendefinisian ulang peran TNI, dan berkaitan erat dengan proses dekonstruksi pikiran dan pandangan tentang bagaimana TNI menafsirkan dunianya sendiri maupun negara Indonesia pada umumnya.²¹² Dengan demikian, reformasi TNI seharusnya bermula dari penafsiran pengalaman dan pengertian tanggungjawab historis yang selama Orde Baru (secara operatif) direduksi dalam konsep penugaskaryaan yang membuat TNI sibuk dengan urusan pencalonan Bupati, Gubernur dan sebagainya.²¹³

Besarnya desakan terhadap TNI untuk kembali pada peran pertahanan negara, menyebabkan TNI mereposisi dan meredefinsi fungsi dan perannya sebagai alat pertahanan negara. Panglima TNI Laksamana Widodo AS, dalam rapat pimpinan (Rapin) tanggal 19-20 Mei 2000 di Cilacap, menyatakan

²¹¹ Sidratahta Mukhtar, *Militer dan Demokrasi*, (Malang: Intrans Publishing, 2017), hlm 49.

²¹² Agus Wirahadikusumah, *Indonesia Baru dan Tantangan TNI, Pemikiran Masa Depan* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hlm 327.

²¹³ *Ibid.*, hlm 328.

bahwa TNI telah meninggalkan fungsi sosial dan politik serta melepaskan fungsi keamanan menjadi wewenang dan tanggung jawab Polri.²¹⁴

2. Keterlibatan Polri dalam Sistem Politik di Indonesia

Keterlibatan Polri dalam sistem politik di Indonesia dapat dilihat dari beberapa fase di antaranya yaitu:

a. Pada Masa Awal Kemerdekaan

Perkembangan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) sangat menarik untuk dikaji dalam aspek politik. Pada tanggal 17 Agustus 1945 Polri di sejumlah daerah memproklamkan diri menjadi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Seperti yang dinyatakan oleh Inspektur Polisi Kelas I M. Jasin di Surabaya, Inspektur Polisi Kelas II, R. Bambang Suprpto di Semarang, Inspektur Polisi Ori Sastroatmojo, dan Inspektur Polisi Kelas I Domopranoto di Surakarta, serta Rustam Effendi di Medan. Setelah Merdeka, seluruh pimpinan, dan pegawai kepolisian baik di daerah maupun di pusat menentukan sikap secara organisatoris di bawah pengakuan negara republik Indonesia, dan berdasarkan maklumat pemerintah mengangkat Raden Said Soekanto Tjorkodiatmodjo sebagai kepala kepolisian negara yang pertama.²¹⁵

Posisi Polri ditempatkan di bawah Departemen Dalam Negeri seperti sistem kepolisian pada zaman Belanda. Namun, kepolisian republik Indonesia sebagai institusi pemerintah dibentuk setahun kemudian, yaitu pada tanggal 1 Juli 1946 di mana jawatan kepolisian negara yang dipimpin oleh

²¹⁴ Connie Rahakundini Bakrie, *Pertahanan Negara...op. cit.*, hlm 3.

²¹⁵ Sidratahta Mukhtar, *Posisi Polri di Bawah Presiden; Taruhan Independensi Polri Era Jenderal Tito Karnavian*, (Malang: Intrans Publishing, 2017), hlm 34-35.

kepolisian negara yang bertanggung jawab langsung kepada Perdana Menteri.²¹⁶ Kemudian, tanggal 1 Juli 1946 telah terjadi perubahan yang mendasar terhadap Polri, yaitu ditentukannya semua fungsi Polri ke dalam satu jawatan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang bertanggung jawab atas kepolisian di seluruh negeri. Posisi Polri tersebut berlangsung sampai terbentuknya sistem negara Indonesia Serikat (RIS) sampai dengan Agustus 1950, dan selanjutnya format politik negara dikembalikan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedudukan Polri pada tahun 1950an menjadi perdebatan dalam sistem pemerintahan, menteri kehakiman menolak menggabungkan Polri dalam struktur organisasi departemen kehakiman. Sehingga masalah itu muncul ide lahirnya gagasan untuk mendudukkan Polri di bawah langsung Presiden.²¹⁷ Namun, persoalan muncul ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui peraturan pemerintah Nomor 190 Tahun 1958 dan TAP MPR Nomor I dan II Tahun 1960 yang mengatur proses demiliterisasi.²¹⁸

Pada masa demokrasi terpimpin, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 untuk kembali memberlakukan UUD 1945 dengan menggunakan sistem presidensil. Presiden Soekarno membentuk Departemen Kepolisian yang dipimpin oleh Menteri Muda Kepolisian dan diletakkan di bawah langsung Presiden. Dengan demikian, sebagai pelaksanaan manifesto kepolisian, R.S. Soekanto mengeluarkan perintah yaitu sebagai berikut:

“Sebagai pelaksanaan kembali kepada jiwa UUD 1945 dalam tubuh kepolisian telah lahir manifesto kepolisian dengan rumusan dan perincian lebih

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*

lanjut dari pada manipol untuk bidang kepolisian, yang berpegang pada empat pokok pikiran yaitu dasar pikiran, program, pelaksanaan, dan pengawasan. Diintruksikan kepada segenap warga kepolisian di mana saja, dengan tanpa menunggu perintah lagi, melaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab, penuh kesadaran dan berjiwa UUD 1945 yaitu jujur, kasih sepi ing pamrih, mengabdikan, berbakti, secara waspada, bersatu dan yakin akan kemenangan perjuangan bangsa”.²¹⁹

Pada masa Orde Lama, fungsi dan peran Polri diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara. Dalam Pasal 1 ayat (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia, selanjutnya disebut Kepolisian Negara, ialah alat Negara penegak hukum yang terutama bertugas memelihara keamanan di dalam negeri. Di samping itu dalam ayat (2) dijelaskan bahwa Kepolisian Negara dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat dan hukum Negara.²²⁰

b. Pada Masa Pemerintahan Orde Baru

Pada masa pemerintahan Orde Baru perkembangan Polri dipandang kalangan internal Polri sebagai pengintegrasian yang berimplikasi terhadap nilai tawar Polri dalam struktur kekuasaan Orde Baru menjadi lemah. Secara lebih ringkas, *International Crisis Group* (ICG) menulis bahwa sejak kelahirannya sampai dengan penghujung tahun 1960a, Polri bertanggung jawab kepada Perdana Menteri atau Presiden. Polri dinyatakan sebagai bagian dari angkatan bersenjata

²¹⁹ Untung S. Rajab, *Kedudukan dan Fungsi Polisi Republik Indonesia...op. cit.*, hlm 70.

²²⁰ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara.

tahun 1960 dan bertanggung jawab kepada Menteri Pertahanan dan Keamanan di tahun 1967. Polri secara resmi dipisahkan dari departemen pertahanan hingga tanggal 1 April 1999 tetapi masih berada di bawah departemen pertahanan hingga 1 Juli 2000 ketika Presiden Abdurrahman Wahid mengumumkan bahwa polisi akan mendapat kemandirian kembali dan akan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.²²¹

C. PERUBAHAN DAN PARADIGMA BARU TNI DAN POLRI PASCA REFORMASI

Pada masa pemerintahan Orde Baru, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) (TNI dan Polri) menjadi alat untuk menopang kekuasaan dalam keberlangsungan pemerintahan Orde Baru, sebagai satu-satunya institusi yang memiliki dasar legal untuk melakukan koersif. Tidak adanya otoritas sipil dan akuntabilitas negara di bawah pemerintahan Orde Baru, sehingga menjadikan ABRI (TNI dan Polri) seakan-akan sebagai institusi nomor satu yang kebal hukum.

Tahun 1998 terjadi krisis moneter dan berimplikasi terhadap mundurnya Soeharto sebagai Presiden dan digantikan oleh Wakil nya BJ. Habibie sebagai Presiden Republik Indonesia. Munculnya reformasi tahun 1998 telah menyadarkan militer atas kisilipannya, hal tersebut menjadi titik balik bagi penguasaan ABRI terhadap sipil. Reformasi ABRI melahirkan sebuah paradigma baru TNI dan Polri yang berkaitan dengan konfigurasi masyarakat, baik di tingkat

²²¹ Sidratahta Mukhtar, *Posisi Polri di Bawah Presiden;...op. cit.*, hlm 41.

nasional maupun global. Salah satu poin mendasar dalam tuntutan tersebut yaitu dengan dihapuskannya dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Perubahan mendasar tersebut menjadi landasan awal untuk membangun sebuah institusi TNI dan Polri yang profesionalitas dalam rangka pembangunan demokrasi.

Paradigma baru tersebut berimplikasi terhadap perubahan struktur staf Sosial Politik Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), likuidasi Staf Kekaryaannya/Staf Kamtibnas/Badan Pembinaan Kekaryaannya Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), dan penghapusan Dewan Sosial Politik Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) di tingkat pusat dan daerah menjadi bukti yang dilaksanakan pada 1998. Pada tahun 1999, perubahan difokuskan pada pemutusan hubungan organisatoris Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dengan Golongan Karya, penataan kembali penugasan prajurit di luar struktur Dephankam/ABRI (pensiun atau alih status bagi yang tidak ingin kembali), pemisahan Polri dan ABRI perubahan sebutan ABRI menjadi TNI, penghapusan peran dan organisasi Sospol di Kodam/Korem/Kodim.²²² Perubahan mendasar lainnya yaitu dengan pengurangan jumlah anggota Fraksi TNI atau Polri di DPR RI dari 75 menjadi 38 orang dan di DPR menjadi 10 persen dari jumlah kursi, serta TNI bersifat netral dalam pemilihan umum.²²³ Pada dasarnya reformasi internal ABRI dalam rangka untuk mewujudkan ABRI yang profesional, efisien, efektif, dan modern sebagai alat pertahanan nasional di negara yang

²²² <https://tni.mil.id/view-11114-menuju-tni-profesional.html>, Akses 10 April 2020.

²²³ *Ibid.*

demokratis. Hal tersebut perlu agar ABRI bersama dengan komponen lainnya dapat mendorong proses reformasi agar berjalan dengan baik.²²⁴

Paradigma baru merupakan sebuah landasan paradigma yang dilandasi dengan cara berfikir yang bersifat analitik dan prospektif ke masa depan berdasarkan pendekatan komprehensif, serta memandang TNI sebagai salah satu bagian dari sistem nasional. Dengan demikian, TNI dengan paradigma barunya berada dalam sebuah ruang konservatisme dengan kepercayaan pada supremasi sipil dalam pengelolaan negara.

Perubahan mendasar peran TNI difokuskan dalam tiga aspek, yaitu struktur, doktrin, dan kultur. Sejak tahun 2000 TNI melaksanakan penyesuaian doktrin dengan fungsinya sebagai alat pertahanan negara. Hal tersebut diwujudkan oleh TNI AU (Swa Bhuwana Paksa) pada Oktober 2000, TNI AL (Eka Sasana Jaya) bulan Februari 2001, TNI AD (Kartika Eka Paksi) bulan Desember 2001 dan TNI (Catur Dharma Eka Karma menjadi Tri Dharma Eka Karma) pada April 2007.

Perubahan mendasar tersebut diharapkan militer untuk melaksanakan hal-hal berikut untuk mendukung pembangunan demokrasi, serta sebagai wujud dari bentuk paradigma baru TNI. Di antara paradigma baru TNI adalah sebagai berikut:²²⁵

1. Tetap konsisten terhadap paradigma barunya dan terus melakukan reformasi internal agar dukungan terhadap pembangunan demokrasi terus berlangsung. Di samping itu, beberapa implementasi reformasi internal TNI yang belum mesti dilanjutkan;

²²⁴ Wahyu A Permana, *Melangkah ditengah Badai: Pokok-Pokok Pikiran Jenderal TNI Wiranto*, (Jakarta: Yayasan Kebangsaan Bersatu, 1999), hlm 26.

²²⁵ Abdoel Fattah, *Demiliterisasi Tentara...op. cit.*, hlm 352-353.

2. Terus melakukan pembangunan profesionalisme sebagai alat pertahanan negara yang kuat, menjadi perekat kebangsaan serta integritas nasional. Tentara profesional akan menjadikan harkat dan martabat TNI terjunjung tinggi dalam kehidupan masyarakat dan bangsa;
3. Melepaskan pandangan bahwa tentara memiliki hak sejarah untuk ikut serta dalam semua kegiatan kenegaraan, walaupun dulu merupakan kebanggaan. Zaman telah berubah menuju modernisasi, dan karena itu tidak sepatasnyalah TNI terus menuntut warisan jasa dari para pendahulunya;
4. Pembinaan disiplin, *esprit de corps* (jiwa korsa), dan kepercayaan diri, sangat penting dilakukan, namun jangan sampai mengarah pada jiwa korsa yang sempit, yang melahirkan sifat congkak dan merasa menjadi kelas tersendiri dalam masyarakat;
5. Pelajaran kewargaan, demokrasi, hak asasi manusia perlu diberikan kepada prajurit. Depolitisasi praktis pendidikan militer akan memberi warna baru kepada militer profesional yang yang tidak ingin terlibat dalam politik praktis, tetapi memahami pentingnya demokrasi dalam mengurus negara modern;
6. Dapat menahan diri dari kritik dan cemoohan yang emosional dan tidak proporsional. Masyarakat sudah maju dan pandai, dan dapat menilai mana yang benar dan mana yang bersifat fitnah, yang terpenting, TNI harus menunjukkan citra yang baik, profesional dan menjadi kebanggaan bangsa dan negara.

Paradigma baru tersebut melahirkan hubungan baru antara TNI dan Polri berdasarkan perubahan kedua UUD 1945, ketetapan MPR Nomor VI dan VII/MPR/2000. TNI diposisikan sebagai alat pertahanan negara, maka hubungan TNI dan Polri dibutuhkan jika ada ancaman atau gangguan yang mencapai titik kritis, sehingga membutuhkan bantuan militer untuk mengatasi persoalan tersebut. Paradigma antara militer dan polisi berbeda, dalam paradigma militer dikenal dengan istilah *to kill or to be killed* (membunuh atau dibunuh), sedangkan paradigma dalam polisi dikenal dengan istilah *fear or crime* (memberikan rasa aman dan rasa takut dari kejahatan). Hubungan TNI dan Polisi terletak pada bentuk dan gangguan keamanan. Hal tersebut, dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, bahwa TNI kembali diposisikan untuk

melaksanakan operasi militer selain perang. Menurut Untung S. Rajab, operasi militer selain perang adalah berupa bantuan kemanusiaan (*civil mission*), perbantuan terhadap Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka melaksanakan tugas keamanan dan ketertiban masyarakat, bantuan kepada pemerintahan sipil, pengamanan pelayaran, penerbangan, bantuan pencarian dan pertolongan (*search and rescue*), bantuan pengungsian dan penanggulangan korban bencana alam.²²⁶

Kemudian untuk Polri, paradigma baru tersebut merupakan implikasi dari sistem politik demokrasi, yang menempatkan militer di bawah supremasi sipil. Posisi Polisi dalam era transisi menjadi tantangan tersendiri bagi institusi polisi. Ada enam permasalahan yang dihadapi oleh institusi kepolisian di negara-negara yang tengah menjalani transisi demokrasi dan atau negara dengan tradisi demokrasi yang belum mapan. *Pertama*, berpisahnya kepolisian dari militer di satu sisi berefek positif bagi polisi, tetapi di sisi yang lain juga menjadi permasalahan tersendiri bagi polisi. *Kedua*, menguatnya jiwa korsa yang tidak tepat membuat pola hubungan dan koordinasi dengan institusi keamanan lainnya menjadi permasalahan tersendiri bagi polisi. *Ketiga*, adalah permasalahan koordinasi dan hubungan dengan *Criminal Justice System* (CJS) khususnya pada peran dan fungsi kepolisian dalam penegakan hukum. *Keempat*, menguatnya tantangan ekonomi dan politik bagi institusi kepolisian. *Kelima*, di era transisi demokrasi kewenangan baik peran dan fungsi kepolisian meningkat. *Keenam*, adalah upaya membangun dan mengelola pencitraan kepolisian yang kurang

²²⁶ Untung S. Rajab, *Kedudukan dan Fungsi Polisi Republik Indonesia...op. cit.*, hlm 218.

baik.²²⁷ Dengan demikian, sejak berpisah dari ABRI, Kepolisian Negara Republik Indonesia memulai usaha menjadi sebuah organisasi yang mandiri dan profesionalitas. Paradigma baru Polri merupakan arus reformasi polri untuk menciptakan polri yang mandiri, independen, obyektif dan profesionalitas dalam menjalankan tugasnya. Serta sebagai upaya untuk menegaskan hati dan meneguhkan keyakinan terhadap paradigma baru polri sebagai polisi sipil yang selalu berpihak kepada masyarakat demi terciptanya tatanan masyarakat yang adil dan tentram.

1. Paradigma Baru TNI Pasca Reformasi

Reformasi intenal TNI, pada dasarnya menggiring TNI untuk patuh dan kembali ke jalan profesionalisme melalui reformasi doktrin, struktur, dan kultur. Tidak boleh tidak, TNI harus diposisikan kembali sebagai alat pertahanan negara yang solid, tanggung dan profesional. Profesionalisme TNI merupakan sebuah kunci utama yang tidak bisa ditawar-tawar lagi, dalam rangka mewujudkan sistem pertahanan yang kuat dan handal. TNI harus steril dari kegiatan politik praktis dan segala bentuk bisnis. Oleh karena itu, TNI harus mensolidkan diri, baik organisasi, sumber daya prajurit, alat utama sistem senjata (alutsista), maupun kesejahteraan prajurit dan keluarganya, sehingga benar-benar mampu mengemban fungsi dan tugas pokoknya, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004, tentang Tentara Nasional Indonesia.²²⁸

²²⁷ Muradi, "Polri dalam Pusaran Penilaian Publik", *Jurnal Ilmu Pemerintahan, CosmoGov*, Edisi No. 2 Vol.1 Oktober (2015), hlm 242-244.

²²⁸ Aziz Ahmadi, *Prajurit Menggugat...op. cit.*, hlm. 53-54.

Gerakan reformasi tahun 1998 mendorong terjadinya sebuah perubahan dalam struktur peran militer dalam politik, yaitu berupa reformasi internal dalam struktur Tentara Nasional Indonesia (TNI). Reformasi internal dalam TNI yaitu penarikan diri institusi militer dari politik, serta wujud nyata yaitu dengan penghapusan Dwifungsi ABRI. Di mana ketika pemerintahan Orde Baru, ABRI mempunyai posisi yang sangat strategis dalam sistem politik Indonesia.

Posisi penting dan strategis TNI tersebut di antaranya sebagai anggota legislatif di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pejabat administratif birokrasi nonmiliter, petinggi BUMN, Kepala desa yang sering diduduki oleh tentara dinas aktif atau purnawirawan militer. Menurut Agus Widjojo, reformasi TNI pada tahun 1999 menunjukkan bahwa TNI telah menanggalkan doktrin kekaryaan dengan tidak lagi menempatkan prajurit aktif TNI dalam jabatan sipil.²²⁹

Istilah reformasi TNI (Tentara Nasional Indonesia) pertama kali muncul pada masa reformasi tahun 1998, sebagai langkah untuk mereformasi internal Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Munculnya istilah reformasi TNI (Tentara Nasional Indonesia) merupakan respons kalangan TNI terhadap desakan publik atas penghapusan peran politik dan ekonomi TNI serta akuntabilitas institusi terhadap pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang dilakukan sebelum tahun 1998.²³⁰

²²⁹ Efriza, "Hubungan Sipil dan Militer di Era reformasi", *Jurnal Communitarian*, Edisi No. 1 Vol. 2 (2019), hlm 167.

²³⁰ <http://setara-institute.org/jalan-sunyi-reformasi-tni/>, Akses 25 April 2020.

Reformasi internal TNI yang dimulai sejak awal tahun 1998 sampai 5 Oktober 2001 telah melakukan berbagai langkah-langkah kongkrit untuk merumuskan dan mengimplementasikan berbagai paradigma tersebut. Langkah-langkah tersebut di antaranya sebagai berikut:

- a. Merumuskan paradigma baru peran Sospol ABRI abad XXI, yang dikemas dalam konsep redefinisi, reposisi, dan reaktualisasi peran sosial politik ABRI sebagai tahap pertama reformasi TNI.
- b. Merumuskan paradigma baru peran TNI yang lebih menjangkau ke masa depan, sebagai reaktualisasi atas peran ABRI meninggalkan dwifungsi ABRI.
- c. Pemisahan Polri dari ABRI yang telah menjadi keputusan pimpinan ABRI mulai 1 April 1999 sebagai transformasi awal.
- d. Penghapusan kekaryaan ABRI melalui keputusan pensiun atau alih status (Kep.03/P/II/1999).
- e. Penghapusan Wansospolpus dan Wansolpolda/Wansolpolda Tk I, dengan begitu lembaga di atas tidak ada lagi.
- f. Penyusutan jumlah anggota FTNI/Polri di DPR dan DPRD I dan II dalam rangka penghapusan fungsi sosial politik.
- g. TNI tidak lagi terlibat dalam politik praktis, sebagaimana terjadi tahun sebelumnya.
- h. Pemutusan hubungan organisatoris dengan Golkar dan mengambil jarak yang sama dengan semua partai politik yang ada.
- i. Komitmen dan konsisten netralitas TNI dalam pemilu diwujudkan dalam pemilu 1999. Kesepuluh, penataan hubungan TNI dengan KBT (keluarga besar TNI), KBT tidak harus mendukung keberhasilan salah satu partai peserta pemilu.
- j. Revisi doktrin TNI disesuaikan dengan reformasi dan peran ABRI abad XXI.
- k. Perubahan staf sospol menjadi staf komsos.
- l. Perubahan Kepala Staf Teritorial (Kaster).
- m. Penghapusan Sospoldam, Babinkardam, Sospolrem dan Sospoldim.
- n. Penerapan akuntabilitas publik terhadap yayasan-yayasan milik TNI/badan usaha militer.
- o. Likuidasi organisasi Wakil Panglima TNI.
- p. Penghapusan Bakortanas/da.
- q. Penegasan calon KDH dan TNI sudah harus pensiun sejak tahap penyaringan.
- r. Pencaputan materi ABRI dalam keurikulum TNI.

Menurut Letjen TNI (Purn.) Agus Widjojo, dapat dikatakan bahwa reformasi TNI merupakan konsistensi TNI untuk memahatui konstitusi, dan

berperan sebagai stabilisator dan dinamosator. Sebagai stabilisator TNI bertugas untuk menjaga kedaulatan pemerintah dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap ancaman yang menggunakan kekuatan militer dari luar negeri. Sedangkan TNI sebagai dinamisator, TNI telah memberi dukungan untuk berkembangnya demokrasi secara sehat di Indonesia tanpa mencampuri proses transisi politik, dengan memberikan proses transisi demokrasi sebagai sebuah proses politik yang sepenuhnya dilaksanakan oleh para elit politik.²³¹

Komitmen TNI secara internal dibuktikan jauh-jauh hari dengan bergegas merespon arus perubahan melalui serangkaian pemikiran cerdas, keluar-masuk sejumlah kampus perguruan tinggi, mengundang para pakar dan akademisi untuk diskusi dan seminar, guna mendapatkan masukan sebagai bahan untuk menyusun kebijakan dan cara bertindak yang terbaik. Lokomotif pertama gerakan reformasi internal TNI tidak lain kecuali Asisten Sosial Politik (Asospol) Kassospol ABRI, Majyen TNI Susilo Bambang Yudhoyono, M.A., yang kemudian menjadi Kassospol ABRI yang terakhir. Ketika Staf Sosial Politik/Sospol ABRI direformasi menjadi Staf Komunikasi Sosial/Komsos TNI, dia menjabat selaku Kepala Staf Teritorial/Kaster TNI. *Blue print* reformasi internal TNI keluar dari pemikiran Yudhoyono bersama staf dan tim, di bawah kepemimpinan Panglima TNI Jenderal TNI Wiranto, secara estafet, proses reformasi itu kemudian dilanjutkan oleh Jenderal-Jenderal intelektual lainnya, seperti Letjen TNI Agus Wiyoyo, MPA (Kaster kedua dan terakhir, karena

²³¹ Salim Haji Said, *Ini Bukan Kudeta, Reformasi Militer Indonesia, Mesir, Thailand, dan Korea Selatan*, (Bandung: PT Mizan Pustaka, 2018), hlm 17.

lembaga Komsos dan Kaster kemudian dilikuidasi); Majjen TNI Agus Wirahadikusumah, MPA; Majjen TNI Saurip Kadi dan lain-lain.²³²

Makna penting dari paradigma baru TNI dan berbagai implementasinya adalah TNI tidak lagi menangani fungsi sosial politik dan kekaryaan lainnya. Reformasi TNI merupakan langkah yang nyata dan cerminan dalam ketatanegaraan Indonesia. Dengan demikian, diharapkan TNI tetap konsisten dengan paradigma baru tersebut sebagai bagian dari reformasi TNI.

Reformasi TNI menghasilkan 7 mandat, mandat tersebut sebagai langkah nyata dan kongkrit dari reformasi TNI. Adapun 7 mandat tersebut adalah sebagai berikut:²³³

- a. Penghormatan terhadap HAM dan supremasi sipil, bahwa TNI dituntut untuk menghormati hak asasi manusia termasuk memastikan prinsip supremasi sipil dalam penyelenggaraan negara tetap terjaga.
- b. Kepatuhan terhadap kebijakan dan keputusan politik negara, bahwa TNI tidak melakukan operasi selain operasi menjaga pertahanan republik kecuali berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara, yang dituangkan dalam UU maupun keputusan politik presiden sebagai Panglima tertinggi TNI.
- c. Kedisiplinan terhadap operasi militer selain perang (OMSP), bahwa operasi militer selain perang hanya bisa dijalankan secara terbatas pada kegiatan-kegiatan yang diatur berdasarkan UU dan keputusan politik negara.
- d. Rotasi Antarmatra Posisi Panglima TNI, bahwa untuk menjaga soliditas korps TNI, maka posisi Panglima TNI secara reguler digilir antarmatra, Angkatan Darat (AD)-Angkatan Udara (AU)-Angkatan Laut (AL).
- e. Jaminan atas penghasilan yang layak, bahwa pemerintah menjamin penghasilan yang layak bagi anggota TNI, bukan hanya untuk meningkatkan profesionalitas TNI tetapi juga memastikan anggota TNI tidak menjalankan bisnis, sebagaimana di masa Orde Baru.

²³² Aziz Ahmadi, *Prajurit Menggugat...op. cit.*, hlm 57.

²³³ <http://setara-institute.org/jalan-sunyi-reformasi-tni/>, Akses 25 April 2020.

- f. Larangan menduduki jabatan sipil, bahwa anggota TNI dilarang menduduki jabatan sipil, sebagai bentuk pengukuhan prinsip supremasi sipil.
- g. Larangan terlibat politik praktis dan kegiatan bisnis, sebagai alat pertahanan negara, anggota TNI dilarang terlibat dalam politik praktis dan kegiatan bisnis.

Di samping tujuh mandat tersebut di atas, TNI dengan paradigma barunya menghasilkan beberapa reformasi internal TNI. Reformasi tersebut dalam rangka mewujudkan TNI yang profesional, efektif dan modern. Secara inti paradigma baru TNI yang menghasilkan reformasi di tubuh TNI adalah sebagai berikut.²³⁴

- a. TNI secara bertahap meninggalkan peran sosial politik;
- b. Memusatkan perhatian pada tugas pokok negara pertahanan;
- c. Menyerahkan fungsi dan tanggung jawab keamanan dalam negeri kepada Kepolisian Republik Indonesia;
- d. Meningkatkan konsistensi implementasi doktrin gabungan.
- e. Meningkatkan kinerja manajemen internal.

Paradigma baru TNI sejak digulirkan reformasi internal di tubuh TNI, sudah banyak perubahan yang strategis di lingkungan TNI antara lain:

- a. Siap dan Berpikir Politik TNI, tentang Paradigma Peran Baru TNI abad ke-21 yaitu TNI yang profesional, efektif, efisien, dan modern;
- b. Sikap dan pandangan politik TNI tentang Paradigma Baru Peran Sospol TNI;
- c. Pemisahan Polri dari ABRI dan ABRI menjadi TNI;
- d. Penghapusan Wansospolsus dan Wansospolda;
- e. Perubahan Staf Sospol menjadi Staf Teritorial, Assospol menjadi Askomsos Kaster TNI;
- f. Likuidasi Staf Kekaryaannya ABRI, Kamtibmas ABRI dan Babinkar ABRI;
- g. Penghapusan Sospoldam, Babinkardam, Sospolrem, Sospoldim;
- h. Penghapusan Kekaryaannya ABRI melalui Keputusan Pensiun atau Status;
- i. Penghapusan Praksi TNI / Polri di DPR tahun 2004 (Sejak tahun 2004 TNI / Polri sudah tidak duduk lagi di legislatif);

²³⁴ <https://tni.mil.id/view-2447-reformasi-internal-tni.html>, Akses 26 April 2020

- j. TNI tidak akan pernah lagi terlibat dalam politik praktis atau politik sehari-hari;
- k. Pemutusan hubungan organisator dengan partai Golkar dan mengambil jarak yang sama dengan semua Parpol yang ada;
- l. Komitmen dan konsistensi netralitas TNI dalam Pemilu;
- m. Perubahan Paradigma hubungan antara TNI dan KBT (Keluarga Besar TNI);
- n. Revisi Piranti Lunak berbagai doktrin TNI disesuaikan dengan era reformasi dan peran TNI abad ke-21;
- o. Melaksanakan Validasi organisasi TNI (dalam proses);
- p. Merubah Komando Teritorial (Koter) menjadi Komando Kewilayahan (Kowil);
- q. Disahkannya UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara;
- r. Disahkannya UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI;
- s. TNI telah menyetujui untuk mengakhiri kegiatan bisnis dalam jangka waktu 2 tahun (pada akhir tahun 2007). Sesuai pasal 76 Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang TNI, dalam jangka waktu 5 tahun Pemerintah harus mengambil alih seluruh aktivitas bisnis yang dikumpulkan dan dikelola oleh TNI, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Beberapa capaian perubahan reformasi TNI yang signifikan, sebagai langkah nyata mewujudkan TNI yang profesional, efektif dan modern. Capaian tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:²³⁵

Tabel III. Langkah nyata dari implementasi reformasi TNI

No	Agenda Perubahan yang Sudah Dicapai	Implementasi
1	Perumusan paradigma baru Peran ABRI Abad XXI	1999
2	Perumusan paradigma baru Peran TNI masa depan	1999
3	Pemisahan Polri dari ABRI	Keputusan Pimpinan ABRI, 1 April 1999
4	Penghapusan kekaryaan ABRI melalui keputusan pensiun atau alih status; pengaturan penugasan prajurit di luar jabatan struktural Dephankam/ABRI	1999
5	Penghapusan Dewan Sosial Politik Pusat (Wansospolsus) dan Dewan Sosial Politik Daerah (Wansospolda) tingkat I	1998
6	Penyusutan jumlah anggota Fraksi TNI/Polri di DPR RI dan DPRD I dan II dalam rangka menghapus fungsi sosial politik	1999, likuidasi fraksi TNIPolri di DPR-DPRD dan

²³⁵ Fitri Bintang Timur, dalam Mufti Makaarim A. ed., *Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan 2014*, (IDSPS, DCAF Cetakan I, 2015), hlm 135-136.

		percepatan berakhirnya fraksi TNI di MPR tahun 2004
7	TNI tidak lagi terlibat politik praktis/hari-hari	Sudah berjalan sejak 1999 namun masih ada kemungkinan pihak luar mengajak TNI ikut politik
8	Pemutusan hubungan dengan Partai Golkar dan mengambil jarak dengan semua partai politik	1999
9	Komitmen dan konsisten menjaga netralitas TNI dalam pemilu	Sudah berjalan sejak 1999 namun masih ada kemungkinan untuk ditarik kelompok yang berkuasa
10	Menata hubungan TNI dan Keluarga Besar TNI	Sudah berjalan sejak 1999, namun penerapannya tidak seragam
11	Revisi piranti lunak sebagai doktrin ABRI yang disesuaikan dengan era reformasi dan peran TNI di abad XXI	1998
12	Perubahan Staf bagian Sosial Politik menjadi Staf bagian Komunikasi Sosial	1999
13	Perubahan Kepala Staf Sosial Politik (Kassospol) menjadi Kepala Staf Teritorial (Kaster)	1999
14	Penghapusan Sosial Politik Daerah Militer (Sospoldam), Badan Pembinaan Kekarya-an Daerah Militer (Babinkardam), Sosial politik resor militer (Sospolrem), dan Sosial politik distrik militer (Sospoldim)	1999
15	Likuidasi Staf Syawan (staf karyawan) ABRI, staf Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Kamtibmas) ABRI, dan Badan Pembinaan Karyawan (Babinkar) ABRI	1998
16	Penerapan akuntabilitas publik terhadap yayasan-yayasan milik TNI/Badan Usaha Militer	Badan Pengelola Keuangan mulai mengaudit tahun 2000
17	Likuidasi Organisasi Wakil Panglima TNI	2000
18	Penghapusan Badan Koordinasi Pemantapan Stabilitas Nasional (Bakorstanas) dan Badan Koordinasi Pemantapan Stabilitas Nasional Daerah (Bakorstanasda)	2000

19	Penegasan calon Kepala Daerah dari TNI sudah harus pensiun sejak tahap penyaringan	2006
20	Penghapusan Posko Kewaspadaan; Penarikan dan penghentian personel TNI yang ditugaskan pada institusi yang tidak berkaitan dengan tugas TNI	2004
21	Pencabutan materi Sosial Politik ABRI dari kurikulum pendidikan TNI	2000
22	Likuidasi Organisasi Kepala Staf Teritorial TNI	2002
23	Likuidasi Staf Komunikasi Sosial (Skomsos) TNI	SKEP Panglima TNI 2005
24	Doktrin TNI Tri Dharma Eka Karma (Tridek) menggantikan Catur Dharma Eka Karma (Cadek)	SKEP Panglima TNI 2007

Paradigma baru TNI pasca reformasi dan kedudukan TNI dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia diwujudkan dengan diundangkannya undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Implementasi paradigma baru TNI pada dasarnya mengarah kepada dukungan demokratisasi, baik langsung maupun tidak langsung. Hal demikian sejalan dengan dokumen reformasi internal TNI yang menyatakan akan “menuju secara konsisten” secara bertahap dan tetap menapak untuk menuju pembangunan TNI yang profesional, efisien, efektif, dan modern sebagai instrumen pertahanan nasional dalam tatanan Indonesia yang lebih demokratis dan modern.²³⁶

Profesionalisme TNI tidak bisa dilepaskan dari hubungan sipil dan militer, supremasi sipil merupakan syarat mutlak bagi profesionalisme militer. Pendapat tersebut dikuatkan oleh pendapatnya Huntington, yang mana menurutnya militer dapat profesional bilamana militer tidak campur tangan di bidang politik. Menurutnya profesionalisme militer mempunyai tiga dimensi

²³⁶ Abdoel Fattah, *Demiliterisasi Tentara...op. cit.*, hlm 307.

sebagai berikut: *expertness* (keahlian) dalam mengelola manajemen organisasi kekerasan, *social responsibility* (mempunyai tanggung jawab sosial).²³⁷

Menurut Ahmad Yani Basuki, dengan paradigma baru TNI, maka semua tindakan TNI senantiasa (1) harus dalam kerangka pelaksanaan tugas negara; (2) dalam rangka pemberdayaan kelembagaan fungsional; (3) harus berdasarkan kesepakatan bangsa melalui mekanisme institusional yang ada; (4) ditempatkan dan menempatkan diri sebagai bagian dari sistem nasional; (5) ditetapkan melalui ketetapan-ketetapan yang diatur secara konstitusional.²³⁸

Senada dengan hal itu, menurut penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Yani Basuki, penelitian tersebut sebagai upaya untuk mengetahui sejauh mana progres yang telah dicapai oleh reformasi Internal TNI selama ini. Penelitian tersebut dilakukan dari Tahun 1998–2007, dan ditemukan beberapa progres yang telah dicapai oleh TNI dalam membangun paradigma barunya dengan beberapa capaian pasca reformasi.

Untuk mengetahui sejauh mana capaian yang telah dicapai oleh TNI, yaitu bisa dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel IV. Progres reformasi internal TNI Tahun 1998–2007²³⁹

Nomor	Tahun	Progres Perubahan	Keterangan
1	1998	Perumusan sikap dan pandangan politik ABRI tentang paradigma baru peran ABRI abad ke-21.	paradigma baru (kultur/ perilaku)
2	1998	Penyempurnaan organisasi Staf Umum (Sum) ABRI dan Staf Sosial Politik	struktur, transisi (final tahun 2005)

²³⁷ J. Kristiadi, “Profesionalisme TNI di Tengah Transisi Politik”, (*Center for Strategic International Studies*) Antropologi Indonesia, hlm 28.

²³⁸ Ahmad Yani Basuki, “Reformasi TNI: Pola, Profesionalitas, dan Refungsionalisasi Militer dalam Masyarakat”, *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, Edisi No. 2 Vol. 19, Juli (2014), hlm 140-141.

²³⁹ *Ibid.*, hlm 141-143

		(Sospol) ABRI. Kepala Staf Sosial Politik ABRI (Kas Sospol ABRI) menjadi Kepala Staf Teritorial ABRI (Kaster ABRI).	
3	1998	Likuidasi Syawan ABRI, Kamtibmas ABRI, dan Babinkar ABRI.	struktur, final
4	1998	Penghapusan Wansospolpus dan Wansospolda Tk-I.	struktur, final
5	1999	Perumusan sikap dan pandangan politik ABRI tentang paradigma baru peran sospol ABRI.	paradigma baru (kultur/ perilaku), final
6	1999	Paradigma baru hubungan ABRI/TNI dan Keluarga Besar ABRI/TNI (KBA/KBT) dan pemutusan hubungan organisatoris dengan Partai Golkar dan mengambil jarak yang sama dengan semua partai politik yang ada.	kultur/perilaku, final
7	1999	Pengaturan penugasan prajurit di luar jabatan struktur/ fungsional Dephankam/ABRI.	struktur, final
8	1999	Penghapusan Kekaryaannya ABRI melalui keputusan pensiun atau alih status.	struktur, final
9	1999	Pemisahan POLRI dari ABRI.	struktur, final
10	1999	Pengesahan sebutan nama kesatuan, jabatan, kopstuk tulisan dinas, lambang, dan cap dinas dari sebutan ABRI menjadi TNI.	kultur, struktur, final
11	1999	Pengurangan jumlah F. ABRI di DPR, DPRD I/II (di DPR Pusat dari 75 orang menjadi 38 orang dan di DPRD I/II tinggal 10% dari jumlah kursi).	struktur, final
12	1999	Komitmen netralitas TNI dalam pemilu.	kultur/perilaku, final
13	1999	Perubahan Staf Sosial Politik (Sospol) menjadi Staf Komunikasi Sosial (Komsos) sebagai transisi pada tahun 2001.	struktur, transisi
14	1999	Penghapusan Sospoldam, Babinkardam, Sospolrem, dan Sospoldim sebagai konsekuensi dihapuskannya fungsi Sospol ABRI.	Struktur final
15	2000 s/d 2001	Revisi peranti lunak doktrin TNI AU (17 Oktober 2000), TNI AD (15 Desember 2001), dan TNI AL (23 Februari 2001).	doktrin, penyesuaian
16	2000	Likuidasi organisasi Wakil Panglima TNI.	struktur, final

17	2000	ABRI meninggalkan politik praktis dan tidak akan pernah lagi terlibat dalam politik praktis.	struktur, kultur/perilaku, final
18	2000	Penghapusan Bakorstanas dan Bakorstanasda.	struktur, final
19	2001	Menerapkan sikap netralitas TNI sebagai alat negara pada Sidang Istimewa MPR RI 2001.	kultur, final
20	2001	Penghapusan materi Sospol ABRI dari kurikulum pendidikan TNI dan penambahan materi hukum, HAM, dan lingkungan hidup.	penyesuaian doktrin, kultur
21	2002	Redefinisi dan refungsionalisasi Koter.	struktur, kultur/perilaku, final
22	2004	Komitmen dan netralitas TNI dalam Pemilu 2004.	kultur, final
23	2004	Penarikan dan penghentian personel TNI yang ditugaskan baik secara resmi maupun tidak resmi pada institusi pemerintah dan nonpemerintah yang tidak ada kaitannya dengan tugas TNI.	struktur, final
24	2004	Likuidasi Fraksi TNI-POLRI di DPR dan DPRD pada tahun 2004 dan percepatan berakhirnya keberadaan Fraksi TNI di MPR RI pada tahun 2004 dari yang semestinya (yang secara konstitusional diamanatkan sesuai Tap MPR Nomor: VII/MPR/2000) sampai dengan tahun 2009.	komitmen, penyesuaian doktrin, final
25	2004	Peradilan militer yang selama ini berada di bawah Badan Pembinaan Hukum TNI sekarang berada di bawah Mahkamah Agung.	UU, struktur, kultur, final; proses pada pemerintah
26	2004	Lahirnya Undang-Undang RI No. 34 Tahun 2004 tentang TNI.	struktur, final
27	2005	Likuidasi Staf Komsos pada tahun 2005 (1 Juni 2005).	struktur, final
28	2005	Netralitas TNI dalam pilkada.	kultur/perilaku
29	2006	Penghapusan bisnis militer.	keputusan final; proses pada pemerintah
30	2006	Keputusan harus pensiun terlebih dahulu sejak tahap penyaringan bagi prajurit TNI yang akan ikut pilkada.	struktur, final
31	2007	Pengesahan doktrin TNI.	doktrin, final

2. Paradigma Baru Polri Pasca Reformasi

Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR) Nomor X/MPR/1998 tentang reformasi menjadi langkah awal dalam membentuk Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1999 tentang langkah-langkah Kebijakan dalam Pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.²⁴⁰ Posisi Polri yang semula di bawah Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menjadi di bawah Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dephankam). Pelaksanaan Inpres tersebut ditandai dengan upacara serah terima panji Polri pada tanggal 1 April 1999 di Mabes ABRI di Cilangkap, Jakarta, dari Kepala Staf Umum Letjen TNI Sugiyono kepada Sekjen Dephankam Letjen TNI Fahrul Rozi. Panji Polri tersebut kemudian diserahkan kepada Kapolri Jenderal Polisi Roesmanhadi.²⁴¹

Pada pemerintahan presiden Abdurrahman Wahid, reformasi kelembagaan Polri dilanjutkan dengan memisahkan Polri dari Dephankam. Pemisahan tersebut berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 89 Tahun 2000, yang mana presiden menyatakan bahwa Polri berkedudukan langsung di bawah Presiden, dan Polri dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab langsung kepada Presiden.²⁴²

Reformasi Polri merupakan bagian dari reformasi sektor keamanan, secara logis mendorong Polri sebagai salah satu di antara aktor keamanan (TNI,

²⁴⁰ Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1999 tentang langkah-langkah Kebijakan dalam Pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

²⁴¹ Sarah Nuraini Siregar, "Tinjauan Kritis Reformasi Kultural Polri (1999-2012); *Critical Review on Cultural Reform of Indonesian Police (1999-2012)*", *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 1 Vol 11 Juni (2014), hlm 139.

²⁴² *Ibid.*

intelejen, dan kejaksaan) agar menyelaraskan diri dengan konteks transisi demokrasi. Reformasi Polri terbagi menjadi tiga aspek, yaitu struktural, instrumental, dan kultural.²⁴³ Reformasi Polri bertujuan untuk menjadikan institusi polisi yang demokratis. Sehingga Polri mencanangkan reformasi internal dalam tiga aspek, yaitu struktural, instrumental, dan kultural; yang kemudian dikenal dengan “Reformasi Polri”. Realisasinya yaitu dengan dikeluarkannya Buku Biru Reformasi Polri tahun 1999 oleh Polri. Tujuannya untuk menciptakan Polri yang profesional dan mandiri, menjadi alat negara yang efektif sebagai penegak hukum sesuai dengan prinsip-prinsip *civil society* yang bercirikan supremasi hukum dan menjunjung tinggi HAM, serta tidak mengabaikan kepentingan masyarakat.²⁴⁴

Reformasi Polri dalam aspek struktural bermakna perubahan kelembagaan kepolisian dalam ketatanegaraan, organisasi, susunan dan kedudukan. Aspek instrumental meliputi reformasi filosofi (visi, misi, dan tujuan), doktrin, kewenangan, kompetensi, kemampuan fungsi, dan ilmu pengetahuan serta teknologi. Reformasi Polri dalam aspek struktural merupakan muara atas reformasi struktural dan instrumental. Reformasi Polri dalam aspek struktural menjadi ujung tombak dari reformasi Polri, yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, terutama melalui pembenahan sistem rekrutmen, sistem pendidikan, sistem material fasilitas dan jasa, sistem anggaran, serta sistem operasional.²⁴⁵

²⁴³ Sarah Nuraini Siregar ed., *Pencapaian Reformasi Instrumental Polri Tahun 1999-2011*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2017), hlm 1-2.

²⁴⁴ Sarah Nuraini Siregar, *Tinjauan Kritis Reformasi Kultural Polri...op. cit.*, hlm 132.

²⁴⁵ *Ibid.*

Makna reformasi instrumental Polri adalah kajian politik atas instrumen-instrumen yang selama ini telah ada, terutama yang menyangkut pengaturan kewenangan dan fungsi Polri.²⁴⁶ Sedangkan pengertian reformasi instrumental polri dapat dilihat sebagai perubahan atau upaya pembaruan di tingkat regulasi; dari mulai regulasi tertinggi (konstitusi) sampai kepada peraturan-peraturan pada tingkatan terendah seperti perda, dan sebagainya. Tujuan dari reformasi instrumental polri pada dasarnya adalah untuk membentuk institusi (kepolisian) yang kuat dan fungsional, dengan derajat pelebagaan yang rasional dan impersonal.²⁴⁷ Reformasi instrumental, secara teoritik mengarah terhadap perubahan atau upaya pembaruan di tingkat regulasi; dari mulai regulasi tertinggi (konstitusi) sampai kepada peraturan-peraturan pada tingkatan terendah.²⁴⁸ Oleh karena itu, yang harus dimaknai dari reformasi instrumental adalah bukan sekedar dilihat dari aspek perubahan di tataran kebijakan, namun juga harus dimaknai dalam arti apakah kebijakan tersebut yang telah diambil dan dijalankan sesuai dengan prinsip dan tujuan utama reformasi, yaitu membangun institusi Polri yang berwatak sipil dan profesional.

Makna reformasi instrumental yaitu perubahan atau upaya pembaruan di tingkat regulasi; dari mulai regulasi tertinggi (konstitusi) sampai kepada peraturan-peraturan pada tingkatan terendah seperti Perda, dan sebagainya. Pada dasarnya tujuan dari reformasi instrumental kepolisian adalah untuk membentuk institusi (kepolisian) yang kuat dan fungsional, dengan derajat pelebagaan yang

²⁴⁶ Sarah Nuraini Siregar, ed., *Pencapaian Reformasi Instrumental Polri...op. cit.*, hlm 2.

²⁴⁷ *Ibid.*, hlm 15.

²⁴⁸ Sarah Nuraini Siregar, *Tinjauan Kritis Reformasi Kultural Polri...op. cit.*, hlm 134.

rasional dan impersonal.²⁴⁹ Dengan demikian, adanya reformasi kepolisian di Indonesia merupakan salah satu bagian dari agenda kerja reformasi dalam sektor keamanan (*Security Sector Reform*), yang bertujuan untuk memberikan kerangka penyelesaian menyeluruh bagi masalah-masalah keamanan, seperti penegakan hukum, perlindungan hak-hak sipil dengan kebutuhan melakukan reformasi institusional dan internal di tubuh TNI, Polri, lembaga intelejen dan institusi sipil yang bertanggung jawab melakukan pengawasan terhadap lembaga-lembaga keamanan.²⁵⁰ Oleh karena itu, idealnya, keseluruhan regulasi maupun perundang-undangan yang dibuat oleh negara dapat mendefinisikan tujuan, struktur, dan kekuasaan serta diatur secara jelas; yang salah satunya adalah kepolisian.²⁵¹ Dari semua peraturan tersebut diharapkan dapat digunakan untuk mengarahkan apa yang harus dilaksanakan oleh institusi kepolisian serta bagaimana institusi tersebut menerapkannya. Serta dengan adanya reformasi instrumental diharapkan terjadi transformasi kepolisian secara berkesinambungan dan terarah menuju kepolisian mandiri dan profesional.

Dalam tataran konsep, reformasi kultural idealnya menjadikan budaya (*Culture*) sebagai inti dari konsep perubahannya. Hal tersebut didasarkan kepada kebudayaan, namun harus diakui bahwa sampai saat ini tidak mudah untuk mendapatkan pemahaman terkait dengan konsep tersebut.

²⁴⁹ Sarah Nuraini Siregar, Pencapaian Reformasi Instrumental Polri 1999-2011; *Chievement of The Instrumental Indonesian National Police Reform, Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 2 Vol 10, Desember (2013), hlm 131.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ Sarah Nuraini Siregar, *loc. cit.*

Khusus untuk reformasi kultural, menurut klaim Polri, telah ada upaya yang telah direalisasikan dalam menjalankan reformasi kultural. Upaya reformasi kultural yang telah dilakukam oleh polri yaitu sebagai berikut.²⁵²

- a. Perubahan doktrin dan pedoman induk dari Doktrin Catur Darma Eka Karma sebagai pedoman induk di masa Orba dan Doktrin Sad Daya Dwi Bhakti sebagai doktrin pelaksanaan menjadi Doktrin Tri Brata sebagai doktrin induk, dan Doktri Catur Prasetya sebagai pedoman hidup anggota.
- b. Perumusan pedoman perilaku polisi dalam melaksanakan tugasnya yaitu postur Polri yang profesional, bermoral, dan modern sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat yang terpercaya dalam melindungi masyarakat dan menegakkan hukum.
- c. Pemberdayaan bintangara dan tamtama Polri dalam upaya *community policing*. Dalam hal ini, polisi tidak lagi menempatkan diri secara vertikal, tetapi horizontal di dalam masyarakat.

Reformasi kultural mengandung dua hal yang sangat mendasar, yaitu perubahan pola pikir (*mindset*) dari individu anggota Polri dan juga pola budaya (*cultural set*) dari organisasi Polri.²⁵³ Reformasi kultural Polri terjadi dikarenakan beberapa faktor yang mendukung terhadap reformasi tersebut, semisal faktor budaya individu, budaya organisasi, dan perubahan lingkungan. Dari sisi individu yang menjadikan kuat, profesional dan berkualitas.

Menurut Bambang Widodo Umar, reformasi Polri ditujukan untuk membangun Polri sesuai dengan prinsip demokrasi. Salah satu hal yang berbeda antara kepolisian di negara otokratik dan negara demokrasi adalah masalah akuntabilitas dan transparansi atas segala kegiatan kepolisian.²⁵⁴

Dari pengertian reformasi Polri di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa reformasi polri bertujuan untuk menjadikan institusi Polri yang mandiri,

²⁵² Sarah Nuraini Siregar, *Tinjauan Kritis Reformasi Kultural Polri...op. cit.*, hlm 132.

²⁵³ *Ibid.*, hlm 145.

²⁵⁴ Sarah Nuraini Siregar, DPR dan Reformasi Polri: Kajian Evaluatif Fungsi DPR terhadap Pelaksanaan Reformasi Polri, *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 1 Vol 8 (2011), hlm 71.

profesionalitas, berkualitas dan sesuai dengan prinsip demokras. Dengan demikian, untuk melihat sejauh mana capaian reformasi Polri pasca reformasi dapat dilihat tabel di bawah ini.²⁵⁵

Tabel V. Capaian reformasi Polri pasca reformasi

Aspek Struktural	Aspek Instrumental	Aspek Kultural
<ol style="list-style-type: none"> 1. Perubahan Polri menjadi lembaga non epartemen dengan kedudukan setingkat menteri. 2. Penempatan Polri sebagai mitra kerja DPR RI dalam urusan keamanan melalui komisi III DPR bidang hukum. 3. Pemisahan struktur Kepegawaian dari Manajemen TNI. 4. Pembebanan penampilan polisi berseragam, tidak berseragam, dan peralatan tugas. 5. Penetapan Polda sebagai induk penuh kesatuan (tidak sentralistik ke Mabes Polri). 6. Penetapan titik pelayanan pada pengemban diskresi yang diatur dalam Pasal 18 UU No. 2 Tahun 2002. Dalam hal ini, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, pejabat Polri dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dikeluarkannya TAP MPR No. VI dan VII Tahun 2000 tentang Pemisahan TNI-Polri dan Peran TNI-Polri. 2. Amandemen Pasal 30 UUD 1945 ayat 2 yang memisahkan peran TNI dan Polri dalam usaha di bidang pertahanan dan keamanan sebagai kekuatan utama dalam upaya peranan pertahanan dan keamanan negara yang dilaksanakan melalui sistem Hankamrata. 3. Ravisasi 300 Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis) Polri. 4. Penyusunan <i>Grand Strategy</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perubahan doktrin dan pedoman induk dari Doktrin Catur Darma Eka Karma sebagai pedoman induk di masa Orba dan Doktrin Sad Daya Dwi Bhakti sebagai doktrin pelaksanaan menjadi Doktrin Tri Brata sebagai doktrin induk, dan Doktrin Catur Prasetya sebagai pedoman hidup anggota. 2. Perumusan pedoman perilaku posisi dalam melaksanakan tugasnya, yaitu postur Polri yang profesional, bermoral, dan modern sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat yang terpercaya dalam melindungi masyarakat dan

²⁵⁵ *Ibid.*, hlm 74.

<p>7. Pelembagaan komisi Kepolisian.</p> <p>8. Likuidasi satuan Brimob dalam arti mereposisi Brimob sebagai satuan khusus polisi profesional dengan daya tangkal tinggi yang berbeda fungsinya dengan militer.</p>	<p>25 Tahun Polri yang terdiri dari jangka pendek untuk <i>trust building</i>, jangka menengah untuk membangun kemitraan, dan jangka panjang untuk membangun <i>strive for excellence</i>.</p>	<p>menegakkan hukum.</p> <p>3. Pemberdayaan bintanga dan tamtama Polri dalam upaya <i>community policing</i>. Dalam hal ini, polisi tidak lagi menempatkan diri secara vertikal, tetapi horizontal di dalam masyarakat.</p>
--	--	---

Paradigma baru Polri sebagai Polisi Sipil adalah secara kelembagaan struktural, telah mengalami perubahan. Sejauh ini capaian paradigma baru Polri sebagai Polisi Sipil yaitu antara lain sebagai berikut.²⁵⁶

- a. Polri sebagai Polisi Nasional memiliki tugas dan tanggung jawab yang meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia dan pada pelaksanaannya diatur secara berjenjang;
- b. Kedudukan Kapolri berada di bawah Presiden;
- c. Struktur Organisasi berbentuk piramida (pusat kecil, daerah besar);
- d. Penempatan Polda sebagai kompartemen strategis Polri di mana seluruh permasalahan dapat ditangani Polda yang memiliki kemampuan dan kewenangan;
- e. Penataan struktur kepangkatan dan kesejahteraan anggota Polri.

Bentuk dari komitmen Polri dalam merealisasikan amanat reformasi, selanjutnya Polri menyusun Buku Biru “Reformasi Menuju Polri yang Profesional”, yang berisi rumusan perubahan dari aspek struktural, instrumental, dan kultural. Secara umum, buku ini menyoroti terkait aspek yang menjadi pertimbangan utama dalam menghadapi tantangan keamanan. *Pertama,*

²⁵⁶ *Ibid.*, hlm 133.

pertimbangan dimensi lingkungan strategis, baik dalam tataran global maupun regional. Lingkungan strategis sangat berpengaruh terhadap gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat. Sehingga diperlukan peran serta Polri sebagai penegak hukum, pelindung, pelayan, dan pengayom masyarakat. *Kedua*, Polri membangun komitmen menjadi lembaga sipil yang otonom dan akuntabel terhadap tuntutan masyarakat yang berbasis demokrasi. Komitmen tersebut diterjemahkan Polri menjadi reformasi birokrasi Polri, di mana secara prinsip berujung pada kualitas pelayanan masyarakat. Yang kemudian dikenal dengan slogan “*quick wins*” dan “*quick response*”.²⁵⁷

Selain buku biru tersebut, Polri menyusun dan mengeluarkan dokumen Grand Strategi Polri, rancangan tersebut terlihat melalui sasaran pembangunan kapasitas polri di dalam Grand Strategi Polri sesuai tahap berikut:²⁵⁸

- a. Tahap I *Trust Building* (2005-2010). Tahap ini merupakan awal dari membangun kepercayaan internal polri dengan mempertimbangkan beberapa faktor, seperti kepemimpinan, sumber dana, SDM, pilot project yang konsisten di bidang teknologi, serta kemampuan hukum yang sarana dan prasarannya mendukung Visi Misi Polri.
- b. Tahap II *Partnership Building* (2011-2015) tahap ini mengarah pada pembangunan kerja sama yang erat dengan berbagai pihak yang terkait dengan fungsi kepolisian dalam penegakan hukum, ketertiban serta pelayanan, perlindungan, pengayoman untuk menciptakan rasa aman.
- c. Tahap III *Service for Excellence* (2016-2025). Tahap ini diyakini sebagai pembentukan kemampuan pelayanan publik.

²⁵⁷ Sarah Nuraini Siregar, “Tantangan Reformasi Polri: Membangun Struktur dan Kultur Demokrasi”, dalam Syamsuddin Haris. ed., *Menimbang Demokrasi Dua Dekada*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019), hlm 282.

²⁵⁸ *Ibid.*, hlm 383.

Reformasi Polri menuju polisi sipil dan demokratis, peran dan fungsinya adalah memberikan pelayanan keamanan dengan tujuan melindungi masyarakat dan sesuai dengan prinsip demokrasi. Reformasi kepolisian dalam sektor keamanan harus dipandang dengan cara pandang baru, yang mana cara pandang baru tersebut meliputi: *Pertama*, reformasi Polri harus dilihat sebagai bagian agenda untuk mewujudkan dan menuntaskan agenda reformasi sektor keamanan. Oleh karenanya, pendekatan untuk menyukseskan agenda reformasi kepolisian memerlukan sebuah pendekatan yang multidimensional interdisipliner dan inter relasi. *Kedua*, reformasi Polri harus sejalan dan berbarengan dengan jalannya proses reformasi politik. Konsekuensinya reformasi Polri harus menjadikan tata kehidupan politik yang demokratis sebagai pijakan dasarnya. Di situ tata nilai demokrasi transparansi akuntabilitas dan hak asasi manusia harus masuk menjadi bagian tata nilai dalam seluruh proses perubahan dan penataan ulang institusi kepolisian. *Ketiga*, reformasi Polri merupakan tanggung jawab semua komponen bangsa *public goods* karenanya proses reformasi tersebut harus menempatkan semua warga negara dan elemen bangsa sebagai subjek politik yang memiliki peranan untuk menyukseskannya.

Dalam Undang-Undang 1945 hasil amandemen telah memberikan amanah bahwa tugas institusi Kepolisian adalah institusi yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Hal tersebut bermakna konstitusi ini memberikan konsekuensi logis bagi Polri sebagai aktor yang mempunyai tugas untuk menjaga keamanan dan yang akan selalu berhubungan dengan masyarakat. Hal ini kemudian yang melahirkan paradigma baru polri sebagai bagian dari

perubahan instrumental Polri, yaitu polisi sipil (*civillian police*). Konsep ini pula yang kemudian menjadi payung bagi instrumen-instrumen Polri berikutnya, seperti perubahan doktrin, penataan regulasi, dan membangun kemitraan Polri dengan masyarakat.²⁵⁹ Dengan demikian, reformasi kepolisian secara konseptual harus memberikan makna yang signifikan terhadap perubahan konstitusi kepolisian, serta mampu mendorong perubahan kepolisian baik dari aspek persepektif organisasi maupun dari pendekatan mekanisme kontrol maupun *surveillance techniques* yang lebih terbuka dan demokratis. Dari pendekatan tersebut reformasi Polri dalam bingkai kerangka keamanan harus ditetapkan dengan cara pandang baru berupa:²⁶⁰

Pertama, reformasi Polri harus dilihat sebagai bagian agenda untuk mewujudkan dan menuntaskan agenda reformasi sektor keamanan. Oleh karena itu, pendekatan untuk menyukseskan agenda reformasi kepolisian memerlukan sebuah pendekatan yang multidimensional interdisipliner dan inter relasi.

Kedua, reformasi Polri harus sejalan dan berbarengan dengan jalannya proses reformasi politik. Konsekuensinya reformasi Polri harus menjadikan tata kehidupan politik yang demokratis sebagai pijakan dasarnya. Disinilah nilai demokrasi transparansi akuntabilitas dan hak asasi manusia harus masuk menjadi bagian tata nilai dalam seluruh proses perubahan dan penataan ulang institusi kepolisian.

²⁵⁹ *Ibid.*, hlm 133.

²⁶⁰ Sri Yanuarti, "Polri di Era Demokrasi, Dinamika Pemikiran Internal", *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 1 Vol 8 (2016), hlm 110-111.

Ketiga, reformasi Polri merupakan tanggung jawab semua komponen bangsa (*public goods*), oleh karena itu, semua proses reformasi harus menempatkan semua warga negara dan elemen bangsa sebagai subjek politik.

Keempat, dengan demikian kemacetan terhadap jalannya reformasi Polisi tidak bisa disalahkan dan dibebankan hanya kepada Polri Sebagai negara yang menerapkan sistem demokrasi sudah sepantasnya tanggung jawab itu dibebankan kepada otoritas politik yang terpilih secara *legitimate*.

Kelima, reformasi Polri harus dapat memastikan bahwa Polisi bukan lagi sebagai alat kekuasaan politik sebagaimana terjadi di masa rezim orde baru tetapi menjadi alat pertahanan negara yang tunduk terhadap otoritas politik yang *legitimate* dan ketentuan hukum yang berlaku.

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 5 ayat (1) dijelaskan bahwa "*Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri*". Sedangkan tugas dan wewenang polisi dijelaskan dalam Pasal 13, di mana tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. Menegakkan hukum; dan
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 14 ayat (1) dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:

- a. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- c. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- d. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- f. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- g. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- h. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- i. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- j. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
- k. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 15 ayat (1) dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang:

- a. Menerima laporan dan/atau pengaduan;
- b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- c. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
- d. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
- f. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
- g. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;

- h. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
- i. Mencari keterangan dan barang bukti;
- j. Menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional;
- k. Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- l. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat.
- m. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Ayat (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan

peraturan perundang-undangan lainnya berwenang :

- a. Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;
- b. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
- c. Memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor;
- d. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
- e. Memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam;
- f. Memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;
- g. Memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian;
- h. Melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;
- i. Melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait;
- j. Mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional;
- k. Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

BAB IV

ANALISIS YURIDIS PENCALONAN KEPALA DAERAH DARI UNSUR TNI DAN POLRI DALAM PILKADA SERENTAK 2018

A. PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG

1. Sejarah Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan proses politik di arena politik lokal yang dirancang dalam mekanisme demokrasi untuk memberikan ruang terhadap warga negara untuk berpartisipasi dalam menentukan pemimpin daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah langsung merupakan cara yang dapat dilakukan oleh setiap warga negara untuk memilih pemimpin yang ideal. Dengan mekanisme tersebut, diharapkan pemimpin yang tampil merupakan figur pemimpin pilihan rakyat atau warga negara yang terbaik. Dengan demikian, adanya pemilihan kepala daerah langsung diharapkan keikutsertaan (partisipasi politik) serta legitimasi politik warga negara nyata serta memiliki peran yang sangat besar dalam menentukan pemimpin yang akan dipilih menjadi kepala daerah.

Menurut Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, pemilihan kepala daerah memiliki makna dan fungsi, yaitu: *Pertama*, pilkada merupakan institusi pelembagaan konflik. Di mana, pilkada didesain untuk meredam konflik-konflik apalagi yang berbau kekerasan, guna mencapai tujuan demokrasi dan pengisian jabatan politik di daera. *Kedua*, pilkada sebagai sarana pencerdasan dan penyadaran politik warga. *Ketiga*, mencari sosok pemimpin yang kompeten dan komunikatif dan *keempat*, menyusun kontrak sosial baru. Di mana hasil dari

pilkada tersebut bukan hanya lahirnya pemimpin baru, namun juga sirkulasi komunikasi yang membuat perjanjian-perjanjian sang kandidat sebelum menjadi pemenang dituntut untuk merealisasikannya secara riil.²⁶¹

Sejarah sistem politik Indonesia mencatat, bahwa pemilihan kepala daerah di Indonesia telah dilakukan dalam 5 (lima) sistem yakni:²⁶²

- a. Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat (masa pemerintahan kolonial Belanda, penjajahan Jepang, hal tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1902). Kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, ketika berlakunya sistem parlementer yang liberal. Pada masa itu, baik sebelum dan sesudah pemilihan umum 1955 tidak ada partai politik yang mayoritas tunggal. Akibatnya pemerintah pusat yang dipimpin oleh Perdana Menteri sebagai hasil koalisi partai, mendapat jabatan biasanya sampai ke bawah;
- b. Sistem penunjukan (Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1956 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1956), yang lebih dikenal dengan era Dekrit Presiden ketika ditetapkannya demokrasi terpimpin. Penerapan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 disertai alasan “situasi yang memaksa”;
- c. Sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974), di era demokrasi Pancasila. Pemilihan kepala daerah dipilih secara murni oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kemudian calon yang dipilih itu akan ditentukan kepala daerahnya oleh Presiden;
- d. Sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999), di mana kepala daerah dipilih secara murni oleh Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa intervensi pemerintah pusat;
- e. Sistem pemilihan langsung (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), di mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat.

²⁶¹ Ali Marwan Hsb, “Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013 (*The Democratic of Regional Election Based on Constitutional Court Decisions Number 97/PUU-IX/2013*)”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi No. 03 Vol. 13 September (2016), hlm 228-229.

²⁶² *Ibid.*

Menurut Rahmat Hollyson MZ dan Sri Sundari, sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia dibagi menjadi 3 (tiga) periode yaitu:²⁶³

- a. Periode penunjukan Gubernur oleh Presiden atas pengusulan beberapa calon oleh DPRD Provinsi sedangkan Bupati ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri melalui pengusulan beberapa calon oleh DPRD Kabupaten/Kota. Periode ini ditandai dengan dikeluarkannya beberapa dasar hukum yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- b. Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota melalui pemilihan di DPRD Provinsi/ Kabupaten/Kota. Pengaturan ini dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- c. Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota secara langsung, yang diatur dalam beberapa undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang.

Menganalisis persoalan pilkada dan demokrasi lokal secara umum diyakini menjadi alat penguat kehidupan demokrasi di tingkat lokal. Menurut Schumpeter, *Democracy does not mean and cannot mean that the people actually rule in any obvious sense of the terms 'people' and 'rule'. Democracy means only that the people have the opportunity of accepting or refusing the Wren who are to rule them...Now one aspect of this may be expressed by saying that democracy is the rule of politician.* Dari hal tersebut, harus melihat bahwa pilkada ada dalam

²⁶³ *Ibid.*

kerangka konsep ini. Berikut ini 4 *Core Index* yang dirumuskan untuk perubahan ke arah kehidupan yang lebih demokratis.²⁶⁴

- a. Adanya sistem pemilihan yang jujur (*Free and Fair Elections*);
- b. Adanya pemerintahan yang terbuka akuntabel dan responsif (*open accountable and responsive government*);
- c. Adanya promosi dan perlindungan HAM yang berkelanjutan terutama hak sipil dan politik;
- d. Adanya masyarakat demokratis dalam bentuk civil society maupun lembaga-lembaga politik yang merefleksikan adanya masyarakat yang percaya diri (*a society of self confident citizens*).²⁶⁵

Untuk memenuhi hal-hal yang disyaratkan dalam 4 *core index* demokrasi ini, pilkada menempati posisi krusial karena pilkada dipakai sebagai upaya untuk mewujudkan masyarakat demokratis pada tingkat lokal.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung serentak merupakan bentuk upaya dalam menciptakan *local accountability, political equity dan local responsiveness*. Dengan begitu, proses demokratisasi di tingkat lokal bisa tercapai dengan adanya tingkat partisipasi, dan relasi kuasa yang dibangun atas dasar pelaksanaan asas kedaulatan rakyat.²⁶⁶ Di samping itu, pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung serentak diharapkan mampu memberikan hasil yang terbaik untuk masyarakat, baik secara sosial, politik dan ekonomi yang lebih baik.²⁶⁷

Pasca reformasi semangat desentralisasi menguat yang berimplikasi terhadap lahirnya dua produk undang-undang dan menjadi momentum bagi proses politik dan demokrasi lokal di Indonesia. Kedua Undang-Undang tersebut yaitu

²⁶⁴ Sri Nuryanti, "Pilkada Langsung Memperkuat Demokrasi Lokal?" *Year Book 2006, Pusat Penelitian Politik*, hlm 37.

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ Achmad Arifulloh, *Pelaksanaan Pilkada Serentak...op. cit.*, hlm 302.

²⁶⁷ *Ibid.*

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Lahirnya Undang-Undang tersebut berdampak terhadap mekanisme pemilihan kepala daerah (pilkada). Proses pilkada yang semula dilakukan atas dasar pencalonan fraksi-fraksi di DPRD dan dipilih oleh anggota DPRD, sekarang prosesnya menjadi dicalonkan oleh partai politik yang memperoleh suara 15% kursi DPRD, untuk kemudian dipilih langsung oleh rakyat dalam proses pemilukada.

Pada tahun 2014 lahirlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. DPR menyetujui revisi Undang-Undang terkait pilkada yang menyerahkan kembali pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Banyak yang menganggap hal ini adalah langkah mundur. Pilkada langsung tetap akan dilaksanakan di negeri ini setelah DPR menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang pada intinya adalah pemerintah tetap melaksanakan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung.²⁶⁸ Hal ini semakin diperkuat dengan PERPPU yang disetujui menjadi Undang-Undang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.²⁶⁹

Model pemilihan secara langsung (*direct election model*) dalam pilkada telah diadopsi dalam praktik demokrasi di Indonesia dan menjadi agenda rutin dan terinstitusionalisasikan dalam politik Indonesia sejak tahun 2005.

²⁶⁸ Eko Noer Kristiyanto, "Rekonstruksi Sistem Pemilihan Gubernur dan Pemilihan Bupati/ Walikota di Indonesia" ...*op. cit.*, hlm 25.

²⁶⁹ *Ibid.*

Sedangkan Pilkada serentak tahun 2018 memasuki periode ke empat dari agenda pilkada langsung yang terlaksana di Indonesia.

Agenda politik pilkada langsung yang pertama pada tahun 2005 merupakan implementasi dari amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 56 dijelaskan bahwa "*Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, "rahasia, jujur, dan adil."* Pemilihan Kepala daerah secara langsung merupakan suatu kebutuhan yang nyata untuk mengoreksi terjadinya penyimpangan penerapan otonomi daerah yang ditunjukkan oleh para elit politik di tingkat lokal. Menurut Eko Prasodjo sebagaimana dikutip oleh Hani Adhani bahwa, pemilihan kepala daerah secara langsung adalah instrumen untuk meningkatkan *participatory democracy* dan memenuhi semua unsur yang diharapkan. Di samping itu, salah satu tujuan pilkada adalah memperkuat legitimasi demokrasi.²⁷⁰

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan bentuk perwujudan dari pengembalian "*hak-hak dasar*" rakyat dalam memilih pemimpin di daerah. Menurut Axel Hadenius, sebagaimana dikutip oleh Joko J. Prihatmoko mengatakan bahwa suatu pemilu, termasuk Pilkada langsung dikatakan demokratis apabila memiliki makna yang merujuk pada tiga kriteria, yaitu, (1) Keterbukaan, (2) Ketepatan dan (3) Keefektifan

²⁷⁰ Hani Adhani, *Sengketa Pilkada, Penyelesaian dari Mahkamah Agung Ke Mahkamah Konstitusi*, (Depok: Rajawali Press, 2019), hlm 30.

pemilu. Ketiga kriteria tersebut harus dipahami saat pemungutan suara, tetapi juga saat kampanye dan penghitungan suara.²⁷¹

Indonesia sebagai negara yang berkedaulatan rakyat, hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang dasar*”. Menurut Jimly Asshidiqie, penafsiran substantif Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu, *pertama*, rakyat merupakan sumber kekuasaan negara, rakyat pula yang secara langsung maupun tidak langsung menjadi pengurus atau penyelenggara negara, dan pada akhirnya untuk kepentingan seluruh rakyat penyelenggaraan negara dimaksudkan. *Kedua*, kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat itu harus diselenggarakan menurut UUD NRI 1945 oleh semua organ negara dan oleh semua pejabat negara menurut ketentuan yang diatur konstitusi. *Ketiga*, pelaku kedaulatan rakyat itu bukan hanya MPR, tetapi juga Presiden, DPR, DPD, bahkan lembaga-lembaga peradilan seperti MA dan MK.²⁷²

Pelaksanaan Pilkada langsung merupakan sebuah model pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Proses pelaksanaan tersebut merupakan bentuk penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk memilih secara langsung sebagai sebuah model pengisian jabatan kepala daerahnya.

²⁷¹ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, (Semarang: Lembaga Penelitian, Pengembangan dan Pengabdian Masyarakat (LP3M) Universitas Wahid Hasyim Semarang, Kerjasama dengan Pustaka Pelajar, 2005), hlm 112.

²⁷² Wendy Melfa, *Pemilukada (Demokrasi dan Otonomi Daerah)*, (Lampung: BE Press, 2013), hlm 164.

Penekanan kadar demokrasi dalam suatu pemilihan pada dasarnya juga ditentukan oleh seberapa besar partisipasi dan peranan masyarakat dalam menentukan pemimpinnya di daerah, hal tersebut karena peranan masyarakat sangat urgen dalam mengukur kadar demokrasi suatu negara. Pendapat demikian, juga dikatakan oleh Robert Dahl, bahwa demokratisasi di tingkat nasional hanya terbangun jika demokrasi berlangsung pada tingkat lokal.²⁷³ Pilkada langsung merupakan era baru dalam sistem pemilihan di Indonesia, tentunya kadar ukuran pilkada langsung bukan hanya di ukur dari pelaksanaannya. Tetapi juga soal, yang oleh Brian C. Smith dan Robert Dahl, adalah untuk menciptakan *local accountability, political equity dan local responsiveness*, khususnya untuk melihat sejauh mana rakyat di daerah bisa menentukan sendiri nasib, pemimpin dan pemerintahannya.²⁷⁴ Dengan demikian, pilkada serentak mencerminkan adanya partisipasi masyarakat dalam sebuah proses politik di daerah. Partisipasi tersebut harus dilandaskan kepada penyelenggaraan pilkada yang demokratis sebagai syarat penting dalam sebuah pembentukan kepemimpinan dalam sebuah daerah.

Pilkada langsung dapat dilihat dari sisi pengaturan perundangan pemilukada (*Local Electoral Laws*), penyelenggaraan (*Electoral Management Body*), penyelenggaraan (*Electoral Management/Electoral Engineering*), dan penyelesaian sengketa pemilukada (*Electoral Dispute Resolution*). Terkait dengan

²⁷³ Idil Akbar, "Pilkada Serentak dan Geliat Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal Indonesia", *Jurnal Ilmu Pemerintahan, CosmoGov*, Edisi No. 1 Vol. 2 April (2016), hlm 97.

²⁷⁴ *Ibid.*

permasalahan tersebut, menurut Robert A. Dahl, Samuel Huntington dan Bingham Powel, bahwa parameter untuk mengamati demokrasi adalah:²⁷⁵

1. Menggunakan mekanisme pemilihan umum yang teratur;
2. Memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan;
3. Mekanisme rekrutmen dilakukan secara terbuka; dan
4. Akuntabilitas publik.

Robert A. Dahl pada pendapatnya yang lain mengatakan bahwa kriteria memunculkan proses demokrasi yang baik, yaitu adanya kesetaraan memilih (*voting equality*), adanya partisipasi aktif (*active participation*), adanya pemahaman yang baik mengenai proses dan mekanisme demokrasi (*enlightened understanding*), adanya pengawasan (*control of the agenda*), dan kemandirian (*inclusion of themselves*). Sedangkan prasyarat agar demokrasi dapat berjalan baik, yaitu adanya lembaga bagi wakil rakyat yang terpilih (*institution of elected officials*), adanya pemilu yang bebas dan tidak direayasa (*free and fair election*), adanya *inclusive suffrage*), adanya hak untuk menjalankan kekuasaan (*right to run for office*), adanya kebebasan menyatakan pendapat (*freedom of expression*), adanya informasi yang cukup (*alternative information*), dan adanya dukungan ekonomi (*associational economy*).²⁷⁶

Melihat penjelasan tersebut di atas, dalam rangka terciptanya tatanan berdemokrasi yang baik, maka diperlukan suatu mekanisme dan institusi yang efektif dalam menjamin terselenggaranya pemilihan kepala daerah secara langsung yang sesuai dengan prinsip demokrasi dan adanya partisipasi langsung

²⁷⁵ Sri Nuryanti, "Evaluasi Format Pemilukada Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik dan Efektif di Tingkat Kabupaten/Kota (*Evaluation of The Local Election Format, Towards Good and Effective Governance at Regency/City Level*)", *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 1 Vol 10 Juni (2013), hlm 103.

²⁷⁶ *Ibid.*

dari masyarakat agar hak-hak politik mereka terjamin. Instrumen tersebut menjadi pondasi awal dan syarat dalam membangun demokrasi, sehingga adanya pilkada langsung hadir sebagai upaya untuk memungkinkan partisipasi masyarakat dalam memilih pemimpin di tingkat lokal.

Keterlibatan rakyat dalam memilih pemimpin di daerahnya dalam pilkada langsung merupakan salah satu bagian dari terciptanya hak-hak politik dan sebagai syarat dalam membangun demokrasi di tingkat lokal. Salah satu dari kelebihan dari Pilkada langsung adalah sebagai berikut:²⁷⁷

1. Sesuai dengan konstitusi kita yang menyatakan bahwa “kedaulatan ada di tangan rakyat”. Dengan menggunakan prinsip *One Person One Vote One Value (OPOVOV)*, pemilukada mengundang partisipasi publik lewat kontes politik secara terbuka dan masif.
2. Pilkada langsung dapat menggugurkan subjektivitas dan monopoli anggota DPRD. Mereka tidak mungkin lagi mampu mereduksi demokrasi dengan mengklaim dirinya sebagai wakil rakyat dalam memilih kepala daerah karena suara mereka sama dengan suara rakyat yang diwakilinya.
3. Lewat pilkada langsung, rakyat dapat secara langsung pula memperoleh pendidikan politik. Kampanye, baik secara terbuka maupun tertutup, dari para kandidat, sehingga dapat dijadikan bahan pertimbangan pemilih dalam menyerahkan suaranya. Secara implisit pula, disana mulai ditanamkan prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi dari pemimpin terhadap yang dipimpinnya.
4. Pilkada langsung memberi kemungkinan pada lahirnya pemimpin daerah dari berbagai lapisan dan golongan dalam masyarakat. Sesuai dengan prinsip demokrasi yang menghargai kemajemukan dan kesetaraan, siapa pun dapat mencalonkan diri untuk ikut serta dalam pemilukada.

²⁷⁷ *Ibid.*, hlm 105.

B. HAK PILIH TNI DAN POLRI DALAM PEMILU

1. Sejarah Hak Pilih TNI dan Polri dalam Pemilu

Tentara Nasional Indonesia dan Polri kehilangan hak pilihnya sebagai akibat dari disepakatinya sebuah konsensus politik nasional pada awal Orde Baru (1967). Sebagai kompensasi dari penghapusan hak pilih tersebut, tentara dan polisi (ABRI pada waktu itu) mendapat jatah sejumlah kursi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).²⁷⁸ Konsensus politik ini tidak melulu karena peranan militer yang sangat dominan sejak pemerintahan Orde Lama, tetapi secara prinsipil hal tersebut bisa ditelusuri dari masa diberlakukannya konstitusi zaman revolusi yang dikenal sebagai Undang-undang Dasar 1945. Dalam penafsiran sistem perwakilan yang termaktub dalam Undang-undang dasar 1945, Presiden Soekarno menempatkan tentara dan polisi sebagai bagian dari golongan karya.

Dengan menempatkan tentara dan polisi sebagai golongan karya, maka resmilah tentara dan polisi sebagai bagian kekuatan politik yang legal dalam kancah politik di Indonesia. Maka sejak DPR gotong royong (1960) hingga awal reformasi, tentara secara tetap dan secara berkesinambungan hadir dan aktif sebagai anggota DPR, MPR, DPRD, dan berbagai posisi birokrasi dan pemerintahan. Menarik untuk diketahui, bahwa apakah tentara diperbolehkan atau dilarang menggunakan hak pilihnya, bukan saat menjelang pemilihan umum pada saat pasca reformasi. Namun, pada dasarnya larangan menggunakan hak pilihnya itu terjadi saat awal Orde Lama dan Orde Baru. Ada beberapa argumentasi yang

²⁷⁸ Salim Haji Said, *Ini Bukan Kudeta, Reformasi Militer Indonesia, Mesir, Thailand, dan Korea Selatan*, (Bandung: PT Mizan Pustaka, 2018), hlm 139.

menyatakan bahwa, para pimpinan politik sipil bersikeras agar tentara tidak menggunakan hak pilihnya, artinya mereka nantinya tinggal ada perwakilan diangkat saja. Bila mendapat hak pilihnya dalam pemilu, para politisi cemas dengan segala rekayasa tentara yang diperhitungkan akan menang.²⁷⁹

Berbicara terkait hak asasi manusia dalam negara demokrasi erat kaitannya dengan hak dan keinginan setiap seseorang untuk menunjukkan eksistensinya dalam sebuah negara demokratis. Hak asasi manusia dapat diartikan hak yang melekat terhadap diri seseorang sebagai makhluk Tuhan yang maha kuasa. Wacana hak pilih TNI dan Polri pertama kali disampaikan oleh mantan Panglima TNI yaitu Jenderal Endriartono Sutarto, menurut nya agar anggota TNI dapat menggunakan hak pilihnya dalam pemilu. Mengingat pada tahun 2004 TNI Polri tidak bisa menggunakan hak pilihnya pesta demokrasi yaitu pemilihan umum.

Saat ini terdapat dua kelompok yang memberikan argumentasi terkait hal tersebut, yaitu kelompok yang pro adalah kelompok yang pro demokrasi dan HAM. Kelompok pro menilai bahwa hak politik perorangan merupakan hak asasi manusia yang harus diberikan kepada siapapun, termasuk anggota militer. Kedua, adalah kelompok politikus yang menilai dari sisi idealisme demokrasi dan TNI sudah cukup dewasa untuk melakukannya. Sedangkan kelompok yang belum setuju datang dari kelompok profesional yang mengedepankan idealisme. Kelompok ini memandang bahwa realitis sosial ekonomi yang belum memadai

²⁷⁹ *Ibid.*, hlm 141.

dan kultur politik yang (terutama elite) yang belum baik yang harus menjadi bahan pertimbangan.²⁸⁰

2. Pengaturan Tentang Hak Pilih TNI dan Polri dalam Pemilu

Pengaturan tentang hak pilih Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri), dipengaruhi oleh perkembangan sistem demokratisasi di Indonesia dan proses legislasi hukum yang dihasilkan dalam parlemen. Dalam perspektif sejarah dapat dipahami bahwa politik hukum sebuah negara memberikan pengaruh yang signifikan dalam pengambilan sebuah kebijakan suatu negara, termasuk di antaranya terkait dengan hak pilih TNI dan Polri dalam pemilu. Sifat dan arah hukum mengenai hak pilih TNI dan Polri selalu dipengaruhi oleh kebijakan yang dibuat oleh penguasa. Perjalanan politik suatu negara menunjukkan kecenderungan yang sangat kuat, bahwa peran militer sangat penting dalam menunjang keberlangsungan sebuah rezim. Dengan demikian, pengaturan tentang hak pilih TNI dan Polri dalam pemilu dapat dicermati dengan penelaahan terhadap tiga periode kekuasaan di Indonesia, yaitu sebagai berikut:

a. Masa Orde Lama (Tahun 1955)

Secara historis, perkembangan demokrasi di Indonesia setelah merdeka adalah dengan ditandai keluarnya maklumat Nomor X pada tanggal 03 November yang ditanda tangani oleh Muhammad Hatta. Maklumat tersebut menyatakan bahwa perlunya berdirinya partai-partai politik sebagai bagian demokrasi, serta penyelenggaraan pemilu pada Januari 1946. Maklumat tersebut berdampak terhadap berdirinya partai-partai politik baru. Hal tersebut

²⁸⁰ Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, Analisis Terhadap Hak Pilih TNI dan Polri dalam Pemilihan Umum, *Jurnal Dinamika Hukum*, Edisi No. 1 Vol. 11 Januari (2011), hlm 50-51.

bisa dibuktikan dengan banyaknya partai politik yang ikut serta dalam pemilihan umum. Pada tahun 1953 kabinet Wilopo berhasil menyelesaikan regulasi pemilu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan rakyat. Pemilu multipartai disepakati pada 29 September 1955 untuk pemilihan parlemen, sedangkan 15 Desember 1955 untuk pemilihan anggota konstituante.²⁸¹

Pengaturan tentang hak pilih bagi anggota Tentara Nasional Indonesia dan Polri pada masa pemerintahan Orde Lama ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 07 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Pasal 1 Ayat (1) yang dijelaskan bahwa “Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih oleh warga negara Indonesia, yang didalam tahun pemilihan berumur genap 18 Tahun atau yang sudah kawin lebih dahulu”. Sedangkan dalam Pasal 3 ayat (1) dijelaskan bahwa “Pemerintah mengadakan ketentuan-ketentuan khusus untuk memungkinkan pelaksanaan hak pilih bagi anggota-anggota Angkatan Perang dan Polisi yang pada hari dilakukan pemungutan suara sedang dalam menjalankan tugas operasi atau tugas biasa di luar tempat kedudukannya dan apabila perlu dengan mengadakan dalam waktu sependek-pendeknya pemungutan suara susulan untuk mereka itu”.

Menarik untuk dicermati tentang latar belakang keputusan politik pemerintah memutuskan TNI menggunakan hak memilih, yaitu dari aspek sejarah perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini bisa ditelusuri dari mulai

²⁸¹ *Ibid.*

pasca proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945. *Pertama*, sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Indonesia baru dapat menyelesaikan UUD 1945. Melalui konstitusi UUD 1945, Indonesia menyatakan bahwa pemerintahannya berbentuk republik dengan sistem pemerintahan atau sistem politik yang dianut adalah sistem politik demokrasi liberal. *Kedua*, suasana kemerdekaan mewarnai perilaku politik pada saat itu yang cenderung liberal, atau menginginkan kebebasan dalam segala hal termasuk dalam hal berpolitik. *Ketiga*, kedudukan tentara saat itu berada di bawah menteri pertahanan dengan otoritas tertinggi berada pada Presiden sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Perang Republik Indonesia. *Keempat*, dalam hubungan sipil dan militer pada saat itu terlihat cukup solid dan saling mengisi. Hal ini bisa ditunjukkan dengan duduknya sipil pada jabatan militer seperti Gubernur atau Wakil Gubernur Militer di berbagai daerah. Inilah berarti terjadi dwifungsi baik di kalangan militer sendiri maupun di kalangan sipil. Menurut Ikrar Nusa Bhakti, bahwa pada saat itu militer Indonesia benar-benar berada di bawah pemerintahan sipil, sehingga memberi iklim yang kondusif bagi sistem ketatanegaraan ke depan.²⁸²

Dari penjelasan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pada masa pemerintahan Orde Lama TNI dan Polri memiliki hak yang sama sebagai warga negara dalam ranah politik. Mengingat pada masa Orde Lama lebih yang dikenal sebagai masa revolusi kemerdekaan, tentara dan Polri senantiasa beriringan dalam menghadapi persoalan sosial, politik dan ekonomi sehingga mereka memiliki kedewasaan yang nyata dalam melaksanakan tugasnya. Hal tersebut bermakna

²⁸² I Nengah Kastika, *Hak Memilih TNI dalam Pemilu*, (Malang: UB Press, 2013), hlm 151.

bahwa pemilihan umum 1955 merupakan pemilihan umum pertama yang mendekati pemilihan yang demokratis dan jumlah parpol yang tidak dibatasi. Pemilihan umum 1955 berlangsung dengan langsung umum bebas, rahasia, mencerminkan pluralisme dan representativeness, hal tersebut dikarenakan melibatkan seluruh elemen masyarakat termasuk di dalamnya tentara dan Polri dalam pemilu.

b. Masa Orde Baru (1971-1997)

Pada masa Orde Baru, lembaga TNI dan Polri dijadikan alat untuk mempertahankan kekuasaan yang dipimpin oleh Presiden Soeharto yang notabeneanya dari kalangan militer. Sehingga untuk mempertahankan kekuasaannya, tidak hanya menjadikan TNI dan Polri sebagai alat pertahanan dan keamanan, namun juga menjadikan TNI dan Polri sebagai kekuatan sosial, politik dan ekonomi.

Pengaturan hak pilih pada Orde Baru terdapat upaya politisasi lembaga militer yang termaktub dalam TAP Nomor XXIV/MPRS/1966 tentang Kebijakan dalam Bidang Pertahanan dan keamanan yang menyatakan bahwa dibentuknya suatu integrasi tiga angkatan dan kepolisian dalam ABRI dan Dephankam. Penegasan kembali dituangkan dalam keputusan Presiden Nomor 132 Tahun 1967 pada tanggal 24 Agustus 1967 tentang pokok-pokok organisasi departemen Hankam yang menyatakan bahwa ABRI terdiri dari tiga angkatan dan kepolisian yang semuanya itu di bawah Dephankam.²⁸³ Sedangkan mengenai hak politik TNI dan Polri dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969

²⁸³ *Ibid.*, hlm 53.

tentang pemilihan umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat. Dalam Pasal 11 dijelaskan bahwa, anggota Angkatan bersenjata tidak menggunakan hak dipilih.

Menurut Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, dasar tidak diberikannya hak politik TNI dan Polri pada Orde Baru, mengingat dwifungsi ABRI sebagai alat negara dan kekuatan sosial yang harus kompak bersatu dan merupakan kesatuan untuk dapat menjadi pengawal Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Karena fungsi dan tujuan ABRI tidak akan tercapai jika ada anggota ABRI ikut pemilihan umum, di mana anggota ABRI berkelompok dan pendukungnya terhadap golongan-golongan dalam masyarakat. Maka dengan prinsip tersebut ABRI (TNI dan Polri) tidak menggunakan hak memilih dan hak dipilih, tetapi mempunyai wakil-wakilnya di lembaga-lembaga permusyawaratan atau perwakilan rakyat dengan melalui pengangkatan.²⁸⁴ Dengan demikian, ABRI (TNI dan Polri) memang tidak diberikan hak untuk memilih dan dipilih, tetapi ABRI (TNI dan Polri) tetap diberikan kewenangan dalam proses politik melalui pengangkatan untuk menjadi anggota DPR, MPR dan DPRD. Hal tersebut ditegaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Di antaranya dalam Pasal 10 dijelaskan bahwa:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disebut dengan singkatan D.P.R. terdiri dari anggota-anggota:
 - a) Golongan Politik;
 - b) Golongan Karya.

²⁸⁴ *Ibid.*

- (2) Pengisian keanggotaan D.P.R. dilakukan dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan.
- (3) Jumlah anggota D.P.R. ditetapkan sebanyak 460 (empat ratus enam puluh) orang, terdiri atas 360 (tiga ratus enam puluh) orang dipilih dalam pemilihan umum dan 100 (seratus) orang diangkat.
- (4) Anggota D.P.R. yang diangkat dalam jumlah seperti tersebut dalam ayat (3), terdiri dari:
 - a) Golongan Karya Angkatan Bersenjata yang pengangkatannya ditetapkan atas usul Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata dan diresmikan dengan Keputusan Presiden.
 - b) Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata diangkat oleh Presiden baik atas usul organisasi yang bersangkutan maupun atas prakarsa Presiden.
- (5) Jumlah anggota Golongan Karya A.B.R.I. dan Golongan Karya bukan A.B.R.I yang dimaksud dalam ayat (4) ditetapkan oleh Presiden.

Dalam Pasal 14 dijelaskan bahwa:

- (1) Sebelum memegang jabatannya, anggota D.P.R. bersama-sama diambil sumpah/janjinya menurut agamanya masing-masing oleh Ketua Mahkamah Agung dalam rapat paripurna terbuka D.P.R.
- (2) Ketua D.P.R. atau Anggota Pimpinan lainnya mengambil sumpah/janji anggota D.P.R. yang belum diambil sumpah/janjinya oleh Ketua Mahkamah Agung menurut ayat (1).

Dalam Pasal 24 dijelaskan bahwa:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II, selanjutnya disebut dengan singkatan D.P.R.D.II, terdiri dari anggota-anggota:
 - a) Golongan Politik;
 - b) Golongan Karya.
- (2) Pengisian keanggotaan D.P.R.D. II dilakukan dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan.
- (3) Jumlah anggota D.P.R.D. II ditetapkan sekurang-kurangnya 20 (dua puluh) orang dan sebanyak-banyaknya 40 (empat puluh) orang.
- (4) Jumlah anggota D.P.R.D. II yang diangkat ditetapkan sebanyak seperlima dari seluruh anggota D.P.R.D II yang diangkat ditetapkan sebanyak seperlima dari seluruh anggota D.P.R.D II dan terdiri dari:
 - a) Golongan Karya Angkatan Bersenjata yang pengangkatannya ditetapkan atas usul Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata dan diresmikan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri.

- b) Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden baik atas usul organisasi yang bersangkutan maupun atas prakarsa Menteri Dalam Negeri.
- (5) Jumlah anggota Golongan Karya ABRI dan Golongan Karya bukan ABRI yang dimaksud dalam ayat (4) ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden.
- (6) Anggota D.P.R.D II mewakili Rakyat didalam wilayah Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

Dari penjelasan tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa selama pemerintahan Orde Baru, ABRI (TNI dan Polri) dapat dikatakan mendominasi kehidupan sosial politik dalam kancah politik Indonesia. Hal tersebut bisa dilihat dari justifikasi konsep dwifungsi ABRI yang bisa masuk sebagai anggota parlemen melalui proses pengangkatan tanpa melalui proses pemilihan umum. Hal tersebut bermakna bahwa hak pilih TNI dan Polri yang melekat mulai digerus dan dipolitisir oleh penguasa. Sehingga hal demikian berdampak pada citra negatif dalam diri ABRI (TNI dan Polri) karena diberikan kewenangan dan akses untuk menjadi anggota parlemen tanpa melalui proses pemilihan umum yang demokratis serta dianggap menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan pemerintahan Orde Baru.

c. Masa Reformasi (1998-Sekarang)

Pada masa reformasi, ABRI mengalami reformasi yang berimplikasi terpisahnya TNI dan Polri kedalam dua wadah yang berbeda, serta mengubah paradigma baru, peran dan fungsi, serta tugas TNI dan Polri, hal tersebut diawali dengan dikeluarkannya TAP MPR Nomor VI/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri, serta TAP MPR Nomor VII/ 2000 tentang Peran TNI dan Polri. Sedangkan terkait dengan hak memilih dan dipilih bagi TNI dan Polri pada masa reformasi

yaitu diatur dalam Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 Pasal 5 ayat (2) yaitu Tentara Nasional Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Sedangkan dalam ayat (4) dijelaskan bahwa Anggota Tentara Nasional Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Tentara Nasional Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat paling lama sampai dengan tahun 2009.

Peraturan-peraturan tersebut pada hakikatnya bertujuan untuk menciptakan sikap profesional dari TNI dan Polri dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Pernyataan tersebut pernah disampaikan oleh Prof Dr. B.J Habibie dalam Rapat Paripurna Sidang Umum ke-8 MPR-RI tanggal 14 Oktober 1999 yang menyatakan bahwa, “untuk menghilangkan campur tangan pemerintah dalam proses pemilu, pemerintah mengatur tentang netralitas Polri, TNI serta PNS. Demikian juga dalam hal pelaksanaan dan pengawasan pemilu, pemerintah menyerahkan sebagian besar wewenangnya kepada partai politik peserta pemilu, sedangkan pemerintah lebih menempatkan diri sebagai fasilitator selain dari itu, dalam rangka menghapuskan KKN dikalangan PNS, maka dedikasi dan profesionalisme pegawai negeri sipil perlu ditingkatkan, seiring dengan perbaikan imbalan yang mereka terima. Kita menginginkan birokrasi yang bersih, netral dan profesional. Pengaturan tentang PNS tidak boleh menjadi anggota dan pengurus partai politik dimaksudkan untuk menjaga netralitas tersebut. Dengan demikian, PNS dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, optimal,

adil dan merata tanpa mempertimbangkan golongan maupun aliran politik yang ada”.²⁸⁵

Dari konsepsi tentang netralitas TNI dan Polri dalam politik praktis, maka pemerintah melakukan perubahan mendasar terhadap hak pilih Tentara Nasional Indonesia dan Polri yang diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, dan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia. Dari sejarah pengaturan hak pilih dan dipilih TNI dan Polri dalam politik, maka terdapat penafsiran yang bermakna bahwa pemerintah telah menghilangkan hak dasar hak memilih dan dipilih bagi anggota TNI dan Polri dalam rangka menciptakan situasi yang diinginkan oleh negara.

Pengaturan tentang hak dipilih dan memilih yang dilakukan oleh pemerintah merupakan upaya untuk memperoleh kepastian hukum untuk membatasi kekuasaan terhadap kemungkinan bergeraknya kekuasaan atas nalurnya sendiri, yang pada akhirnya mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Terkait dengan pembatasan hak tersebut, terdapat hubungan kolerasi dan hubungan hukum antara negara dengan pegawai negeri (TNI dan Polri) serta terdapat ketentuan pembatasan yang disebut dengan hubungan dinas publik, di mana menurut Logemann, hubungan ini terjadi bilamana seseorang mengikatkan dirinya untuk tunduk pada suatu perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan negeri yang dalam melakukan suatu atau

²⁸⁵ *Ibid.*, hlm 54.

beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain. Hal ini berarti bahwa inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah di mana sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan.²⁸⁶

Diskursus hak dipilih dan memilih bagi TNI dan Polri menimbulkan polemik, hal itu didasari terhadap kalangan yang pro pemulihan hak pilih dan memilih untuk TNI dan Polri. Kalangan ini memberikan argumentasi untuk menyerahkan pada internal TNI dan Polri, sedangkan kalangan yang kontra menganggap bahwa hak politik TNI dan Polri berupa dipilih dan memilih belum saatnya diberikan untuk saat ini, hal itu didasarkan untuk menjaga netralitas TNI dan Polri dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia.

Pencabutan hak pilih bagi TNI terjadi saat tahun 2008, ditandai tatkala DPR dan Presiden bersepakat mencabut hak pilih TNI melalui pencantuman Pasal 338 dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pasal 260 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Alasan yang berkembang adalah saat itu masih

²⁸⁶ *Ibid.*, hlm 55-56.

merupakan alasan klasik, yaitu sejarah politik militer kita di masa Orde Baru dan tentang ketidaksiapan TNI dalam berdemokrasi.²⁸⁷

Dalam sejarahnya, sesungguhnya pencabutan terhadap hak pilih bagi militer tidak hanya terjadi di Indonesia, beberapa negara di dunia juga melakukan hal yang sama, misalnya beberapa negara di Afrika dan Amerika Latin seperti Honduras, Guatemala, Angola, Senegal, Peru, Brazil, Republik Dominika dan lain-lain. Jika dicermati dengan yang terjadi di Indonesia, alasan pencabutan hak pilih militer pada umumnya yaitu masalah trauma politik militer masa lalu. Seperti yang terjadi di Brasil, terpaksa harus mencabut hak pilih militernya terkait dengan perang sipil dan kudeta bersenjata yang berkepanjangan. Proses transisi demokrasi yang diinisiasi oleh Jenderal Ernesto Geisel pada tahun 1974 antara lain dilakukan dengan mencabut hak pilih militer Brasil untuk menggunakan hak pilihnya sejak pemilu 1978. Pencabutan hak pilih tersebut diyakini akan mempercepat proses demokrasi yang akhirnya terwujud saat Jose Sarney terpilih sebagai warga sipil yang menduduki jabatan Presiden Brasil pada tahun 1985.²⁸⁸

Di Indonesia, rasa traumatik terhadap pengaruh dan dominasi TNI ternyata belum juga sirna. Padahal sudah banyak hal dilakukan demi reformasi dalam tubuh institusi militer. Pencabutan dwifungsi ABRI dan penghapusan bisnis TNI belum juga mampu meyakinkan masyarakat sipil bahwa militer di Indonesia sudah netral dan profesional.²⁸⁹

²⁸⁷ Januari Sihotang, *Pemilu dalam Transisi Demokrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2018), hlm 58.

²⁸⁸ *Ibid.*, hlm 59.

²⁸⁹ *Ibid.*

Menurut Marzuki Alie, (ketua DPR RI 2009-2014), mengungkapkan bahwa, kondisi saat ini belum memungkinkan mengembalikan hak pilih TNI meskipun hanya untuk memilih, sebab demokrasi saat ini belum *on the right track*, di mana elite belum siap ketika menerima kekalahan. Kondisi tersebut akan menyeret TNI jika nanti dilibatkan sebagai pihak yang juga menyalurkan hak politiknya.²⁹⁰ Hal senada juga diungkapkan oleh Agung Laksono Wakil Ketua Umum DPP Partai Golkar (2004-2009), menurutnya agar kebijakan pemberian hak pilih kepada TNI tidak direalisasikan dalam waktu dekat. “Suasana politik di Indonesia saat ini belum memadai untuk hal itu. Ini bisa saja dilakukan kedepan setelah kondisi politik kita memungkinkan, minimal lima tahun ke depan”. Selain itu Agung berpendapat, idealnya pemberian hak pilih terhadap kepada TNI dilakukan setelah reformasi di internal kedua lembaga TNI tuntas, dan pemberian hak politik juga dilakukan setelah kehidupan masyarakat membaik.²⁹¹ Hal yang sama juga dikatakan oleh Tjahyo Kumolo (Ketua Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan 2004-2009 (F-PDIP), menurutnya ada tiga prasyarat yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan hak pilih TNI. *Pertama*, harus ada jaminan pemilu yang akan datang tertib dan aman, bagaimanapun hak memilih Prajurit TNI merupakan amanat Konstitusi yang harus dijalankan. *Kedua*, harus ada jaminan bahwa pelaksanaan hak pilih tidak mengganggu soliditas TNI. *Ketiga*, harus ada komitmen nasional yang jelas terutama ketika hak pilih dilaksanakan,

²⁹⁰ Teguh Anggoro, “Hak Pilih TNI; Studi Terhadap Respon Masyarakat di Wilayah Kodim 0613 Ciamis, Tentang Pemberian Hak Pilih TNI”, *Jurnal TAPIS*, Edisi No. 2 Vol. 12 Juli-Desember 2016), hlm 98.

²⁹¹ *Ibid.*, hlm 99.

maka aspirasi prajurit akan disalurkan kemana? jika kesemuanya tidak dipenuhi, belum saatnya TNI diberi hak untuk memilih.²⁹²

Senada dengan hal itu, menurut Eko Riyadi khusus hukum HAM dikenal dengan konsep limitasi. Pembatasan hak asasi manusia dan pembatasan hak untuk dipilih dan memilih itu boleh. Artinya menurut hukum HAM sendiri hak dipilih dan memilih itu tidak mutlak. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 28J ayat 2 UUD 1945 yang berbunyi “*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis*”.²⁹³

Adanya pembatasan terhadap hak untuk dipilih dan memilih adalah dimungkinkan sepanjang syarat tiga itu terpenuhi. *Pertama*, pembatasan itu dilakukan berdasarkan hukum perundang-undangan. *Kedua*, alasannya sah, alasan yang sah antara lain, demi keamanan nasional, ketertiban umum, kesehatan publik, moralitas publik, dan menghormati kebebasan orang lain. *Ketiga*, kepentingan demokrasi. Artinya pembatasan hak asasi itu dimungkinkan. Hal itu sama misalnya dengan putusan-putusan Dr. Altidjo Alkostar, SH., M.Hum., yang mengamini tuntutan dari jaksa KPK yang meminta agar beberapa pejabat publik yang melakukan tindak pidana korupsi serius hak politiknya dicabut selama lima tahun. Secara hukum HAM itu boleh, membatasi hak orang untuk dipilih

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ Wawancara dengan Eko Riyadi, SH., MH., Direktur Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia UII, 6 Juni 2020.

sepanjang pembatasannya sah itu bukan pelanggaran HAM.²⁹⁴ Dari pendapat Eko Riyadi tersebut dapat dipahami bahwa, idealnya sampai hari ini TNI dan Polri belum saatnya untuk diberikan hak politik, baik hak untuk dipilih dan memilih. Hal tersebut karena konteks demokrasi di Indonesia saat ini masih belum memungkinkan untuk dipulihkannya hak memilih dan dipilih untuk TNI dan Polri dalam pemilu.

Menurut Jenderal TNI (Purn.) George Toisutta, mantan Kepala Staf TNI Angkatan Darat 2009-2011, menanggapi polemik tentang hak pilih dan memilih TNI dalam pemilihan umum, menurutnya prajurit TNI AD siap untuk menunaikan hak pilih dalam pemilu 2014, tetapi menunggu keputusan dari Panglima TNI. Semangat korps dan kesolidan TNI AD tidak akan terpengaruh dengan keikutsertaan dalam pemilu sebab di dalam institusi TNI selama ini juga terbangun proses demokratisasi, terutama dalam pengambilan keputusan-keputusan strategis.²⁹⁵ Sementara pendapat lain mengatakan bahwa, pemberian hak anggota TNI ini sudah disetujui dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang pemilu. Penggunaan hak pilih untuk anggota TNI seharusnya sudah dilaksanakan pada pemilu tahun 2009, asalkan hak yang digunakan sebaik-baiknya. Marsekal TNI (Purn.) Djoko Suyanto, di mana pada waktu sebagai panglima TNI, menetapkan tiga pedoman utama untuk penggunaan hak pilih prajurit anggota TNI, yaitu landasan hukum dan peraturan-undangan, asas

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ Teguh Anggoro, "Hak Pilih TNI; ...*op. cit.*, hlm 99.

netralitas, serta kepentingan bangsa dan negara bergantung pada kepentingan pribadi dan ikatan.²⁹⁶

Menurut Arbi Sanit, TNI masih memiliki keinginan yang kuat untuk masuk politik. Hak pilih bagi militer bukan merupakan hak dasar, tetapi hak tambahan, sebab militer punya hak-hak tambahan lain yang tak dimiliki warga, yaitu memegang senjata dan membunuh orang secara sah.²⁹⁷ Sedangkan menurut mantan Kepala Staf Teritorial TNI Letjen (Purn.) Agus Widjojo menyatakan bahwa prajurit TNI sebagai warga negara tidak bisa dikecualikan dalam proses penyaluran aspirasi politiknya. Karena itu, sudah saatnya pada pemilu 2009 prajurit TNI bisa mendapatkan hak pilihnya. Untuk menghilangkan kekhawatiran atas dampaknya, perlu diatur dalam perundang-undangan.²⁹⁸ Mantan Gubernur Akademi Militer Mayjen TNI (Purn.) Noor Aman menyatakan bahwa masyarakat wajib khawatir terhadap hak pilih anggota TNI, namun tidak perlu berkembang menjadi rasa takut. “Masa transisi sudah diberikan pada tahun 2004-2005. Jadi, kalau sudah siap untuk 2009 kenapa tidak diberikan?”.²⁹⁹

Setidaknya ada dua pendekatan mengenai peran militer dalam pemilu. Pandangan pertama menyatakan bahwa militer adalah bagian integral dari masyarakat dan memiliki tanggung jawab politik dalam tatanan demokrasi dan supremasi hukum dalam negara. Menurut pandangan ini peran militer dalam politik dan pemilu dianggap tidak dapat menimbulkan ancaman terhadap

²⁹⁶ <https://tni.mil.id/view-2247-hak-pilih-prajurit-tni.html>, Akses 14 Mei 2020.

²⁹⁷ Kompas, 20 Februari 2006, Atur Ketat Hak Pilih TNI, Bukan Soal Waktu, Tetapi Kesiapan TNI., dalam *Pemilu 2009, Hak Pilih TNI di Tengah Kegagaman*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2019), hlm 19.

²⁹⁸ *Ibid.*, hlm 23.

²⁹⁹ *Ibid.*, hlm 24.

demokrasi. Dalam kaitan ini, negara mendorong dan mendukung kegiatan politik militer baik di ranah legislatif maupun eksekutif. Namun demikian, beberapa tingkat netralitas politik prajurit harus dijamin. Hal ini ditunjukkan dengan adanya efektivitas militer dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Di Denmark misalnya, sebagai aturan umum, personel militer dapat memilih dan mencalonkan diri dalam pemilu. Pembatasan tertentu dapat dikeluarkan hanya dalam situasi darurat oleh Kementerian Pertahanan. Militer tidak dilihat sebagai ancaman potensial terhadap tatanan demokrasi dan dapat secara aktif berpartisipasi dalam kegiatan politik.³⁰⁰

Situasi yang sama terjadi di Jerman di mana untuk partisipasi prajurit dalam pemilihan sebagai pemilih dan kandidat didasarkan pada konsep “*citizen in uniform*” yang memungkinkan tentara untuk secara aktif terlibat dalam kehidupan politik negara. Keterlibatan tentara seperti itu telah didorong oleh konstitusi dan hukum perundang-undangan Jerman di mana hak prajurit untuk memilih tidak dibatasi dalam hal apapun. Selain itu, tentara dapat mencalonkan diri untuk pemilihan umum dan memegang jabatan publik pilihan di negara federal (*regional*), tingkat lokal dan Eropa. Tugas dinas mereka ditangguhkan selama masa keanggotaan tentara di badan masing-masing.³⁰¹

Situasinya serupa di Austria di mana tentara menikmati hak memilih yang aktif dan hak mencalonkan diri dalam pemilihan. Hal ini dikarenakan personel militer memiliki akses ke semua posisi publik. Para prajurit yang menjalankan mandat publik dapat diberikan bebas cuti atau dibebaskan dari tugas

³⁰⁰ Sri Yanuarti, “Militer dan Pemilu-Pemilu di Indonesia (*Military and Elections in Indonesia*)”, *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 2 Vol 15 Desember (2018), hlm 235.

³⁰¹ *Ibid.*

militer. Solusi ini memungkinkan untuk memisahkan tugas militer dari tugas yang terkait dengan mandat publik. Undang-Undang Pemilihan Parlemen Latvia menyediakan hak prajurit untuk mencalonkan diri dalam pemilihan, namun, dalam kasus di mana individu di konfirmasi sebagai kandidat resmi selama pemilihan, mereka harus mendapatkan cuti dari jabatannya.³⁰²

Pandangan kedua mengatakan bahwa militer perlu dikontrol secara ketat oleh otoritas pertahanan masing-masing dalam kegiatan politik termasuk pemilu. Pembatasan hak memilih dan dipilih militer dapat dibenarkan karena kegiatan politik militer tidak sesuai dengan prinsip akuntabilitas demokratis angkatan bersenjata. Hal ini dikemukakan oleh Robin Luckham yang mengidentifikasi beberapa isu penting terkait posisi militer. *Pertama*, mencegah terhadap intervensi militer ke dunia politik atau mencegah militer tidak membentuk tatanan politik baru yang sesuai dengan kepentingannya. *Kedua*, adanya kontrol terhadap hak-hak istimewa dan struktur birokrasi militer. *Ketiga*, kemapanan militer yang memperoleh hak-hak istimewa dalam rezim otoritarian, sehingga ketika demokratisasi dimulai, militer tetap enggan melepas hak-hak istimewanya. *Keempat*, perilaku dan komitmen pemerintah sipil yang baru terhadap demokrasi.

Turki mewakili konsep netralitas politik tentara yang luas. Menurut Pasal 67 Konstitusi dan Pasal 7 Undang-Undang tentang Ketentuan Utama tentang Pemilihan dan Daftar Pemilih, “para prajurit dan orang-orang yang terdaftar serta para taruna tidak dapat memilih”. Selain itu, kemampuan seseorang

³⁰² *Ibid.*

untuk menduduki jabatan publik tergantung pada apakah ia telah melakukan wajib militer. Pada saat yang sama, “mereka yang belum menyelesaikan dinas militer dan anggota angkatan bersenjata yang tidak melepaskan tugas mereka, tidak dapat menjadi kandidat dan anggota parlemen terpilih”. Mereka juga tidak dapat dipilih sebagai Walikota atau sebagai anggota dari dewan provinsi dan kotamadya.³⁰³ Sedangkan di Luksemburg, angkatan bersenjata dapat memilih dalam pemilihan, tetapi mereka tidak dapat mencalonkan diri untuk pemilihan atau memegang jabatan publik. Menurut Kode Administrasi Luksemburg (Pasal 54), mandat dari Anggota Parlemen tidak kompatibel dengan petugas servis sedang bertugas. Peraturan ini untuk mencegah penggabungan kekuatan legislatif dan publik. Pembatasan ini lebih luas jangkauannya di Rumania dari pada di negara demokrasi lain yang sedang ditinjau karena membatasi kemampuan tentara untuk dipilih bahkan untuk posting di lembaga kota.³⁰⁴

Dari beberapa pendapat dan pandangan di atas dapat disimpulkan bahwa terkait hak memilih dan dipilih bagi militer tergantung kepada konstitusi masing-masing negara. Mengingat dalam setiap negara memiliki konstitusi yang berbeda. Untuk Indonesia, hak memilih dan dipilih bagi TNI dan Polri merupakan dinamika yang terjadi dalam hukum ketatanegaraan dan sistem politik di Indonesia. Sebagai negara yang demokratis argumentasi pro dan kontra merupakan suatu hal wajar, selama hal tersebut sesuai dengan prinsip demokrasi. Kalangan pro berargumentasi bahwa keinginan memberikan hak kewarganegaraan bagi TNI dan Polri, dengan mencontoh negara-negara demokrasi besar seperti

³⁰³ *Ibid.*, hlm 236.

³⁰⁴ *Ibid.*

Amerika dan negara di Eropa. Sedangkan kalangan yang kontra merasa khawatir dengan keterlibatan TNI dan Polri dalam politik, akan berimplikasi kepada kembalinya TNI dan Polri menguasai panggung politik di Indonesia, seperti yang terjadi pada masa lalu, hal tersebut akan membawa TNI dan Polri menjadi tidak profesional.

Senada dengan hal itu, menurut Huntington, sebagaimana dikutip oleh Muhadjir Effendy tentang profesionalisme bahwa “Korps militer akan profesional apabila hanya menjalankan satu peran yang spesial, yaitu hanya dipertahanan negara atau keamanan militer dan tidak ditambah dengan fungsi lain. Bila militer campur tangan dalam urusan politik maka akan terjadi *political decay*”.³⁰⁵ Akan tetapi, jika pembatasan peran politik militer akan dilakukan, maka setidaknya hal tersebut dilakukan dengan mengikuti prinsip-prinsip sebagai berikut.³⁰⁶

1) Prinsip Legalitas

Prinsip pertama yang diterapkan dalam hal ini adalah prinsip legalitas. Pembatasan atas hak pemilihan prajurit harus diberikan oleh hukum, yang harus menjamin tingkat transparansi dan non-diskriminasi di dalam angkatan bersenjata selama pemilihan. Misalnya, di Polandia dan Spanyol, hak pemilihan prajurit, khususnya hak mereka untuk ikut pemilihan, dibatasi oleh konstitusi negara masing-masing. Selain itu, konstitusi suatu negara dapat memuat ketentuan-ketentuan yang secara tidak langsung membatasi hak prajurit untuk ikut pemilihan.

³⁰⁵ Teguh Anggoro, “Hak Pilih TNI; ...*op. cit.*, hlm 100.

³⁰⁶ *Ibid.*, hlm 236.

Peran militer selama pemilu juga dapat ditentukan oleh undang-undang. Tingkat transparansi yang signifikan dalam hal ini dapat dijamin oleh pertimbangan parlemen tentang masalah-masalah tersebut. Jika hak elektoral para prajurit sampai batas tertentu diatur oleh tindakan administratif lembaga eksekutif suatu negara, mereka harus didasarkan pada undang-undang yang berlaku.

2) Prinsip Proporsionalitas

Prinsip lain yang harus diterapkan pada pembatasan hak pemilihan prajurit adalah asas proporsionalitas. Ini berarti bahwa hak-hak prajurit untuk berpartisipasi dalam pemilihan atau untuk menduduki jabatan-jabatan publik yang dipilih dapat dibatasi hanya sejauh yang dapat diterima dalam masyarakat demokratis dan diperlukan untuk disesuaikan dengan tujuan pertahanan atau kebutuhan khusus angkatan bersenjata. Tujuan pertahanan dan kebutuhan khusus angkatan bersenjata, termasuk masalah disiplin dan keefektifan militer, ditetapkan dalam konstitusi dari masing-masing negara. Dengan demikian, negara tetap mempertahankan batas utama penghargaan untuk memutuskan apa yang dapat diterima dan pembatasan proporsional hak pemilihan prajurit dalam situasi tertentu.

Pengecualian atau penangguhan hak memilih dan dipilih bagi anggota militer dan polisi, berangkat dari argumentasi bahwa tindakan tersebut merupakan ukuran yang diperlukan dan dibenarkan untuk memastikan netralitas administrasi Pemilu. Pandangan sebaliknya dikemukakan oleh para pendukung hak penuh bagi anggota militer dan polisi untuk berpartisipasi dalam Pemilu. Kelompok ini berpendapat, bahwa mendaftar dan memberikan suara bukanlah

suatu tindakan politik. Menurut kelompok ini, pembatasan hanya boleh dilakukan untuk tidak menjadi anggota partai politik atau aktivis partai politik.³⁰⁷

Negara-negara di dunia juga beragam di dalam menerapkan ketentuan ini. Sebagian negara memberikan hak memilih dan dipilih secara penuh kepada anggota militer atau polisi. Sebagian lagi hanya memberikan hak untuk memilih. Kemudian sebagian lainnya menanggukkan sama sekali. Negara-negara yang memberikan hak pilih kepada militer atau polisi yaitu, Armenia, Australia, Belize, Bolivia, Bulgaria, Canada, China, Republik Czech, Perancis, Jerman, Israel, New Zealand, Nicaragua, Philippines, Poland, Russia, South Africa, Sweden, United kingdom, United States, Venezuela, Ukraine, dan Vietnam. Sedangkan negara-negara tanpa hak pilih bagi militer yaitu, Angola, Argentina, Brazil (di bawah pangkat sersan), Chad, Colombia, Republik Dominika, Ecuador, Guatemala, Honduras, Indonesia, Kuwait, Paraguay, Peru, Senegal, Tunisia, Turkey, Uruguay (di bawah pangkat kopral).³⁰⁸

Dalam ketentuan perundang-undangan di Indonesia, pembatasan hak politik TNI dan Polri terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 200, Pasal tersebut menjelaskan bahwa dalam pemilu anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan haknya untuk memilih. Dan dipertegas dalam ketentuan Pasal 2 huruf d dan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 34 Tahun

³⁰⁷ Nur Rosihin Ana, "Hak Pilih Anggota TNI/Polri dalam Pemilu Presiden 2014", *Majalah Konstitusi*, Edisi No. 86-April (2014), hlm 42.

³⁰⁸ *Ibid.*, hlm 42-43.

2004 tentang Tentara Nasional Indonesia serta Pasal 28 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.

Pasal 39 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menjelaskan bahwa, “Prajurit dilarang terlibat dalam: (1) Kegiatan menjadi anggota partai politik; (2) Kegiatan politik praktis; (3) Kegiatan bisnis; dan (4) Kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan jabatan politis lainnya”.

Pasal 28 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, menjelaskan bahwa; (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. (2) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Menurut jurisprudensi Putusan MK, pembatasan terhadap hak pilih seseorang, termasuk hak pilih TNI dan Polri, juga sangat mungkin untuk dilakukan, yakni dalam Putusan Nomor 132/PUU-VII/2009 ihwal pengujian UU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD (UU 10/2008), MK menyatakan,³⁰⁹ “Bahwa berdasarkan perspektif original intent pembentuk UUD 1945, seluruh hak asasi manusia yang tercantum dalam Bab XA UUD 1945 keberlakuannya dapat dibatasi [vide Pasal 28J ayat (2) UUD 1945] sebagai pasal penutup dari seluruh ketentuan yang mengatur tentang hak asasi manusia dalam Bab XA UUD 1945

³⁰⁹ Putusan MK No. 132/PUU-VII/2009 perihal Pengujian UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

tersebut. Berdasarkan penafsiran sistematis (*systematische interpretatie*), hak asasi manusia yang diatur dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28I UUD 1945 tunduk pada pembatasan yang diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945”.

Dalam rezim hukum internasional HAM, hak politik, terutama hak untuk memilih dan dipilih, termasuk berpartisipasi dalam pemerintahan, merupakan hak dasar bagi setiap warga negara tanpa terkecuali. Hal ini juga sebagaimana ditegaskan oleh ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Pengurangan dan pembatasan terhadap hak untuk memilih dan dipilih, dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 25 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, sebagaimana telah disahkan Indonesia melalui UU Nomor 12 Tahun 2005, dapat dibenarkan jika dilakukan dengan kriteria yang objektif dan masuk akal.³¹⁰

Selama 53 tahun lebih, hak politik prajurit TNI tidak pernah dipermasalahkan, namun setelah reformasi nasional tahun 1998 tepatnya, menjelang pemilu 2009 hak politik prajurit TNI menjadi polemik atau menjadi topik perbincangan yang sangat hangat oleh beberapa kalangan. Pangdam Jaya, Mayjen TNI Liliek AS. Sumaryo menyatakan bahwa terdapat dua kelompok yang setuju, dan belum setuju apabila hak pilih TNI diberikan pada pemilu tahun 2009.³¹¹

Kelompok pertama, mereka yang setuju terdiri dari kelompok aktivis pro demokrasi dan HAM, serta kelompok politikus. Pada umumnya mereka setuju karena alasan idealisme demokrasi, bahwa hak politik perorangan merupakan hak asasi yang harus diberikan kepada siapapun, termasuk anggota

³¹⁰ Nur Rosihin Ana, “Hak Pilih Anggota TNI/Polri...*op. cit.*, hlm 42.

³¹¹ I Nengah Kastika, *Hak Memilih TNI...op. cit.*, hlm 15.

militer, lebih lanjut beliau mengatakan bahwa sangat mungkin alasan sebenarnya dari kelompok ini adalah kepentingan kelompok, seperti dikhawatirkan oleh Menhan RI Juwono Sudarsono, bahwa prajurit TNI akan terpengaruh oleh tarik menarik kepentingan di antaranya partai politik termasuk dari Presiden dan Wakil Presiden.³¹²

Kelompok kedua, mereka yang belum setuju terdiri dari kelompok profesional dan peneliti yang lebih mengedepankan realisme. Dalam opini mereka, realitas kondisi sosial ekonomi yang belum memadai, dan kultur politik (terutama ditataran elite) yang belum baik harus dipertimbangan karena jika pemberian hak pilih TNI dipaksakan pada pemilu tahun 2009, dikhawatirkan justru dapat mengakibatkan perpecahan dalam tubuh TNI yang pada akhirnya dapat mengganggu proses reformasi TNI yang sedang berjalan.³¹³

Di antara beberapa pendapat di atas, ada pendapat lain dari beberapa kalangan, seperti yang dimuat di media masa atau surat kabar, di mana pendapat tersebut telah dihimpun dan dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian besar, yaitu: kelompok yang setuju, tidak setuju dan kelompok yang memberikan pendapat dengan sangat hati-hati bila prajurit TNI diberikan hak memilih pada tahun 2009.

Kelompok pertama, mereka yang setuju terdiri dari Endiartono Sutarto, Akbar Tanjung, Abdillah Toha. Kelompok ini terdiri dari politisi, dan petinggi TNI. Secara umum mereka berpendapat bahwa hak pilih prajurit TNI merupakan hak individu sehingga seyogyanya harus diberikan. Namun, menarik

³¹² *Ibid.*, hlm 15.

³¹³ *Ibid.*

dicermati pernyataan Endiartono Sutarto dalam harian Jawa Pos yang menyatakan; melarang aspirasi politik TNI pada pemilu tahun 2009 adalah merupakan pelanggaran HAM, TNI tak ikut pemilu pada tahun 2004 yang lalu sudah termasuk pelanggaran HAM.³¹⁴

Kelompok kedua, mereka yang tidak setuju terdiri dari: Amien Rais, Jenderal Riamizard Riakudu, Hariyanto Imadha. Kelompok ini terdiri dari para politisi, para petinggi TNI, dan kelompok masyarakat. Secara umum mereka berpendapat bahwa menyetujui prajurit TNI untuk menggunakan hak-hak memilih sangat bertentangan dengan tuntutan reformasi nasional maupun reformasi internal TNI. Kelompok ini lebih menyoroti pada aspek kepentingan nasional, TNI sebagai alat pertahanan negara, dan sebagai milik bangsa harus mengutamakan kepentingan bangsa dan negara sehingga harus dijaga agar TNI tetap utuh dan solid.³¹⁵

Kelompok ketiga, mereka yang memberikan komentar, atau pendapat dengan sangat hati-hati terdiri dari: Susilo Bambang Yudhoyono, Yusuf Kalla, Yuwono Sudarsono, Muladi, Joko Suyanto, Hadi Waluyo, Progo Nurjaman, RK. Sembiring Meliala, Tifatul Sembiring, dan Arbi Sanit. Kelompok ini lebih lengkap, hal ini dikarenakan mereka terdiri dari: birokrasi, politisi, petinggi TNI, dan pengamat politik. Secara umum mereka berpendapat masalah hak memilih prajurit TNI perlu pembahasan secara mendalam mempertimbangkan seluruh aspek, dan melihat pula nilai positif dan negatifnya. Panglima TNI Jenderal Moeldoko, pengganti Laksamana Agus Suhartono sesuai

³¹⁴ *Ibid.*, hlm 16.

³¹⁵ *Ibid.*

dilantik di Mabes TNI Jakarta Timur, Rabu 4 September 2013 menegaskan hal yang sama. Beliau mengatakan ada dua prioritas besar yang diembannya, yakni konsistensi netralitas TNI yang tidak berpolitik dan mengupayakan kesejahteraan prajurit bersama masyarakat.³¹⁶

Dalam konteks seperti ini, pertanyaan yang mendasar kapan hak pilih TNI dan Polri akan diberikan? Menjadi sesuatu yang tidak mudah dijawab. Tetapi, paling tidak, ada tiga kondisi yang memungkinkan diberikannya hak pilih TNI dan Polri. *Pertama*, ketika reformasi di tubuh TNI mendekati fase tuntas, kalau tidak disebut selesai. *Kedua*, terdapat penerimaan oleh kelompok-kelompok pro demokrasi. Terlepas dari adanya pandangan bahwa kelompok lama telah mampu membangun kembali kekuasaan yang bercorak oligarkis, tidak dapat dipungkiri bahwa suara-suara (*voices*) kelompok pro demokrasi memiliki pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. *Ketiga*, manakala TNI dan Polri mampu membangun jarak dengan para politisi, termasuk dengan para purnawirawan yang terlibat di dalam persaingan untuk memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan.³¹⁷

³¹⁶ *Ibid.*, hlm 17.

³¹⁷ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia...op. cit.*, hlm 217.

C. ANALISIS YURIDIS PENCALONAN KEPALA DAERAH DARI UNSUR TNI DAN POLRI DALAM PILKADA SERENTAK 2018

1. Konstitusionalitas Pencalonan Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018

Pilkada serentak 2018 diikuti oleh sebagian dari unsur TNI dan Polri, mereka mengikuti pemilihan kepala daerah baik di tingkat provinsi atau kabupaten/Kota. Pemilihan kepala daerah merupakan sebuah proses politik dalam rangka mengisi jabatan demokratis serta bagian dari implementasi pelaksanaan otonomi daerah. Pada dasarnya setiap warga negara memiliki hak yang sama dan kesempatan untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan atau Calon Wakil Walikota. Namun, untuk TNI dan Polri ada aturan khusus yang mengatur tentang mekanisme pencalonan kepala daerah.

Khusus untuk TNI dan Polri diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, Pasal 7 ayat (2) huruf t, menjelaskan bahwa, menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan. Sementara dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, Pasal 47 (1) menjelaskan bahwa Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, Pasal 28

ayat (3) menjelaskan bahwa Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Dengan demikian, apabila ada anggota TNI dan Polri ingin mencalonkan diri atau dicalonkan sebagai kepala daerah, maka harus memenuhi persyaratan sebagaimana dijelaskan dalam peraturan tersebut di atas. Syarat utama dalam mencalonkan diri sebagai kepala daerah dapat ditempuh dari dua jalur, yaitu maju dari jalur partai politik dan perseorangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, Pasal 40, menjelaskan bahwa:

- (1) Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika hasil bagi jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menghasilkan angka pecahan maka perolehan dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas.
- (3) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ketentuan itu hanya berlaku untuk Partai Politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (4) Partai Politik atau gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengusulkan 1 (satu) pasangan calon.
- (5) Perhitungan persentase dari jumlah kursi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dikecualikan bagi kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat yang diangkat.

Dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang

Pilkada, menjelaskan bahwa:

- (1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:
 - a. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
 - b. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
 - c. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
 - d. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
 - e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi dimaksud.
- (2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap di daerah bersangkutan pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:
 - a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
 - b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
 - c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);

- d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
- e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.

Dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, diatur penjelasan mengenai mekanisme pencalonan kepala daerah, di antaranya sebagai berikut:

- (1) Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur didaftarkan ke KPU Provinsi oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.
- (2) Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota didaftarkan ke KPU Kabupaten/Kota oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.
- (3) Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, dan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7.
- (4) Pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur oleh Partai Politik ditandatangani oleh ketua Partai Politik dan sekretaris Partai Politik tingkat Provinsi disertai Surat Keputusan Pengurus Partai Politik tingkat Pusat tentang Persetujuan atas calon yang diusulkan oleh Pengurus Partai Politik tingkat Provinsi.

Dari penjelasan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat dua perspektif mengenai pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri yaitu sebagai berikut:

Pertama, merujuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, Pasal 7 ayat (2) huruf t, yaitu menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan. Dari penjelasan tersebut

dapat dipahami bahwa apabila ada anggota TNI dan Polri yang ingin mencalonkan diri dalam pilkada harus menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota TNI dan Polri sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan. Ketentuan tersebut memberikan pengertian bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama dalam semua aspek termasuk dalam pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri. Artinya TNI dan Polri memiliki hak yang sama dalam keikutsertaan dalam pencalonan kepala daerah, sepanjang syarat utama terpenuhi. Serta sebagai bentuk perwujudan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28D ayat (3) yaitu Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Kedua, merujuk Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 47 ayat (1) menjelaskan bahwa prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 28 ayat (3) menjelaskan bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Dari penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa, apabila ada anggota TNI dan Polri yang ingin mencalonkan diri sebagai kandidat kepala daerah, harus mengundurkan diri atau pensiun dari institusi TNI dan Polri. Baru setelah itu mereka bisa mencalonkan diri atau dicalonkan sebagai kepala daerah. Langkah tersebut sebagai bentuk untuk menjaga netralitas TNI dan Polri dalam Pilkada.

Dari penjelasan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, seorang anggota TNI dan Polri boleh mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan. Sementara menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, bahwa anggota TNI dan Polri dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari institusinya. Artinya mereka harus mengundurkan diri atau pensiun terlebih dahulu sebelum terjun dalam politik atau sebelum mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah. Karena anggota TNI dan Polri aktif dilarang terlibat dalam kegiatan politik praktis.

2. Analisis Yuridis Pencalonan Kepala Daerah dari Unsur TNI dan Polri dalam Pilkada Serentak 2018

Pilkada serentak 2018 digelar di 171 daerah yang terdiri atas 17 provinsi, 115 Kabupaten, dan 39 Kota. Pilkada serentak 2018 merupakan Pilkada serentak yang menarik perhatian, hal tersebut karena ada 171 daerah yang secara serentak melaksanakan Pilkada. Pilkada serentak tahun 2018 merupakan Pilkada gelombang ketiga yang terjadi di Indonesia.³¹⁸ Di mana gelombang pertama dilaksanakan pada tahun 2015, dan gelombang kedua dilaksanakan tahun 2017.

Pelaksanaan Pilkada serentak 2018 terdapat hal yang patut diperhatikan yaitu fenomena masuknya anggota TNI dan Polri menjadi kontestan Pilkada. Dalam Pilkada serentak 2018 ada sebagian perwira aktif TNI dan Polri

³¹⁸ <http://perludem.org/2017/11/29/pilkada-serentak-2018-penuh-tantangan/>, Akses 31 Oktober 2018.

yang rela mengundurkan diri atau pensiun dini dari institusinya hanya untuk menjadi kandidat calon kepala daerah. Kehadiran perwira TNI dan Polri, baik yang masih aktif ataupun yang telah mengundurkan diri, hanya untuk ikut kontestasi dalam Pilkada serentak 2018 menjadi sangat menarik dalam proses demokrasi di Indonesia. Mengundurkan diri atau pensiun dini seharusnya ada aturannya, yaitu jeda setidaknya-tidaknya dua tahun baru setelah itu boleh mencalonkan diri di jabatan publik, hal tersebut untuk menjaga netralitas. Hal ini karena adanya perwira aktif TNI dan Polri yang tertarik untuk terlibat dalam politik praktis. Mengingat seharusnya seorang perwira aktif netral dalam segala urusan politik.

Menurut survei yang dilakukan oleh Saiful Mujani *Research Center* yang dilakukan pada Januari 2016, menunjukkan bahwa TNI merupakan lembaga negara yang paling dipercaya masyarakat. Berdasarkan hasil survei, di mana responden memilih TNI sebagai lembaga yang paling dipercaya sebesar 89,6 persen.³¹⁹ Faktanya dalam Pilkada serentak 2015 terdapat 17 calon dari unsur yang berlatar TNI dan Polri hanya tiga calon yang sukses memenangi Pilkada serentak. Namun demikian, partai politik masih tetap bersemangat untuk mengusung dan mendukung calon kepala daerah dari unsur perwira TNI dan Polri. Hal ini memperlihatkan bahwa partai politik tidak terlalu yakin dengan kadernya sendiri untuk diusung dalam kontestasi politik lokal.³²⁰ Pilkada langsung yang diselenggarakan secara serentak sejak 2015 dimaksudkan untuk

³¹⁹ Abdul Aziz SR, ed., *Politik Indonesia Kini, Potret Budaya Politik hingga Dinamika Pilkada*, (Malang: Intrans Publishing, 2019), hlm 242.

³²⁰ *Ibid.*, hlm 243.

meminimalkan *cost*, baik sosial, politik, maupun ekonomi, yang ditimbulkan oleh demokrasi pilkada.³²¹

Secara umum, pilkada serentak hadir sebagai sarana menguatkan konsolidasi demokrasi lokal di Indonesia. Jauh dari pada itu paling tidak terdapat tiga hal yang hendak dijawab dari hadirnya pilkada serentak: *Pertama*, untuk menciptakan penyelenggaraan pemilu yang efisien dan efektif. *Kedua*, untuk memperkuat derajat keterwakilan antara masyarakat dengan kepala daerahnya. *Ketiga*, menciptakan pemerintahan daerah yang efektif serta efisien dalam rangka menegaskan sistem pemerintahan presidensialisme.³²²

Menurut pendapat Hershey, demokrasi perlu merekrut pemimpin serta pemilih. Kepemimpinan politik merupakan barang publik sehingga masalah pilihan kolektif muncul dalam pemilihannya. Tentunya, merekrut dan menyeleksi kandidat-kandidat kepala daerah tidak semudah yang dibayangkan. Partai politik tentu membutuhkan proses untuk itu. Proses pengkaderan yang dilakukan oleh partai politik merupakan cara dan metode yang sangat efektif dalam menentukan pilihan utama dalam proses pencalonan kepala daerah. Partai politik tidak hanya sebatas merekrut kandidat dan memperjuangkan keterpilihannya dalam pilkada. Tetapi partai politik juga memiliki tanggungjawab untuk turut serta menciptakan kebijakan-kebijakan yang memberi manfaat bagi rakyat atau warga.³²³ Adanya pilkada serentak merupakan sejarah baru dalam sistem demokrasi lokal di

³²¹ Syamsuddin Haris, ed., *Dinamika Politik Pilkada Serentak...op. cit.*, hlm v.

³²² Titi Anggraini dalam Kata Pengantar, Evaluasi Pilkada Serentak 2015, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, 8, April, (2016), hlm iii.

³²³ Abdul Aziz SR, ed., *Politik Indonesia Kini...op. cit.*, hlm 206-207.

Indonesia. Pada tahun 2017 dilaksanakan pilkada serentak putaran kedua, yang diikuti oleh 7 provinsi, 18 Kota, dan 76 Kabupaten.

Pilkada serentak tahun 2018 diwarnai oleh majunya beberapa kandidat yang memiliki latar belakang sebagai anggota TNI dan Polri. Majunya para kandidat yang memiliki latar belakang anggota TNI dan Polri bukanlah hal yang baru, karena dalam Pilkada sebelumnya juga terdapat para kandidat yang berasal dari TNI dan Polri. Dari data yang direkap oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) tercatat terdapat 10 anggota TNI dan Polri yang maju untuk memperebutkan kursi Gubernur, Bupati, dan Wali kota. Sementara 7 lainnya mencalonkan diri sebagai Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Wali kota.

Berikut daftar para calon kepala daerah yang memiliki latar belakang anggota TNI yang mengikuti Pilkada serentak 2018 sebagaimana dikutip dari data KPU, di antaranya sebagai berikut:³²⁴

1. Letnan Jenderal TNI Edy Rahmayadi (Pangkostrad TNI AD), yang diusung oleh Partai Keadilan Sejahtera, Partai Hanura, Partai Golkar, Partai Amanat Nasional, Partai Gerindra dan Partai NasDem sebagai bakal calon Gubernur Sumatera Utara yang berpasangan dengan Drs. H. Musa Rajekshah, M.Hum. sebagai bakal calon Wakil Gubernur;³²⁵
2. Brigjen TNI Edy Afrizal Natar Nasution, mantan Komandan Korem 031 Wira Bima yang diusung oleh Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Partai Nasdem sebagai Bakal calon Wakil Gubernur Riau yang berpasangan dengan Syamsuar sebagai bakal calon Gubernur Riau;³²⁶

³²⁴ <http://setkab.go.id/inilah-nama-nama-anggota-tnipolri-yang-maju-dalam-pilkada-serentak-2018/>, Akses 14 November 2018.

³²⁵ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Sumatera_Utara_2018, Akses 30 Desember 2018.

³²⁶ <https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018/paslon/riau/336>, Akses 30 Desember 2018.

3. Mayor TNI Inf David Suardi, yang maju sebagai bakal Calon Wali Kota Bengkulu melalui jalur perseorangan yang berpasangan dengan Bakhsir;³²⁷
4. Brigjen TNI (Purn.) Almost Beard Maliogha, yang diusung oleh Partai Gerindra, Partai Nasdem dan PAN sebagai bakal calon Bupati Kepulauan Siau Tagulandang Biaro, Sulawesi Utara, yang berpasangan dengan Elians Bawole sebagai bakal calon Wakil Bupati;³²⁸
5. Mayjen TNI (Purn.) Salim Mengga, yang diusung oleh Partai Demokrat, PPP, dan Partai Nasdem sebagai calon bakal Bupati Kabupaten Polewali Mandar, Sulawesi Barat, yang berpasangan dengan Marwan sebagai bakal calon Wakil Bupati.³²⁹
6. Brigadir Kepala Nichodemus Ronsumbre, yang diusung oleh Partai Nasdem, Partai Demokrat, PPP, PAN dan PKB sebagai bakal calon Bupati Kabupaten Biak Numfor, Papua, yang berpasangan dengan Akmal Bachri Hi Kalabe sebagai bakal calon Wakil Bupati;³³⁰
7. Kol. TNI (Purn.) Sutarno, S.Pd., MM. (Subang, Jabar) yang diusung oleh Partai Golkar, PKB dan Partai Hanura sebagai bakal calon Wakil Bupati yang berpasangan dengan Hj. Imas Aryumningsih, SE., sebagai bakal calon Bupati;³³¹
8. Kolonel Murianto Babay yang maju sebagai bakal calon Wakil Bupati Bolaang Mongondow Utara, Sulawesi Utara, yang maju melalui jalur perseorangan yang berpasangan dengan Hamdan Datunsolang sebagai bakal calon Bupati.³³²

Dari daftar kandidat calon kepala daerah tersebut di atas terdapat 4 perwira TNI aktif, perwira-perwira TNI aktif tersebut melakukan manuver politik dalam rangka untuk mengikuti pilkada serentak 2018. Status perwira-perwira tersebut sudah mengajukan pengunduran diri ke institusinya atau menunggu masa pensiun. Namun belum mendapat penetapan resmi, tinggal menunggu penetapan

³²⁷ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Wali_Kota_Bengkulu_2018, Akses 30 Desember 2018.

³²⁸ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Sitaro_2018, Akses 30 Desember 2018.

³²⁹ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Polewali_Mandar_2018, Akses 30 Desember 2018.

³³⁰ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Biak_Numfor_2018, Akses 30 Desember 2018.

³³¹ <http://kpu-d-subangkab.go.id/>, Akses 30 Desember 2018.

³³² https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Bolaang_Mongondow_Utara_2018, Akses 30 Desember 2018

resmi, sehingga statusnya masih aktif.³³³ Berikut daftar para perwira TNI aktif yang mengikuti pilkada serentak 2018 sebagaimana dikutip dari data KPU:

1. Letnan Jenderal TNI Edy Rahmayadi (Pangkostrad TNI AD).
2. Brigjen TNI Edy Afrizal Natar Nasution, mantan Komandan Korem 031 Wira Bima.³³⁴
3. Mayor TNI Inf David Suardi.
4. Kolonel Murianto Babay.

Berikut daftar para calon kepala daerah yang memiliki latar belakang anggota Polri yang mengikuti Pilkada serentak 2018 sebagaimana dikutip dari data KPU, di antaranya sebagai berikut:

1. Irjen Pol Murad Ismail yang diusung oleh PDIP, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), PKPI, PKB, Hanura, Gerindra, NasDem dan Perindo sebagai bakal calon Gubernur Maluku yang berpasangan dengan Barnabas Orno sebagai bakal calon Wakil Gubernur;³³⁵
2. Irjen Pol Anton Charliyan yang diusung oleh PDIP sebagai bakal calon Wakil Gubernur Jawa Barat yang berpasangan dengan Tubagus Hasanuddin sebagai bakal calon Gubernur;³³⁶
3. Inspektur Jenderal Safaruddin (Kapolda Kalimantan Timur), diusung oleh PDIP dan Partai Hanura sebagai bakal calon Wakil Gubernur Kalimantan Timur yang berpasangan dengan Rusmadi sebagai bakal calon Gubernur;³³⁷
4. AKBP Jonius Taripar Parsaoran Hutabarat (Kapolres Tapanuli Utara) yang diusung oleh Partai Demokrat, Partai Hanura, PKPI, dan Partai Gerindra sebagai bakal calon Bupati Tapanuli Utara yang berpasangan dengan Frengky Pardamean Simajuntak sebagai calon Wakil Bupati;³³⁸

³³³ <https://news.detik.com/berita/3809918/ini-4-perwira-tni-aktif-yang-terjun-ke-pilkada-2018>, Akses 15 November 2018.

³³⁴ <https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018/paslon/riau/336>, Akses 15 November 2018.

³³⁵ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Maluku_2018, Akses 30 Desember 2018.

³³⁶ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Jawa_Barat_2018, Akses 30 Desember 2018.

³³⁷ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Kalimantan_Timur_2018, Akses 30 Desember 2018.

³³⁸ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Tapanuli_Utara_2018, Akses 30 Desember 2018.

5. Brigjen Pol Siswandi, mantan Kapolresta Cirebon (Kota Cirebon, Jawa Barat). Gagal diusung oleh koalisi umat yang digawangi oleh Partai Gerindra, PAN, dan PKS sebagai calon Walikota Cirebon;³³⁹
6. Kombes Pol. Dr. Syafiin yang diusung oleh Partai Hanura dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) sebagai bakal calon Bupati Jombang yang berpasangan dengan Choirul Anam sebagai bakal calon Wakil Bupati;³⁴⁰
7. AKBP. Drs. Marselis Sarimin yang diusung oleh Partai Demokrat, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) dan NasDem sebagai bakal calon Bupati Manggarai Timur yang berpasangan dengan Paskalis Serajudin sebagai bakal calon Wakil Bupati;³⁴¹
8. AKBP Ilyas S.Sos yang maju dengan jalan perseorangan sebagai bakal calon Wakil Wali Kota Bau Bau yang berpasangan dengan Ibrahim Marsela sebagai Walikota Bau Bau;³⁴²
9. H. Basri (Mimika, Papua), yang maju melalui jalur perseorangan sebagai calon Wakil Bupati Kabupaten Mimika yang berpasangan dengan Philipus Wakerkwa sebagai Bupati Mimika. Namun pasangan ini tidak lolos lantaran berstatus TMS, karena jumlah dukungan tidak mencapai 22.273.³⁴³

Dari daftar calon kepala daerah tersebut di atas, dari unsur Polri ada 7 perwira polisi aktif yang ikut Pilkada serentak 2018, dan seorang berpangkat Brigadir Kepala (Bripka).³⁴⁴ Status perwira-perwira tersebut sudah mengajukan pengunduran diri ke institusinya atau menunggu masa pensiun. Namun belum mendapat penetapan resmi, tinggal menunggu penetapan resmi, sehingga statusnya masih aktif. Berikut daftar perwira polisi aktif yang ikut Pilkada serentak 2018, sebagaimana dikutip dari data KPU:

³³⁹ <https://news.detik.com/berita/d-3813506/gagal-di-cirebon-brigjen-siswandi-tuding-pks-minta-mahar-miliaran>, Akses 30 Desember 2018.

³⁴⁰ <https://kabarjombang.com/mengupas-kekuatan-3-calon-bupati-dan-wakil-bupati-jombang-di-pilkada-2018/>, Akses 30 Desember 2018.

³⁴¹ <https://regional.kompas.com/read/2018/02/12/12051201/kpu-tetapkan-lima-pasangan-calon-pilkada-manggarai-timur>, Akses 30 Desember 2018.

³⁴² <https://kendaripos.co.id/75862/lima-calon-cabut-undian-pilwali-baubau-as-tamrin-nomor-2/>, Akses 30 Desember 2018.

³⁴³ <https://news.okezone.com/read/2018/02/18/340/1861039/pilkada-mimika-hanya-diikuti-4-paslon-jalur-perseorangan>, Akses 30 Desember 2018.

³⁴⁴ <https://news.detik.com/berita/3809857/ini-daftar-7-perwira-plus-1-bintara-polri-yang-ikut-pilkada-2018>, Akses 15 November 2018.

1. AKBP Jonius Tariapar Parsaoran Hutabarat (Kapolres Tapanuli Utara).
2. Kombes Pol. Dr. Syafiin.
3. AKBP. Drs. Marselis Sarimin.
4. Irjen Pol Murad Ismail.
5. Brigadir Kepala Nichodemus Ronsumbre.
6. Irjen Pol Anton Charliyan.
7. Inspektur Jenderal Safaruddin (Kapolda Kalimantan Timur).
8. AKBP Ilyas S.Sos.

Dari kandidat calon kepala daerah pada pilkada serentak 2018 tersebut sebagian kandidat yang berasal dari anggota TNI dan Polri aktif sudah melakukan manuver politik sebelum kandidat tersebut mengundurkan diri. Artinya keterlibatan mereka dalam politik praktis sebelum pensiun merupakan tindakan yang bisa menimbulkan masalah dalam negara demokrasi. Walaupun tindakan tersebut dibolehkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, Pasal 7 Ayat (2) huruf t, menjelaskan bahwa TNI dan Polri tidak perlu menanggalkan jabatannya sebelum resmi mendaftarkan diri sebagai kepala daerah, yaitu boleh mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai bakal calon oleh KPU. Namun, alangkah baiknya apabila ada anggota TNI dan Polri yang ingin terlibat dalam kegiatan politik praktis harus mengundurkan diri terlebih dahulu, hal tersebut dalam rangka menjaga netralitas TNI dan Polri serta menjaga marwah institusi. Karena TNI dan Polri harus steril dari kegiatan politik praktis selama masih aktif sebagai perwira TNI dan Polri.

Melihat dinamika pilkada serentak 2018, yaitu dengan adanya keikutsertaan beberapa kandidat yang berlatar belakang TNI dan Polri, tidak bisa dilepaskan dari runtuhnya pemerintahan Orde Baru. Di mana dengan runtuhnya pemerintahan Orde Baru memiliki implikasi yang sangat besar terhadap posisi

militer dan Polri dalam kehidupan politik di Indonesia. Yaitu adanya perpindahan kekuasaan dari Presiden Soeharto ke Wakil Presiden B.J. Habibie pada 21 Mei 1998 membawa pengaruh yang signifikan dan sangat berarti dalam relasi antara TNI dan Polri terhadap sistem politik di Indonesia. Secara simbolis, perpindahan ini memberikan warna baru dari pemerintahan yang dikendalikan oleh militer, yang disimbolkan oleh Jenderal Soeharto ke pemerintahan yang dikendalikan sipil yang disimbolkan oleh B.J. Habibie. TNI dan Polri dipisah sebagai bagian dari reformasi TNI. Doktrin Dwifungsi ABRI dihapus yang implementasinya melepaskan peran sosial politik. TNI dan Polri tidak lagi melibatkan diri dalam kegiatan politik partisan untuk mendukung Golongan Karya.

Landasan konstitusional pemisahan TNI dan Polri secara *de jure* ditandai dengan adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam Pasal 1 secara jelas ditegaskan bahwa Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara kelembagaan terpisah sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing. Penegasan tersebut diperjelas dalam Pasal 2 ayat (1) Tentara Nasional Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam pertahanan negara. (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan. (3) Dalam hal terdapat keterkaitan kegiatan pertahanan dan kegiatan keamanan, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia harus bekerja sama dan saling membantu.

Salah satu realisasi dari pemisahan TNI dan Polri tersebut yaitu dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000 tentang Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia. TAP MPR tersebut menjadi landasan dibentuknya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pemisahan tersebut secara tegas membuat posisi Polri tidak mudah untuk diintervensi dan dikooptasi oleh kekuatan lain serta mengembalikan posisi Polri kembali ke khittah tahun 1946-1959, yaitu bertanggungjawab langsung kepada Presiden.

Upaya untuk membangun ABRI (TNI dan Polri) sesuai dengan tuntutan reformasi, sebagai bagian membangun ABRI yang terkonsentrasi pada masalah-masalah pertahanan, maka sejak 1 April 1999, secara resmi ABRI melepaskan polisi dari tubuhnya. Sejak saat itulah istilah ABRI tidak lagi digunakan dan diganti menjadi TNI. Yang cukup signifikan adalah pengumuman yang dilakukan oleh Panglima TNI Widodo Adisubroto pada tanggal 20 April 2000 tentang penghapusan peran sosial politik TNI yang sudah lama dipegangnya. Pengumuman tersebut juga memberi penegasan bahwa keputusan TNI yang meninggalkan perannya sebagai aparat keamanan dan ketertiban dalam negeri pun ditinggalkan karena peran tersebut telah diserahkan kepada polisi. Melalui keputusan ini, TNI hanya memfokuskan diri pada masalah-masalah pertahanan. Dengan kata lain, sejak tahun 2000 terdapat perubahan besar tentang konsep dwifungsi. Wujud kongkrit dari keputusan ini adalah TNI dan Polri tidak lagi menempatkan wakilnya di DPR/DPRD sejak tahun 2004. Terhadap perwira yang

memiliki posisi di lembaga-lembaga sipil, diberi pilihan: pensiun dini atau mundur dari dinas militer atau Polri.³⁴⁵

Dinamika adanya anggota TNI dan Polri, baik yang purnawirawan atau pensiun dini dalam pilkada serentak 2018 merupakan hal yang wajar dalam negara demokrasi, selama proses utama dalam mekanisme pencalonan kepala daerah terpenuhi dan memenuhi syarat. Maka setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk ikut kontestasi dalam pilkada, termasuk anggota TNI dan Polri. Mekanisme pencalonan kepala daerah tersebut sebagai syarat utama untuk seorang kandidat untuk bisa menjadi calon kepala daerah. Mekanisme pencalonan kepala daerah terbagi menjadi dua jalur. *Pertama*, proses pencalonan melalui jalur perseorangan. *Kedua*, proses pencalonan yang dilakukan oleh partai politik. Tahapan pencalonan kepala daerah merupakan tahapan yang paling penting dalam proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada). Mengingat tujuan utama dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung adalah praktik kongkrit dari proses pelaksanaan penyerahan mandat dari pemilih kepada wakilnya.

Mekasnisme pencalonan melalui partai politik merupakan proses pencalonan yang dilakukan oleh partai politik, untuk merekrut calon kepala daerah untuk dicalonkan dalam proses pilkada langsung. Para kandidat calon kepala daerah yang mengikuti kontestasi pilkada langsung umumnya dan seharusnya berasal dan direkrut oleh partai politik. Rekrutmen politik untuk suatu kandidat kepala daerah sangatlah menjadi penting. Mengingat nantinya kandidat

³⁴⁵ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru...op. cit.*, hlm 209.

yang terpilih akan menjadi pemimpin politik yang memegang otoritas besar dalam menentukan arah pembangunan suatu daerah. Sosok kandidat harus memiliki rekam jejak (*track record*) yang baik, memiliki kapasitas yang memadai, cepat mengambil keputusan, bersikap tegas, dan antikorupsi. Hal tersebut dikarenakan, di pundak kandidat calon kepala daerah akan diserahkan untuk dipimpin dan dikelola dengan baik, kreatif, dan sungguh-sungguh untuk kemajuan suatu daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada dijelaskan secara rinci mengenai mekanisme pencalonan kepala daerah yaitu melalui jalur partai politik atau perseorangan. Hal tersebut sebagaimana tertuang dalam Pasal 42. Dalam Pasal tersebut dijelaskan bahwa:

- (1) Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur didaftarkan ke KPU Provinsi oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.
- (2) Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota didaftarkan ke KPU Kabupaten/Kota oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.
- (3) Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, dan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7.

Senada dengan penjelasan Pasal tersebut di atas, Dalam Pasal 7 dijelaskan bahwa:

- (1) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.
- (2) Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil

Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan.

Mekanisme pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf t, yaitu menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan.

Melihat ketentuan dan penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, maka dapat dipahami bahwa undang-undang tersebut memberikan ruang terhadap setiap warga negara, termasuk di dalamnya TNI dan Polri untuk menjadi calon kepala daerah, sepanjang syarat utama terpenuhi, yaitu diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan. Mekanisme tersebut sebagai langkah nyata dan kongkrit untuk bisa berkontestasi dalam pilkada, khusus untuk TNI dan Polri harus mengundurkan diri atau pensiun dini dari institusinya apabila ingin menjadi calon kepala daerah.

Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Secara tegas dijelaskan bahwa:

Pertama, Pasal 5 tentang Keikutsertaan Tentara Nasional Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara, ayat (1) menjelaskan bahwa kebijakan politik negara merupakan dasar kebijakan dan pelaksanaan tugas Tentara Nasional Indonesia. (2) Tentara Nasional Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. (3) Tentara Nasional Indonesia mendukung tegaknya demokrasi, menjunjung tinggi hukum dan hak

asasi manusia. (4) Anggota Tentara Nasional Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Tentara Nasional Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat paling lama sampai dengan tahun 2009. (5) Anggota Tentara Nasional Indonesia hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas ketentaraan.

Kedua, Pasal 6 tentang Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, dalam ayat (1) dijelaskan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. (2) Dalam menjalankan perannya, Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memiliki keahlian dan keterampilan secara profesional. Penjelasan tersebut dipertegas dalam Pasal 10, dalam penjelasannya bahwa keikutsertaan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara, ditegaskan dalam ayat (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. (2) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat paling lama sampai dengan tahun 2009. (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Penjelasan yang sama terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 39 ayat (2) dijelaskan bahwa Prajurit dilarang terlibat Kegiatan politik praktis. Penjelasan tersebut dipertegas dalam Pasal 47 ayat (1) bahwa prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Sementara dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dijelaskan dalam Pasal 28 ayat (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Dan dipertegas dalam ayat (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Melihat ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sangatlah jelas, bahwa anggota TNI dan Polri dilarang terlibat kegiatan politik praktis, sehingga keterlibatan TNI dan Polri secara langsung dalam kehidupan politik praktis bertentangan dengan peraturan tersebut dan merupakan bentuk pengingkaran terhadap reformasi dan paradigma baru TNI dan Polri. Mengingat pasca reformasi ditandai dengan paradigma baru TNI dan Polri, seharusnya kedua institusi tersebut tidak terlibat dalam politik praktis, dan apabila ingin mencalonkan diri sebagai kandidat kepala daerah, maka seharusnya anggota

TNI dan Polri harus mengundurkan diri atau pensiun dini. Mengundurkan diri atau pensiun dini seharusnya ada aturannya yaitu minimal ada jeda dua tahun sejak pensiun baru boleh mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Hal tersebut sebagai upaya untuk menjaga netralitas dan marwah institusi TNI dan Polri.

Perlu diingat bahwa anggota TNI dan Polri memiliki jiwa *esprit de corps* dan struktur hierarki yang komando sehingga sepanjang mereka masih berstatus sebagai anggota TNI dan Polri, maka akan potensial mengakibatkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan (*abuse of power*). TNI dan Polri, di masa lalu dibatasi kelonggarannya berpolitik karena alasan tertentu, tugas mereka hanya untuk pertahanan dan keamanan sebagai salah satu bentuk kebijakan-kebijakan reformasi 1998. Dalam negara demokrasi, tugas TNI dan Polri adalah untuk menjaga pertahanan dan keamanan negara dan tidak difungsikan untuk berpolitik. Dengan demikian, sikap netralitas TNI merupakan amanah dan tanggung jawab yang harus dijalankan serta sebagai langkah nyata untuk menjaga marwah institusi TNI dan Polri.

Netralitas TNI merupakan amanah yang harus dijalankan sebagai tanggung jawab oleh seluruh anggota TNI. Berkenaan dengan itu, sebagai langkah nyata TNI memiliki pedoman netralitas TNI dalam Pemilu dan Pilkada yaitu sebagai berikut:

1. Netralitas TNI merupakan amanah dalam pelaksanaan reformasi internal TNI sesuai Undang-Undang RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Adapun pengertian dari netralitas TNI sebagai berikut:
 - a. Netral: “Tidak berpihak, tidak ikut, atau tidak membantu salah satu pihak”
 - b. Netralitas TNI: “TNI bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis”

2. Prajurit TNI yang akan mengikuti Pemilu dan Pilkada harus membuat pernyataan mengundurkan diri dari dinas aktif (pensiun) sebelum tahap pelaksanaan Pemilu dan Pilkada (berdasarkan Surat Telegram Panglima TNI Nomor STR / 546 / 2006 tanggal 22 Agustus 2006).
3. Implementasi (pelaksanaan) Netralitas TNI dalam Pemilu dan Pilkada.
 - a. Mengamankan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada sesuai dengan tugas dan fungsi bantuan TNI kepada Polri.
 - b. Netral dengan tidak memihak dan memberikan dukungan kepada salah satu kontestan Pemilu dan Pilkada.
 - c. Satuan/perorangan/fasilitas TNI tidak dilibatkan pada rangkaian kegiatan Pemilu dan Pilkada dalam bentuk apapun di luar tugas dan fungsi TNI.
 - d. Prajurit TNI tidak menggunakan hak memilih baik dalam Pemilu maupun Pilkada.
 - e. Khusus bagi prajurit TNI (isteri/suami/anak prajurit TNI), hak memilih merupakan hak individu selaku warga negara, institusi atau satuan dilarang memberi arahan di dalam menentukan pelaksanaan dari hak pilih tersebut.
4. Beberapa hal yang harus dipedomani oleh Prajurit TNI:
 - a. Tidak diperkenankan menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
 - b. Tidak diperkenankan campur tangan dalam menentukan dan menetapkan peserta Pemilu.
 - c. Tidak diperkenankan memobilisir semua organisasi sosial, keagamaan dan ekonomi untuk kepentingan partai politik dan kandidat tertentu.
 - d. Tidak diperkenankan menjadi anggota Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan.
 - e. Tidak diperkenankan menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Ketua Panitia Pemungutan Suara (KPPS).
 - f. Tidak diperkenankan menjadi Panitia Pendaftaran Pemilih.
 - g. Tidak diperkenankan campur tangan dalam menentukan dan menetapkan peserta Pemilu perorangan (Dewan Perwakilan Daerah).
 - h. Tidak diperkenankan menjadi peserta dan juru kampanye.
 - i. Tidak diperkenankan menjadi tim sukses kandidat.
5. Tugas dan Tanggung Jawab para Komandan Satuan, Dinas :
 - a. Setiap Komandan Satuan wajib mensosialisasikan Netralitas TNI dalam Pemilu dan Pilkada kepada anggota dan keluarganya baik pada setiap apel maupun pada jam komandan secara periodik.

- b. Setiap Komandan Satuan wajib mengecek dan mengawasi sejauhmana pemahaman anggota tentang Netralitas TNI.
 - c. Setiap Komandan Satuan wajib mengawasi kegiatan anggota dan keluarganya di lingkungan masyarakat untuk mencegah hal-hal yang negatif sekaligus mencegah kegiatan yang terkait dengan politik praktis.
 - d. Setiap Komandan Satuan harus memberikan sanksi apabila anggotanya melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang telah ditetapkan.
 - e. Setiap Komandan Satuan /Kepala Satuan, Dinas wajib menyampaikan hal-hal yang perlu mendapatkan perhatian kepada seluruh anggotanya antara lain:
 - 1) Membatasi diri untuk tidak berada secara fisik, baik perorangan maupun fasilitas dinas di arena tempat penyelenggaraan kampanye peserta Pemilu dan Pilkada.
 - 2) Melaksanakan koordinasi sebaik-baiknya dengan pihak yang berwenang agar tidak ada pemasangan identitas peserta Pemilu dan Pilkada di lingkungan markas, asrama dan fasilitas-fasilitas TNI lainnya.
 - 3) Dalam melaksanakan tugas agar lebih mewaspadaai daerah-daerah yang berpotensi rawan konflik (Politik, Ekonomi dan Sara).
 - 4) Mencegah bentrokan fisik antar masa atau perorangan pendukung partai politik di sekitar markas, kesatrian, asrama, kompleks TNI atau di daerah sekitarnya pada radius kurang lebih 100 m, apabila tidak terdapat aparat Polri/Hansip/Petugas yang menangani, maka prajurit TNI secara unit/satuan wajib menghentikan/melerai, selanjutnya menyerahkan permasalahannya kepada aparat Polri terdekat, dengan tetap menjaga Netralitas TNI.
 - 5) Tidak melakukan kegiatan berupa komentar, penilaian dan mendiskusikan maupun arahan apapun tentang kontestan peserta Pemilu dan Pilkada kepada keluarga dan lingkungannya.
 - 6) Tidak memberikan bantuan dalam bentuk dan kepentingan kegiatan apapun kepada peserta Bakal Calon Pemilu dan Pilkada di luar tugas dan fungsi TNI.
 - 7) Mengantisipasi dan mewaspadaai setiap perkembangan situasi di lingkungannya serta melaksanakan temu cepat dan lapor cepat secara hierarki, apabila ada kejadian atau kegiatan yang berindikasi mengarah kepada menghambat, mengganggu atau langkah menggagalkan Pemilu dan Pilkada.
6. Larangan bagi Prajurit TNI
- a. Prajurit TNI selama proses penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada dilarang untuk :

- 1) Memberi komentar, penilaian, mendiskusikan, pengarahan apapun berkaitan dengan kontestan Pemilu dan Pilkada kepada keluarga atau masyarakat.
- 2) Secara perorangan/fasilitas berada di arena tempat penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada.
- 3) Menyimpan dan menempel dokumen, atribut, benda lain yang menggambarkan identitas peserta Pemilu dan Pilkada di instansi dan peralatan milik TNI.
- 4) Berada di arena Tempat Pemungutan Suara (TPS) saat pelaksanaan pemungutan suara.
- 5) Secara perorangan/satuan/fasilitas/instansi terlibat pada kegiatan Pemilu dan Pilkada dalam bentuk berkampanye untuk mensukseskan kandidat tertentu/kontestan termasuk memberi bantuan dalam bentuk apapun di luar tugas dan fungsi TNI.
- 6) Melakukan tindakan dan atau pernyataan apapun yang dilakukan secara resmi yang bertujuan atau bersifat mempengaruhi keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).
- 7) Secara perorangan/satuan/fasilitas/instansi menyambut dan mengantar peserta kontestan.
- 8) Menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), Panitia Pemilih, Panitia Pendaftar Pemilih, peserta dan atau juru kampanye.
- 9) Terlibat dan ikut campur dalam menentukan menetapkan peserta Pemilu baik perorangan atau kelompok partai.
- 10) Memobilisasi organisasi sosial, agama dan ekonomi untuk kepentingan Parpol atau calon tertentu.
- 11) Tidak melakukan tindakan dan atau membuat pernyataan apapun yang bersifat mempengaruhi keputusan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih).³⁴⁶

Ketentuan yang sama terdapat juga dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketentuan tersebut sangatlah jelas mengatur bahwa Polri bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis, dan dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

³⁴⁶ <https://kodiklat-tni.mil.id/2017/02/21/pedoman-netralitas-tni-dalam-pemilu-dan-pilkada/>, Akses 27 Mei 2020.

Ketentuan Undang-Undang tersebut sebagai upaya untuk menjaga marwah institusi Polri. Sikap netralitas tersebut wajib dijalankan oleh seluruh anggota Polri. Sebagai pendukung sikap netralitas, maka Polri menerbitkan pedoman netralitas polisi di Pilkada 2018, di antaranya sebagai berikut:

1. Anggota Polri dilarang mendeklarasikan diri sebagai bakal calon kepala/wakil kepala daerah/caleg.
2. Dilarang menerima/meminta/mendistribusikan janji, hadiah, sumbangan atau bantuan dalam bentuk apapun dari pihak parpol, paslon dan tim sukses pada kegiatan Pemilu/Pemilukada.
3. Dilarang menggunakan/memasang/menyuruh orang lain untuk memasang atribut-atribut yang bertuliskan/bergambar parpol, caleg, dan paslon.
4. Dilarang menghadiri, menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan deklarasi, rapat, kampanye, pertemuan partai politik kecuali di dalam melaksanakan pengamanan yang berdasarkan surat perintah tugas.
5. Dilarang mempromosikan, menanggapi dan menyebarkan gambar/foto bakal pasangan calon kepala/wakil kepala daerah baik melalui media massa, media online dan media sosial.
6. Dilarang melakukan foto bersama dengan bakal pasangan calon kepala/wakil kepala daerah/caleg.
7. Dilarang memberikan dukungan politik dan keberpihakan dalam bentuk apapun kepada calon kepala/wakil kepala daerah/caleg/tim sukses. Yang wajib dilaksanakan adalah memberikan pengamanan pada rangkaian kegiatan Pemilu/Pemilukada.
8. Dilarang menjadi pengurus/anggota tim sukses paslon/caleg di dalam Pemilu/Pemilukada.
9. Dilarang menggunakan kewenangan atau membuat keputusan dan/atau tindakan yang dapat menguntungkan/merugikan kepentingan politik parpol maupun paslon/caleg di dalam kegiatan Pemilu/Pemilukada.
10. Dilarang memberikan fasilitas-fasilitas dinas maupun pribadi guna kepentingan parpol, caleg, paslon Pilkada, tim sukses dan paslon Presiden/Wapres pada masa kampanye.
11. Dilarang melakukan kampanye hitam (*black campaign*) terhadap paslon serta dilarang menganjurkan untuk menjadi golput.
12. Dilarang memberikan informasi kepada siapapun terkait dengan hasil penghitungan suara pada kegiatan pemungutan suara Pemilu/Pemilukada.
13. Dilarang menjadi panitia umum Pemilu, anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Panitia Pengawasan Pemilu (Panwaslu) serta

turut campur tangan di dalam menentukan dan menetapkan peserta Pemilu.³⁴⁷

Pedoman netralitas baik untuk TNI dan Polri merupakan cara yang dilakukan oleh institusi TNI dan Polri dalam rangka menciptakan TNI dan Polri yang profesional, yaitu tidak berpolitik dan berbisnis. Hal tersebut sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 5 menjelaskan bahwa TNI berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Sedangkan Polri menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dijelaskan dalam Pasal 5 ayat (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Dengan demikian, apabila ada perwira TNI dan Polri aktif ingin terlibat dalam kegiatan politik praktis, maka selayaknya anggota tersebut mengundurkan diri atau pensiun dari institusinya.

Dari penjelasan tersebut di atas dapat dipahami bahwa pencalonan kepala daerah yang berasal dari TNI dan Polri aktif dalam Pilkada serentak 2018, bertentangan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 39 ayat (2) dijelaskan bahwa prajurit dilarang terlibat dalam kegiatan politik praktis. Penegasan tersebut diperjelas

³⁴⁷ <https://m.liputan6.com/pilkada/read/3228460/polri-terbitkan-13-pedoman-netralitas-polisi-di-pilkada-2018>, Akses 27 Mei 2020.

dalam Pasal 47 ayat (1) dijelaskan bahwa prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Serta bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 28 ayat (1) secara tegas menjelaskan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Dan diperjelas dalam ayat (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Ketentuan yang berbeda terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang. Dalam Pasal 7 ayat (2) huruf t dijelaskan bahwa menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada Pasal 7 ayat (2) huruf t, seorang anggota TNI dan Polri boleh mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan. Artinya saat masih menjadi anggota TNI dan Polri boleh mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah, tanpa harus mengundurkan diri terlebih dahulu. Namun dalam etika politik seharusnya jika ada anggota TNI dan Polri yang ingin mengikuti pilkada harus mengundurkan diri atau pensiun, baru kemudian

mencalonkan diri sebagai kandidat kepala daerah. Apabila ada anggota TNI dan Polri yang masih aktif sebagai perwira melakukan tindakan seperti mengatakan di depan umum akan mengikuti pilkada, ingin mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah dan kampanye, sementara dirinya masih aktif, maka tindakan tersebut melanggar ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sementara menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, tindakan anggota TNI dan Polri mengundurkan diri atau pensiun sejak ditetapkan sebagai calon kepala daerah tidak melanggar aturan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Karena dalam Undang-Undang tersebut disebutkan boleh mengundurkan diri setelah ditetapkan, di samping itu undang-undang tersebut memberikan ruang untuk TNI dan Polri untuk berpartisipasi dalam pilkada.

Melihat penjelasan tersebut di atas, maka keikutsertaan anggota TNI dan Polri dalam Pilkada serentak 2018 dibolehkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Pasal 7 ayat 2 huruf t, menjelaskan bahwa TNI dan Polri tidak perlu menanggalkan jabatannya sebelum resmi mendaftarkan diri sebagai kepala daerah. Selain itu didukung oleh Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 3 Tahun 2017 Pasal 69 ayat (1) *Bagi Calon yang berstatus sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil wajib*

menyampaikan keputusan pejabat yang berwenang tentang pemberhentian sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara. Akan tetapi, seharusnya dalam etika politik sebelum mendaftarkan diri sebagai kandidat kepala daerah, para perwira aktif TNI dan Polri yang ingin terjun dalam politik, harus mengundurkan diri atau pensiun dini sebelum mencalonkan diri atau dicalonkan. Hal tersebut dalam rangka menjaga netralitas TNI dan Polri dalam politik serta menjaga marwah institusi TNI dan Polri.

Peluang untuk penyalahgunaan kekuasaan maupun wewenang terbuka lebar, apabila ada calon dari anggota TNI dan Polri melakukan sosialisasi di depan publik dalam rangka pilkada sementara jabatan institusi masih melekat dalam dirinya. Sehingga kegiatan tersebut walaupun hanya sebatas bersosialisasi demi kepentingan dalam Pilkada, maka bisa dikategorikan sebagai bentuk kegiatan politik praktis dan sudah melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, perlu ada regulasi yang dicantumkan dalam Undang-undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Regulasi dan peraturan yang mengatur mekanisme tentang syarat pencalonan kepala daerah dari unsur TNI maupun Polri sangat penting untuk segera dibuat dan direalisasikan oleh pemerintah. Peraturan tersebut penting, agar tidak terjadi bias antara Undang-undang Pilkada dan Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri. Misalnya dalam peraturan tersebut diatur berupa jeda waktu bagi perwira TNI dan Polri dalam mengikuti pilkada. Jadi, antara mengundurkan diri atau pensiun dan ikut terlibat kegiatan politik ada jeda. Jeda tersebut dua tahun misalnya, baru setelah itu bisa mengikuti Pemilihan kepala daerah (Pilkada) atau Pemilihan Presiden (Pilpres). Hal tersebut untuk menjaga marwah institusi TNI dan Polri serta menjaga netralitasnya dalam pilkada.

Menurut Salim Said, seharusnya pemerintah perlu mengatur adanya waktu jeda sebelum perwira TNI dan Polri terjun ke politik. Peraturan pencalonan kepala daerah dari kalangan militer dan kepolisian yang saling bertentangan. Seharusnya ada waktu tenggang antara pensiun dan ikut kegiatan politik praktis. Peraturan tersebut harus ada dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Peraturan tersebut perlu supaya para pejabat negara tidak tergoda pada saat-saat terakhirnya di lembaga itu dan melakukan investasi popularitasnya supaya terpilih atau mendapat dukungan

partai politik untuk pencalonan mereka.³⁴⁸ Dari ketiga undang-undang tersebut tidak terkoordinir antara satu dengan yang lainnya. Sehingga perlu ada revisi agar tidak dijadikan pedoman bagi anggota TNI dan Polri yang akan mengikuti pilkada tetapi baru mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai bakal calon kepala daerah.

Salim Said menambahkan bahwa, masa jeda bagi anggota TNI dan Polri idealnya yaitu dua tahun dihitung sejak pensiun. Sebenarnya usul tersebut pernah disampaikan kepada DPR saat membahas Undang-Undang TNI pada tahun 2002, sayangnya usulan tersebut tidak ditindaklanjuti oleh parlemen pada saat itu. Dengan demikian, jika regulasi itu tidak dibuat akan terjadi bias dan banyak ditemukan sejumlah kasus di mana perwira TNI dan Polri memanfaatkan jabatannya dalam mempersiapkan diri sebagai calon kepala daerah.³⁴⁹

Senada dengan hal itu, Direktur Riset Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Wahyudi Djafar memberikan pandangan yang sama bahwa harus ada jeda yang panjang bagi anggota TNI dan Polri yang hendak ikut pilkada, kira-kira satu sampai tiga tahun sebelum mendaftar. Oleh karena itu, DPR dan pemerintah harus segera melakukan revisi Undang-Undang menyangkut pesta demokrasi, khususnya terkait dengan poin keterlibatan anggota TNI dan Polri dalam berpolitik.³⁵⁰ Sedangkan menurut Lili Romli (Pengamat Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, LIPI), kehadiran TNI dan Polri sebagai calon kandidat kepala daerah sebagai bentuk kemunduran partai politik dalam

³⁴⁸ <https://republika.co.id/berita/p259eh428/harus-ada-masa-jeda-sebelum-jenderal-maju-pilkada>, Akses 27 Mei 2020

³⁴⁹ <https://www.jawapos.com/nasional/pemilihan/07/01/2018/perwira-tni-polri-ikut-pilkada-ini-yang-dikhawatirkan-salim-said/>, Akses 27 Mei 2020.

³⁵⁰ <https://m.rilis.id/elsam-masa-jeda-anggota-tni-polri-yang-berpolitik-perlu-diatur>, Akses 27 Mei 2020.

melakukan kaderisasi. Mereka tidak mampu mencetak kandidat dari kadernya sendiri, sehingga selalu berharap figur dari luar, termasuk TNI dan Polri.³⁵¹

Hal senada juga dikatakan oleh Eko Riyadi, menurutnya kalau memang ada anggota TNI dan Polri yang ingin dan punya niat ingin terlibat dalam politik praktis. Mereka harus menyatakan mengundurkan diri atau pensiun dulu, setidaknya-tidaknya 5 tahun sebelum proses politik itu dilakukan. Karena kalau tidak dalam sistem modern saat ini TNI dan Polri adalah institusi yang model komandonya sangat tinggi. Kalau mereka mengundurkan diri atau pensiun setelah mencalonkan diri hal itu sangat rawan. Fasilitas publik yang selama ini mereka punya itu akan dimanfaatkan lagi untuk kepentingan elektoralnya, hal itu tidak fair dalam konteks demokrasi proseduralnya.³⁵²

Menurut Pangi Syarwi Chaniago, bahwa ada kegagalan sistem kaderisasi partai politik dengan mengusung para jenderal TNI maupun Polri dalam pilkada serentak. Ada tren partai politik mengambil jalan pintas yaitu dengan mencoba menarik para jenderal ke gelanggang politik, sehingga terkesan partai politik tidak percaya diri. Ada fenomena *split ticket*, yaitu partai politik lebih menonjolkan kandidat (figur) daripada dengan kader sendiri. Serta lebih memprioritaskan figur eksternal atau melakukan *outsourcing* politik dengan mengusung jenderal TNI dan Polri daripada mengusung kader sendiri partai politik. Padahal lebih baik partai politik memberikan *boarding pass* terhadap kadernya daripada mengambil figur eksternal. Di sisi lain keikutsertaan para

³⁵¹ <https://m.detik.com/news/berita/d-3789542/pengamat-jenderal-ikut-pilkada-karena-karir-terancam-mentok>, Akses 27 Mei 2020.

³⁵² Wawancara dengan Eko Riyadi, SH., MH., Direktur Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia UII, 6 Juni 2020.

jenderal TNI dan Polri dalam Pilkada serentak menunjukkan masih adanya doktrin dwifungsi ABRI, yang dicabut sejak era reformasi. Dwifungsi ABRI menyebutkan bahwa militer memiliki dua tugas, yakni menjaga keamanan dan ketertiban negara serta memegang kekuasaan dan mengatur negara. Dengan peran ini, maka militer diizinkan untuk memegang posisi di dalam pemerintahan.³⁵³

Menurut Yati Andriyani (Peneliti Kontras), menilai bahwa keikutsertaan sejumlah anggota TNI dan Polri dalam Pilkada serentak 2018 sebagai langkah kemunduran demokrasi. Tindakan tersebut sebagai bentuk pengkhianatan terhadap semangat reformasi yang menjunjung tinggi supremasi sipil dalam politik. Salah satu semangat reformasi adalah tidak melibatkan TNI dan Polri di dalam politik praktis. Keterlibatan TNI dan Polri dalam perpolitikan telah dicabut pasca reformasi tahun 1998. Lahirnya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, yang secara tegas melarang anggota TNI dan Polri terlibat dalam ranah politik praktis.³⁵⁴ Dengan demikian, majunya anggota TNI dan Polri tidak bisa diantisipasi, sama saja dengan memberikan peluang untuk berpolitik lagi, dan peluang itu didapat dengan peran partai politik yang mengusung dalam pilkada. Sepanjang mereka masih aktif menjadi anggota TNI dan Polri, maka tidak boleh melakukan kegiatan yang memiliki kaitan dengan politik seperti kampanye dan deklarasi. Seharusnya partai politik sebagai pilar demokrasi di samping menjaga marwah partai politik juga harus benar-benar

³⁵³ <https://republika.co.id/berita/p25dii428/jenderal-ikut-pilkada-pengamat-akibat-kegagalan-kaderisasi>, Akses 27 Mei 2020.

³⁵⁴ <https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180110155302-32-267929/keterlibatan-tni-polri-di-pilkada-kemunduran-demokrasi>, Akses 27 Mei 2020

memposisikan dirinya sebagai pilar demokrasi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai etika politik.

Dalam negara demokrasi, anggota TNI dan Polri tidak boleh berpolitik. Tugas TNI dan Polri di dalam negara demokrasi adalah untuk menjaga pertahanan dan keamanan negara dan tidak difungsikan untuk berpolitik. Penegasan tentang larangan anggota TNI dan Polri aktif tidak boleh berpolitik diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.³⁵⁵ Selama ini partai politik memberikan ruang terhadap anggota TNI dan Polri kembali ke ranah politik praktis, yaitu dengan dicalonkannya para figur eksternal dalam kontestasi pilkada 2018. Partai politik seharusnya tidak memberikan ruang terhadap anggota TNI dan Polri yang aktif untuk melakukan langkah-langkah politik dalam pilkada, karena dalam Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri sangat tegas melarang anggota TNI dan Polri aktif terlibat dalam politik praktis. Sehingga apabila ada anggota TNI dan Polri yang ingin terlibat politik praktis, harus mengundurkan diri atau pensiun. Di samping itu harus ada mekanisme dan aturan yang ketat dalam merekrut anggota TNI dan Polri sebagai kandidat dalam pilkada. Pembiaran atas langkah-langkah anggota TNI dan Polri aktif berpolitik akan berbahaya dalam kehidupan demokrasi. Hal ini merupakan bentuk kemunduran demokrasi sektor keamanan. Upaya untuk tidak melibatkan TNI maupun polisi dalam berpolitik merupakan capaian yang esensial dari reformasi 1998. Dengan demikian, pembiaran atas

³⁵⁵ <http://perludem.org/2018/01/09/tni-polri-dalam-kontestasi-pilkada-2018-pertahankan-supremasi-sipil-jaga-netralitas-tni-polri/>, akses 27 Mei 2020

langkah-langkah anggota TNI dan Polri dalam berpolitik (sebelum pensiun dini) adalah bentuk pengingkaran atas reformasi.

Menurut Eko Riyadi, sebelum menjawab mengenai pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri dalam Pilkada serentak 2018. Ada baiknya terlebih dulu meletakkan diskursus mengenai fungsi TNI dan Polri dalam konteks perkembangan suatu negara, dalam artian meletakkan peran militer dan kepolisian dalam suasana negara itu. Di negara-negara yang memang karekturnya sudah demokratis ditandai dengan kemerdekaan individu yang cukup tinggi untuk menentukan sikap politiknya serta kedewasaan individu di negara itu untuk menentukan sikap politiknya, maka mungkin keterlibatan militer dan kepolisian dalam arena pertarungan publik itu boleh, karena masyarakatnya sudah cukup maju, serta memiliki sikap kapasitas sikap politik yang memadai dan independen, maka militer dan kepolisian sangat mungkin diberikan ruang untuk terlibat dalam proses-proses politik. Tetapi di negara-negara yang karakter masyarakatnya masih jauh dari pemilih cerdas, pemilih yang memiliki otoritas tinggi, maka cukup bahaya jika memberikan hak politik kepada militer dan kepolisian. Karena di negara yang pemilihnya belum rasional, elektoralnya adalah patron klien, maka mereka yang memiliki kekuasaan sangat mungkin untuk memanfaatkan kekuasaannya demi untuk kepentingan politik praktisnya. Di antara dua kemungkinan ini, menurutnya Indonesia berada dalam posisi yang kedua, di mana secara umum pemilihnya belum rasional, belum dewasa, belum kritis, sehingga Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri secara tegas mengatur, sepanjang

mereka masih berdinasi di lembaga militer dan kepolisian, mereka dilarang untuk terlibat dalam politik praktis.³⁵⁶

Menurut Zain Victoria Aji, pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, karena dalam institusi TNI apabila ada perwira aktif yang ingin mencalonkan diri sebagai kandidat kepala daerah dalam Pilkada, maka perwira TNI yang bersangkutan harus mengundurkan diri atau pensiun dini dari institusi TNI.³⁵⁷ Sedangkan menurut AKP. Sinduharja, SH., keterlibatan anggota TNI dan Polri aktif dalam Pilkada serentak 2018, serta melibatkan diri secara langsung bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 28 ayat (1) menjelaskan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Sedangkan dari sisi TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 10 ayat (1) menjelaskan bahwa, Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Kemudian ditegaskan dalam ayat (3) bahwa Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.³⁵⁸

³⁵⁶ Wawancara dengan Eko Riyadi, SH., MH., Direktur Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia UII, 6 Juni 2020.

³⁵⁷ Wawancara dengan Zain Victoria Aji, SH, (Kapten CHK NIP. 11050042281283, Kokomrem 072/Pamungkas) 15 April 2019.

³⁵⁸ Wawancara dengan AKP. Sinduharja, SH., (Kaur HAM Subbidbankum Bidkum Polda D.I. Yogyakarta), 16 April 2019.

Zain Victoria Aji menambahkan bahwa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Pasal 7 ayat (2) huruf t, sudah sangat ideal dalam mengatur tentang pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri. Oleh karena itu saat ditetapkan sebagai kontestan calon kepala daerah, anggota TNI harus mengundurkan diri atau pensiun dini sebagai anggota TNI. Apabila calon kepala daerah berasal dari institusi TNI dan Polri, maka harus mengundurkan diri, purna tugas atau pensiun dini terlebih dahulu sebagai perwira TNI. Karena kalau tidak pensiun dini atau mengundurkan diri netralitas TNI tidak terwujud. Semisal ada Komandan Satuan mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik Gubernur, Bupati atau Walikota, maka cenderung menggunakan jabatannya untuk bisa terpilih. Bagi anggota TNI aktif harus mengundurkan diri atau pensiun dini terlebih dahulu sebagai anggota TNI baru bisa mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah.³⁵⁹

Menurut AKP. Sinduharja, SH., bahwa pengaturan yang ideal bagi calon kepala daerah dari unsur Polri yaitu harus mengacu kepada ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hal tersebut sebagai upaya untuk menjaga netralitas Polri dalam pelaksanaan pilkada. Menurutnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Di mana dalam Pasal 28 secara

³⁵⁹ Wawancara dengan Zain Victoria Aji, SH, (Kapten CHK NIP. 11050042281283, Kokomrem 072/Pamungkas) 15 April 2019.

tegas menjelaskan bahwa (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Kemudian dipertegas dalam ayat (3) bahwa Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Pasal 7 ayat (2) huruf t menjelaskan bahwa: *“Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan.”*³⁶⁰

AKP. Sinduharja, SH., menambahkan bahwa mengenai ketentuan dalam Pasal 7 ayat (2) huruf t, harus dilihat dari payung hukumnya terlebih dahulu, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, menginduk kepada TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sedangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota mengijinkannya tanpa harus pensiun terlebih dahulu. Oleh karena itu, maka diambil jalan tengah boleh maju sebagai kandidat kepala daerah, tetapi setelah ditetapkan sebagai calon kepala daerah harus mengundurkan diri. Apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, maka itu menjadi jalan

³⁶⁰ Wawancara dengan AKP. Sinduharja, SH., (Kaur HAM Subbidbankum Bidkum Polda D.I. Yogyakarta), 16 April 2019.

tengah dari formasi yang ideal. Jadi pada intinya tidak boleh, karena bertentangan dengan TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dari hal ini bisa ditafsirkan bahwa tindakan Polri dalam keikutsertaan dalam Pilkada serentak 2018 tidak melanggar Undang-undang karena bukan pejabat, yang dilarang adalah menduduki jabatan, artinya jabatan definitif. Menurutnya adanya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengatur terkait pencalonan kepala daerah yang memperbolehkan pengunduran dirinya pasca ketetapan dari KPU merupakan jalan tengah.

Eko Riyadi menambahkan bahwa pengaturan yang ideal bagi anggota TNI dan Polri yang ingin terlibat dalam politik praktis yaitu dengan mengundurkan diri institusi TNI dan Polri. Tetapi mundurpun menurutnya seharusnya ada aturan mainnya, yaitu jeda setidaknya-tidaknya 5 tahun waktu yang sangat ideal untuk memberi jeda agar mundur dulu atau berhenti dulu dari posisinya sebagai militer dan aparat kepolisian baru mencalonkan diri di jabatan publik.³⁶¹ Sementara menurut AKP. Sinduharja, SH., tidak perlu adanya jeda untuk terlibat dalam politik, karena dalam ketentuan institusi Polri tidak ada jeda dalam keikutsertaan dalam politik. Kalau semisal nunggu pensiun misalnya, hal tersebut membutuhkan waktu yang lama dan berproses lama, artinya ada hak warga negara yang hilang. Sehingga Pasal 7 ayat (2) huruf t sangat ideal dan merupakan jalan tengah yang diambil karena memberikan hak yang sama

³⁶¹ Wawancara dengan Eko Riyadi, SH., MH., Direktur Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia UII, 6 Juni 2020.

terhadap warga negara termasuk TNI dan Polri untuk terlibat dalam kontestasi pilkada.³⁶² Senada dengan hal itu menurut Zain Victoria Aji, bahwa tidak setuju dengan aturan berupa jeda bagi anggota TNI untuk terjun ke politik. Menurutnya ketika TNI sudah mengundurkan diri atau pensiun dini jangan diragukan netralitas, dan ketika sudah pensiun tidak mungkin memiliki pengaruh. Dan lebih setuju dengan peraturan yang telah ada dalam undang-undang pilkada.³⁶³

Melihat penjelasan di atas, sebagai negara demokrasi pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri dapat dilihat dari dua aspek, yaitu pro dan kontra. Bagi yang pro atau setuju, mengatakan bahwa pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri sah-sah saja dalam negara demokrasi, semua warga negara memiliki hak yang sama dalam pemilihan kepala daerah, termasuk TNI dan Polri. Sedangkan yang kontra menganggap pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri aktif bertentangan dengan semangat reformasi dan paradigma baru TNI dan Polri, serta bertentangan dengan Undang-Undang TNI dan Polri. Dengan demikian, dapat dipahami terdapat dua perspektif terkait dengan pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri dan dapat disimpulkan bahwa:

Pertama, pada dasarnya pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri sah-sah saja dalam negara demokrasi, karena setiap orang memiliki hak yang sama sebagai warga negara termasuk TNI dan Polri. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 28D ayat (1) yaitu, *setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama*

³⁶² Wawancara dengan AKP. Sinduharja, SH., (Kaur HAM Subbidbankum Bidkum Polda D.I. Yogyakarta), 16 April 2019.

³⁶³ Wawancara dengan Zain Victoria Aji, SH, (Kapten CHK NIP. 11050042281283, Kokomrem 072/Pamungkas) 15 April 2019.

dihadapan hukum. Penjelasan tersebut dipertegas dalam ayat (3) setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Dan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa “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”.

TNI dan Polri berhak dan memiliki hak yang sama untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah sebagai bentuk perwujudan Pasal 27 ayat (1) Juncto Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Artinya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, Pasal 7 ayat (2) huruf t, merupakan jalan tengah yang diambil sebagai bentuk perwujudan dari hak asasi manusia, karena setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Kedua, pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 39 ayat (2) yang berbunyi prajurit dilarang terlibat dalam kegiatan politik praktis. Dan dipertegas dalam Pasal 47 ayat (1) Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 28 ayat (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Dan dipertegas dalam ayat (3)

Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Adanya pro dan kontra terhadap pencalonan anggota TNI dan Polri dalam pilkada serentak 2018 karena tidak sinkron antara Undang-Undang Pilkada, Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri, serta terdapat ketimpangan terkait dengan prosedur keikutsertaan anggotanya dalam politik. Sehingga berimplikasi terhadap tidak terkoordinasi antara ketiga undang-undang tersebut. Jika merujuk Undang-Undang Pilkada, anggota TNI dan Polri boleh mengundurkan diri dari jabatannya sejak ditetapkan sebagai calon kepala daerah. Jika merujuk Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri, anggota TNI dan Polri dilarang terlibat dalam politik praktis. Oleh karena itu yang menjadi rujukan adalah Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, bukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada atau peraturan KPU.

Menurut Salim Said, persoalan tersebut di atas seharusnya dibawa ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menentukan Undang-undang yang mana sebenarnya yang dipakai. Apabila yang dipakai Undang-Undang Pilkada, hal tersebut akan menguntungkan anggota TNI dan Polri yang akan mencalonkan diri dalam pilkada.³⁶⁴ Keterlibatan perwira TNI dan Polri yang mengikuti dalam Pilkada serentak 2018 merupakan fenomena yang harus dicermati dengan seksama dan sungguh-sungguh khususnya di lingkungan TNI dan Polri.

³⁶⁴ <https://nasional.tempo.co/read/1047868/jenderal-ikut-pilkada-ahli-pertahanan-aturannya-berantakan>, Akses 27 Mei 2020

Mengingat, TNI sebagai alat pertahanan negara dan Polri memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Apabila fenomena tersebut terus dilanjutkan dan tidak ada aturan yang jelas yang mengatur di dalam internal institusi TNI dan Polri serta tidak ada upaya untuk membenahan, hal tersebut dikhawatirkan akan terjadi penyalagunaan kewenangan.

Besar kemungkinan jika hal tersebut terus di tradisikan, tidak ada aturan yang mengatur bagi para jenderal baik di isntitusi TNI dan Polri, akan berimplikasi terhadap kewenangan yang ada pada mereka untuk menaikkan elektabilitas dan popularitas selama mereka menjabat. Artinya kewenangan mereka sebagai alat pertahanan negara dan penegak hukum dan menjaga keamanan bisa terabaikan. Oleh karena itu, seharusnya di internal institusi TNI dan Polri harus ada aturan yang mengatur tentang mekanisme jika ada anggotanya ingin terlibat dalam politik praktis. Minimal ada jeda satu tahun atau dua tahun untuk mengundurkan diri atau pensiun dini, jika hal tersebut dilakukan baru bisa terlibat dalam politik untuk maju sebagai kandidat kepala daerah. Hal tersebut sebagai upaya untuk menjaga netralitas serta marwah institusi baik di TNI dan Polri.

Problem lainnya bukan hanya di TNI dan Polri, tetapi ada di partai politik, yang secara terbuka mengusung TNI dan Polri dalam pilkada serentak 2018. Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada aturannya melonggarkan, seharusnya ada dari pihak Bawaslu, misalnya memberikan peringatan, dengan mengatakan bahwa seharusnya anggota TNI dan

Polri yang ingin terlibat dalam kontestasi politik harus mengundurkan diri atau pensiun dini jauh-jauh hari sebelum mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah. Hal tersebut penting, demi terciptanya tatanan demokrasi dan tidak ada bias antara Undang-Undang TNI, Undang-Undang Polri dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Oleh karena itu, jika ada anggota TNI dan Polri yang ingin terjun dalam dunia politik, maka harus mengundurkan diri atau pensiun dini, dan jangan menunggu ditetapkan oleh KPU sebagai peserta. Serta harus ada aturan internal dari institusi TNI dan Polri, aturan tersebut harus tegas mengatur bahwa apabila ada anggota TNI dan Polri yang ingin terlibat dalam politik praktis harus mengundurkan diri terlebih dahulu.

Dari sekian banyak kandidat kepala daerah yang memiliki latar belakang sebagai anggota TNI dan Polri dalam Pilkada serentak 2018. Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menetapkan dan meliris hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak 2018 di 162 dari 171 daerah yang menyelenggarakan Pilkada Serentak. Dari data yang diliris oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) hanya ada tiga perwira yang terpilih menjadi kepala daerah. Ketiga perwira tersebut di antaranya sebagai berikut:

Pertama, Edy Rahmayadi, terpilih sebagai gubernur Sumatera Utara, yang berpasangan dengan Musa Rajekshah. Pasangan ini mengantongi suara 3.291.137. Edy Rahmayadi resmi mengundurkan diri dari TNI pada 4 Januari 2018, yaitu dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Panglima TNI Nomor Kep/12/I/2018 tentang pemberhentian sekaligus pemberian jabatan di lingkungan TNI kepada yang bersangkutan menjadi Pati Mabes TNI AD.

Kedua, Murad Ismail, terpilih menjadi Gubernur Maluku bersama pasangannya, yaitu Barnabas Nathaniel Orno, dengan perolehan 328.982 suara. Sebelum maju di Pilkada dan masuk ke dunia politik, ia merupakan perwira polisi berpangkat Irjen Pol dan bertugas sebagai Kepala Koordinasi Brimob Polri.

Ketiga, Edy Afrizal Natar Nasution terpilih sebagai Wakil Gubernur Riau bersama Syamsuar sebagai Gubernur. Edy merupakan purnawirawan TNI berpangkat Brigadir Jenderal, lulusan Akademi Militer 1984. Sebelum memutuskan untuk mundur dari dunia militer yang membesarkan namanya, Edy menjabat Komandan Korem (Danrem) 031/Wirabirama.³⁶⁵

Berikut hasil pilkada serentak 2018 dan perolehan suara yang diikuti oleh anggota TNI dan Polri, yaitu sebagai berikut:

- a. Pilkada Sumatera Utara 2018, dari hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Utara tahun 2018, dimenangkan oleh pasangan nomor urut 1, yaitu Edy Rahmayadi dan Musa Rajekshah yang didukung oleh PAN, PKS, Partai Nasdem, Partai Golkar, Partai Hanura, dan Partai Gerindra, dengan perolehan surat suara sah terbanyak sebanyak 57,6 persen.³⁶⁶ Sedangkan pasangan nomor urut 2 yaitu Djarot Saiful Hidayat dan Sihar Sitorus yang di dukung oleh PDI Perjuangan dan PPP mendapatkan perolehan suara berjumlah 42,4 persen.³⁶⁷
- b. Pilkada Riau 2018, dari hasil rekapitulasi penghitungan dan penetapan yang diliris oleh Komisi Pemilihan Umum menetapkan Syamsuar dan Edy Natar Afrizal Nasution sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Riau terpilih. Dengan perolehan total 799.289 suara. Selisih suara dengan posisi kedua yang ditempati pasangan Arsyadjuliandi Rachman dan Suyatno sebanyak 292.102 suara. Pasangan Syamsuar yang merupakan Bupati Siak dua periode dengan Edy Nasution mantan Komandan Korem Wirabima

³⁶⁵ <https://nasional.kompas.com/read/2018/07/27/11000041/3-perwira-tnipolri-yang-terpilih-dalam-pilkada-2018-siapa-saja-mereka?page=2>, akses 29 Mei 2020

³⁶⁶ <https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180708232039-32-312556/kpu-tetapkan-edy-iject-pemenang-pilgub-sumut-2018>, Akses 30 Mei 2020.

³⁶⁷ <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1052234-sah-edy-rahmayadi-musa-rajekshah-pemenang-pilkada-sumut-2018>, Akses 30 Mei 2020.

Pekanbaru berpangkat Brigjen purnawirawan yang diusung tiga partai politik, yaitu PAN, Nasdem dan PKS. Mereka membentuk Koalisi Riau Bersatu (Karib). Sedangkan pasangan Arsyad dan Juliandi Rachman (Gubernur Riau), Suyatno (Bupati Rokan Hilir) kalah dalam pilkada Riau. Pasangan petahana ini diusung oleh Golkar, PDI-P, Hanura dan PKPI. Sementara diposisi ketiga, perolehan suara hasil rapat pleno rekapitulasi KPU Riau yaitu pasangan nomor urut 3 Firdaus (Wali Kota Pekanbaru dua periode) Rusli Effendi, diusung oleh Partai Demokrat dan PPP, unggul di Kabupaten Kampar dengan perolehan 118.511 suara. Total perolehan suara pasangan sebanyak 416.248 suara. Untuk pasangan Lukman Edy dan Hardianto, kedua anggota legislatif ini hanya unggul di Kabupaten Indragiri Hilir dengan memperoleh 114.862 suara. Total suara pasangan yang diusung PKB dan Gerindra ini memperoleh 369.802 suara. Untuk jumlah surat suara sah sebanyak 2.092.526 suara dan surat suara tidak sah sebanyak 53.606 suara. Jumlah total suara sah dan tidak sah 2.146.132 suara.³⁶⁸

- c. Pilkada Kota Bengkulu 2018, dari hasil yang diliris oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Bengkulu dimenangkan oleh pasangan calon nomor 3, yaitu Helmi dan Dedy Wahyudi yang didukung oleh Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Gerindra dan Partai Demokrat, dengan jumlah perolehan 44.449 suara dengan persentase 33,32%. Sedangkan pasangan David Suardi (TNI, Kepala Penerangan 041 Garuda Mas Bengkulu Dam II/Sriwijaya)-Bakhsir (Mantan Kepala BNN Kota Bengkulu), pasangan yang maju dari perseorangan dengan jumlah dukungan 29.683 suara dengan persentase 22,25%. Pasangan Erna Sari Dewi-Ahmad Zarkasi, yang di dukung oleh Partai Nasdem, PKS dan PPP, hanya memperoleh 22.699 suara, dengan persentase 17,01%. Sedangkan pasangan Patriana Sosialinda-Mirza memperoleh 36.584 suara dengan persentase 27,42% yang di dukung oleh PDIP, Partai Golkar dan Hanura.³⁶⁹
- d. Pilkada Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro 2018 (selanjutnya disebut Pilkada Sitaro 2018) Pilkada Sitaro 2018 dimenangkan oleh Pasangan calon Nomor 4 Evangelian Sasingen-John Heit Palandung, yang didukung oleh PDIP dengan mendapatkan 21.103 suara dengan persentase 46,11%. Pasangan Alfrets Ronald Takarendehang-Jutixel Rudolf Parera yang di dukung oleh partai Golkar mendapatkan jumlah 10.833 suara dengan persentase 23,67%. Pasangan Siska Salindeho-Heronimus Makainas yang maju dari jalur perseorangan mendapatkan 10.572

³⁶⁸ <https://www.merdeka.com/politik/kpu-tetapkan-syamsuar-edy-nasution-sebagai-pemenang-pilgub-riau.html>, Akses 30 mei 2020

³⁶⁹ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Wali_Kota_Bengkulu_2018, Akses 30 Mei 2020.

- suara dengan persentase 23,10%. Sedangkan pasangan Ad Almost Berd Maliogha-Elians Bawole yang didukung oleh Gerindra, Nasdem dan PAN mendapatkan 3.256 suara dengan persentase 7,11%. Dengan partisipasi pemilih 45.997, dengan persentase 85,16%, pemilih tidak berpartisipasi 8.015, dengan persentase 14,84%.³⁷⁰
- e. Pilkada Kabupaten Polewali Mandar 2018 (selanjutnya disebut Pilkada Polman 2018) merupakan pemilihan umum di Kabupaten Polewali Mandar, Sulawesi Barat, untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati periode 2019-2024. Pilkada Kabupaten Polewali Mandar 2018 di menangkan oleh pasangan Andi Ibrahim Masdar-M. Natsir Rahmat yang didukung oleh partai Golkar, Gerindra, PDIP, PAN, PKB, PKS, dan PKPI memperoleh 121.328 suara dengan persentase 55,35%. Sedangkan Salim S. Mengga-Marwan yang didukung oleh Partai Demokrat, PPP, Nasdem, memperoleh 97.889 suara dengan persentase 44.65%.³⁷¹
 - f. Pilkada Kabupaten Biak Numfor 2018 dimenangkan oleh pasangan nomor urut 2 yaitu Herry Ario Naap-Nehemia Wospakrik. Pasangan ini didukung partai Golkar, PDIP, Hanura dan PBB memperoleh 24.892 suara dengan persentase 42,55%. Sedangkan pasangan Andreas Msen-Justinus Wihelmus Noriwari yang maju dari jalur perseorangan memperoleh 13.787 suara dengan persentase 23,57%. Sedangkan pasangan Nichodemus Ronsumbre-Akmal Bachri Hi Kalabe yang didukung oleh partai Nasdem, Demokrat, PPP, PAN dan PKB memperoleh 19.824 suara dengan persentase 33,89%.³⁷²
 - g. Pilkada Bolaang Mongondow Utara 2018 dimenangkan oleh pasangan calon nomor 2 Depri Pontoh-Amin Lasena, pasangan yang di usung oleh PPP, PDIP, PKB, Demokrat dan Gerindra. Pasangan ini memperoleh 19.645 suara dengan persentase 39,79%. Pasangan Karel Bangko-Arman Lumoto yang didukung oleh Golkar, PAN dan Nasdem mendapatkan 10.521 suara dengan persentase 21,31%. Sedangkan pasangan Hamdan Datunsolang-Marianto Babay yang maju dengan jalur perseorangan mendapatkan 19.645 suara dengan persentase 38,90%.³⁷³ Seperti diketahui Kolenel Marianto Babay merupakan kandidat yang memiliki latar belakang TNI.

³⁷⁰ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Sitaro_2018, Akses 30 Mei 2018

³⁷¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Polewali_Mandar_2018, Akses 30 Mei 2020

³⁷² https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Biak_Numfor_2018, Akses 30 Mei 2020

³⁷³ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Bolaang_Mongondow_Utara_2018, Akses 30 Mei 2020

- h. Pilkada Maluku 2018 dimenangkan oleh pasangan Irjen Pol Murad Ismail-Barnabas Orno, yang diusung oleh partai PDIP, PAN, PPP, PKPI, PKB, Hanura, Gerindra, NasDem dan Perindo. Dengan perolehan 328.982 suara dengan persentase 40,83%. Sedangkan Said-Andreas yang didukung oleh Partai Golkar, PKS, Demokrat dan PBB memperoleh 251.036 suara dengan persentase 31,16%. Sedangkan pasangan Herman-Vanath yang maju dari jalur independen memperoleh 225.636 suara dengan persentase 28,01%.³⁷⁴
- i. Pilkada Jawa Barat 2018, dimenangkan oleh pasangan Ridwan Kamil-Uu Ruzhanul Ulum Partai yang diusung oleh Partai Nasdem, PKB, PPP, dan Partai Hanura dengan perolehan 7.226.254 suara dengan persentase 32,88%. Sedangkan pasangan Tubagus Hasanudin-Anton Charliyan yang diusung oleh PDI-P mendapatkan 2.773.078 suara dengan persentase 12,62%. Sementara pasangan Sudrajat-Ahmad Syaikh yang diusung oleh PKS dan Partai Gerindra mendapatkan 6.317.465 suara dengan persentase 28,74%. Pasangan Deddy Mizwar-Dedi Mulyadi yang diusung oleh Partai Golkar dan Partai Demokrat mendapatkan 5.663.198 suara dengan persentase 25,77%.³⁷⁵
- j. Pilkada Kalimantan Timur 2018 dimenangkan oleh pasangan Isran-Hadi yang didukung oleh partai Gerindra, PKS dan PAN dengan perolehan 417.711 suara dengan persentase 31,33%. Pasangan Andi-Rizal yang didukung oleh Partai Golkar dan Nasdem mendapatkan 288.166 suara dengan persentase 21,62%. Syaharie-Awang yang didukung oleh partai Demokrat, PPP dan PKB mendapatkan 302.987 suara dengan persentase 22,73%. Sedangkan pasangan Rusmadi-Safarudin yang didukung oleh PDIP dan Hanura mendapatkan 324.226 suara dengan persentase 24,32%.³⁷⁶
- k. Pilkada Tapanuli Utara 2018 dimenangkan oleh pasangan calon nomor 1 yaitu Nikson Nababan-Sarlandy Hutabarat yang diusung oleh PDIP, Golkar, Nasdem, PAN dan PKB dengan perolehan 69.375 suara dengan persentase 46,12%. Sedangkan pasangan Jonius Taripar Parsaroan Hutabarat-Frengky Pardamean Simanjuntak yang didukung oleh partai Gerindra, Hanura, PD, PKPI mendapatkan 61.046 suara dengan persentase 40,58%. Sedangkan pasangan Christmanto Lumbantobing-Hotman P.

³⁷⁴ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Maluku_2018, Akses 30 Mei 2020

³⁷⁵ <https://regional.kompas.com/read/2018/07/09/07532081/ini-pemenang-pilkada-jabar-jateng-dan-jatim-2018>, Akses 30 Mei 2020

³⁷⁶ https://id.m.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Kalimantan_Timur_2018, Akses 30 Mei 2020

Hutasoit yang maju dari jalur independen mendapatkan 20.010 suara dengan persentase 13,30%.³⁷⁷

- l. Pilkada Manggarai Timur 2018 dimenangkan oleh pasangan Agas Andreas-Jaghur Stefanus dengan perolehan 46.537 suara. Pasangan Tarsisius Syukur-Yoseph Biron Aur 43.064 suara. Pasangan Marselis Sarimin Karong-Paskalis Sirajudin 26.046 suara, Pasangan Bonefasius Uha-Fransiskus Anggal mendapatkan 14.498 suara sedangkan pasangan Fransiskus Sarong-Kasmirus Don mendapatkan 12.811 suara.³⁷⁸
- m. Pilkada Kota Bau Bau 2018 dimenangkan oleh pasangan Dr. H.A.S Tamrin, MH- La Ode Ahmad Monianse dengan perolehan 14.541 suara dengan persentase 31,31%. Pasangan H. Yusran Fahim, SE-Drs. Ahmad MM memperoleh 11.734 suara dengan persentase 25,27%. Sedangkan pasangan Hj. Roslina Rohim-La Ode Yasin mendapatkan 11.419 suara dengan persentase 24,59%. Pasangan Drs. H. Ibrahim Marsela, MM-Ilyas, S.Sos yang maju dari jalur independen mendapatkan 6.009 suara dengan persentase 12,94%. Sedangkan pasangan Wa Ode Maasra Manarfa-Ikhsan Ismail mendapatkan 2.734 suara dengan persentase 5,89%.³⁷⁹

Melihat hasil perolehan kandidat yang memiliki latar belakang anggota TNI dan Polri dalam pilkada serentak 2018, hanya ada tiga pemenang yang memiliki latar belakang TNI dan Polri. Hal ini menandakan bahwa rasionalitas pemilih meningkat. Sehingga berimplikasi terhadap perolehan suara yang didapat oleh kandidat berlatar belakang TNI dan Polri. Masyarakat saat ini tidak lagi menganggap pemimpin yang berwibawa, berkarakter dan tegas tidak hanya berasal dari kandidat yang berlatar belakang TNI dan Polri. Sehingga faktor tersebut berimplikasi terhadap popularitas kandidat yang memiliki latar belakang TNI dan Polri berkurang. Kewibawaan seorang kandidat yang berlatar belakang TNI dan Polri menurun sehingga membuat perolehan suara menurun serta tidak memberikan efek psikologis yang nyata terhadap publik. Di samping itu, faktor

³⁷⁷ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Tapanuli_Utara_2018, Akses 30 Mei 2020

³⁷⁸ <https://www.delegasi.com/hasil-akhir-pilkada-10-kabupaten-di-ntt-tahun-2018/>, Akses 30 Mei 2020

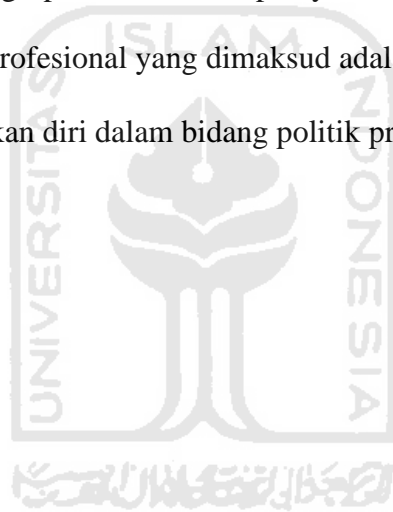
³⁷⁹ <https://sultrakini.com/topik/pemenang-pilkada-baubau>, Akses 30 Mei 2020

menurunnya suara yang didapat yaitu karena saat mencalonkan diri justru di injuri time, dan tidak cukup waktu untuk melakukan sosialisasi serta melakukan kampanye dibandingkan dengan calon sipil, mengingat calon kandidat yang memiliki latar belakang TNI dan Polri popularitasnya tidak sebesar sipil.

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat dipahami apabila ada anggota TNI dan Polri yang ingin terlibat dalam politik praktis, maka seharusnya mereka harus mengundurkan diri atau pensiun dini dari instansi terlebih dahulu. Mengundurkan diri atau pensiun dini dilakukan minimal dua tahun sebelum mereka mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 2 huruf d, ihwal jati diri TNI, disebutkan bahwa *“Tentara Profesional, yaitu tentara yang terlatih, terdidik, diperlengkapi secara baik, tidak berpolitik praktis, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi.”*

Sejauh ini Undang-Undang TNI dan Polri sudah mengatur bahwa anggota TNI dan Polri tidak boleh terlibat dalam politik praktis. Hal tersebut dikhawatirkan mereka menggunakan sistem mereka, yaitu sistem komando untuk kepentingan politik praktis. Oleh karena itu, kalau mereka menghendaki ingin terlibat dalam politik praktis, misalnya menjadi calon kepala daerah, maka harus mundur dari jabatan dari posisinya sebagai anggota TNI dan Polri. Tetapi mundurpun seharusnya ada aturan mainnya, yaitu jeda setidaknya dua

tahun. Jeda dua tahun tersebut merupakan waktu yang sangat ideal untuk memberi jeda agar mengundurkan diri atau pensiun dini dari posisinya sebagai anggota TNI dan Polri baru mencalonkan diri di jabatan publik. Langkah tersebut sebagai upaya untuk menjaga netralitas serta upaya untuk mengatur strategi dan memiliki waktu yang cukup lama untuk sosialisasi dan kampanye seperti yang dilakukan oleh calon dari sipil. Salah satu prasyarat utama bagi terciptanya konsolidasi demokrasi adalah otoritas sipil yang semakin kuat yang disertai dengan pengawasan parlemen yang optimal, dan terciptanya aktor keamanan (militer dan polisi) yang profesional. Profesional yang dimaksud adalah anggota TNI dan Polri tidak terlibat atau melibatkan diri dalam bidang politik praktis.



BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Pilkada serentak 2018 yang diikuti oleh sebagian kandidat yang memiliki latar belakang sebagai anggota TNI dan Polri, baik yang sudah purnawirawan maupun perwira aktif yang mengundurkan diri atau pensiun dini untuk bisa ikut kontestasi pemilihan kepala daerah. Namun, yang menjadi perhatian untuk diteliti adalah ada sebagian perwira aktif TNI dan Polri yang sudah melakukan manuver politik sebelum kandidat tersebut mengundurkan diri. Artinya keterlibatan mereka dalam politik praktis sebelum mengundurkan diri atau pensiun merupakan tindakan yang bisa menimbulkan masalah dalam negara demokrasi. Di samping itu, keterlibatan tersebut adalah bentuk pengingkaran terhadap reformasi internal TNI dan Polri.
2. Hasil dari penelitian yang dihasilkan dapat disimpulkan sebagai berikut: *Pertama*, merujuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 5 ayat (2) yaitu Tentara Nasional Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Dan Pasal 10 ayat (1) bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak

melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Dan ditegaskan dalam ayat (3) bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. *Kedua*, merujuk Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia Pasal 39 ayat (2) ditegaskan bahwa Prajurit dilarang terlibat dalam kegiatan politik praktis. Sedangkan dalam Pasal 47 ayat (1) dijelaskan pula bahwa prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 28 ayat (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Dan dipertegas dalam ayat (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Merujuk ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa:

- a. Ketentuan tersebut di atas bermakna bahwa anggota TNI dan Polri dilarang terlibat politik praktis, sehingga keterlibatan anggota TNI dan Polri secara langsung dalam kehidupan politik praktis merupakan bentuk pengingkaran terhadap reformasi internal TNI dan Polri.
- b. Perlu adanya regulasi berupa Undang-undang atau peraturan internal institusi TNI maupun Polri yang mengatur tentang anggota TNI maupun Polri aktif yang ingin terjun dalam dunia politik.
- c. Perlu ada peraturan yang mengatur beruda jeda, minimal dua tahun sejak mengundurkan diri atau pensiun, baru setelah itu boleh mencalonkan diri sebagai kepala daerah.

3. Merujuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Pasal 7 ayat (2) huruf t menjelaskan bahwa: *“Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan.* Menurut ketentuan Undang-undang tersebut tindakan mereka dengan ikut serta konstestasi pemilihan kepala daerah tidak melanggar Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Apabila merujuk kepada undang-undang pilkada pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri boleh dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Pilkada. Hal tersebut dikarenakan undang-undang Pilkada memberikan ruang terhadap pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri aktif, dan boleh mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai bakal calon. Inilah kemudian yang menjadi bias, antara Undang-undang TNI, Undang-undang Polri dan Undang-undang Pilkada. Seharusnya ketiga undang-undang tersebut sinkron, sehingga pelaksanaan Pilkada sesuai dengan cita-cita reformasi, serta sesuai dengan paradigma baru TNI dan Polri.
4. Keikutsertaan sejumlah anggota TNI dan Polri dalam Pilkada serentak 2018 dinilai sebagai langkah kemunduran demokrasi. Di karenakan tindakan tersebut sebagai bentuk pengkhianatan terhadap semangat reformasi yang menjunjung tinggi supremasi sipil dalam politik.

5. Seharusnya partai politik sebagai pilar demokrasi menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan etika politik. Mengingat selama ini partai politik memberikan ruang terhadap TNI dan Polri aktif kembali ke ranah politik praktis, yaitu dengan dicalonkannya para figur eksternal dalam kontestasi pilkada serentak 2018.

B. REKOMENDASI

1. Pemerintah diharapkan segera merevisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada;
2. Pemerintah harus membuat peraturan yaitu berupa jeda waktu bagi perwira TNI dan Polri yang ingin terlibat dalam politik, seperti Pemilihan kepala daerah (Pilkada) atau Pemilihan Presiden (Pilpres);
3. Khusus untuk Partai politik, diharapkan dalam merekrut kandidat harus mengutamakan kader partai politik sendiri, agar sistem partai politik berjalan;
4. Khusus untuk TNI dan Polri yang memang berniat untuk mencalonkan diri sebagai kandidat kepala daerah, diharapkan mengundurkan diri atau pensiun terlebih dahulu serta ada jeda. Hal tersebut agar memiliki modal yang cukup besar untuk dikenal oleh masyarakat;
5. Institusi TNI dan Polri diharapkan tegas dan membuat aturan internal bagi anggota TNI dan Polri yang ingin terlibat dalam politik praktis. Peraturan tersebut dalam rangka menjaga netralitas dan profesional TNI dan Polri.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- A Permana, Wahyu. *Melangkah ditengah Badai: Pokok-Pokok Pikiran Jenderal TNI Wiranto*, Jakarta: Yayasan Kebangsaan Bersatu, 1999.
- Adhani, Hani. *Sengketa Pilkada, Penyelesaian dari Mahkamah Agung Ke Mahkamah Konstitusi*, Depok: Rajawali Press, 2019.
- Adi Purnama, Ketut. *Hukum Kepolisian, Sejarah dan Peran Polri dalam Penegakan Hukum Serta Perlindungan HAM*, Bandung: PT Refika Aditama, 2018.
- Ahmadi, Aziz. *Prajurit Menggugat: Kajian Kritis Pelaksanaan Uji Keadilan dan Kelayakan Calon Panglima TNI*, Jakarta: Rajawali Press, 2015.
- Alamsyah, Bunyamin. *Pemilu Dalam Tata Hukum Islam dan Implementasinya di Indonesia*, Bandung: BATIC PRESS, 2010.
- Arifin, Firdaus. *Hak Asasi Manusia; Teori, Perkembangan dan Pengaturan*, Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2019.
- Asplund, Knut D. Suparman Marzuki dan Eko Riyadi. *Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), 2008.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dan Pelaksanaannya di Indonesia (Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi 1945-1980 an)*. Jakarta: PT Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Aziz SR, Abdul. ed., *Politik Indonesia Kini, Potret Budaya Politik hingga Dinamika Pilkada*, Malang: Intrans Publishing, 2019.
- Bintang Timur, Fitri. dalam Mufti Makaarim A. ed., *Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan 2014*, Cetakan I. IDSPS, DCAF 2015.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Dahlan Thaib H. & Ni'matul Huda, ed., *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Jurusan HTN-FH UII Yogyakarta, 1992.
- Fattah, Abdoel. *Demiliterisasi Tentara; Pasang Surut Politik Militer 1945-2004*, Yogyakarta: LKiS, 2005.
- Fuady, Munir. *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2009.
- Gaffar, Janedjri M. *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Konstitusi Press (Konpress), 2013.
- . *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2012.
- Gede Yusa, I ed., *Demokrasi, HAM, & Konstitusi Perspektif Negara Bangsa Untuk Menghadirkan Keadilan, Kado untuk 67 Tahun Prof. Dr. I Dewa Gede Atmadja, SH., MS*. Malang: Setara Press, 2011.
- Haboddin, Muhtar. *Dinamika Pilkada dan Demokrasi Lokal di Indonesia*, Malang: UB Press, 2016.

- Haji Said, Salim. *Ini Bukan Kudeta, Reformasi Militer Indonesia, Mesir, Thailand, dan Korea Selatan*, Bandung: PT Mizan Pustaka, 2018.
- Haris, Syamsuddin. ed., *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia, 2017.
- Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan Pertama, 2009.
- Hidayat Sardini, Nur. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011.
- Huda, Ni'matul. dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kencana 2017.
- Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Huntington, Samuel P. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, alih bahasa Asril Marjohan. Jakarta: Pustaka Utama Gratifi, 1997.
- Ibrahim, Johny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media, 2006.
- Isra, Saldi. dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Demokratis, Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2019.
- . *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2018.
- Jurdi, Syarifuddin. *Kekuatan-kekuatan Politik Indonesia, Kontestasi Ideologi dan Kepentingan*, Jakarta: Kencana, 2016.
- Kurniawan Barlyan, Nalom. *Dinamika HAM dan Tanggung Jawab Negara*, Depok: Rajawali Press, 2019.
- Labolo, Muhadam. dan Teguh Ilham. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015.
- Lexi Lonto, Apeles. Wenly Ronald Jefferson Lolong, dan Theodorus Pangalila, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2012.
- Lutfi, Mustafa. *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia (Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi)*, Jogjakarta: UII Press, 2010.
- Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2013.
- . *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Manan, Bagir ed., *Kedaulatan rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Jakarta: Gaya Media Pratama Jakarta. 1996.
- Mariana, Dede. dan Caroline Paskarina. *Demokrasi & Politik Desentralisasi*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008.
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Kencana, 2019.
- Melfa, Wendy. *Pemilukada (Demokrasi dan Otonomi Daerah)*, Lampung: BE Press, 2013.

- Muhtaj, Majda El. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia dari UUD 1945 sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002*, Cetakan ke 6. Jakarta: Kencana, 2017.
- Mukhtar, Sidratahta. *Militer dan Demokrasi*, Malang: Intrans Publishing, 2017.
- . *Posisi Polri di Bawah Presiden; Taruhan Independensi Polri Era Jenderal Tito Karnavian*, Malang: Intrans Publishing, 2017.
- Mukthie Fadjar, A. *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu & Demokrasi; Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah & Penyelesaian Perselisihan hasil Pemilu Secara Demokratis*, Malang: Setara Press, 2013.
- Nasution, Mirza. *Politik Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Medan: Penerbit Puspantara, 2015.
- Nengah Kastika, I. *Hak Memilih TNI dalam Pemilu*, Malang: UB Press, 2013.
- Nuraini Siregar, Sarah. ed., *Pencapaian Reformasi Instrumental Polri Tahun 1999-2011*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2017.
- Nuraini Siregar, Sarah. “Tantangan Reformasi Polri: Membangun Struktur dan Kultur Demokrasi”, dalam Syamsuddin Haris. ed., *Menimbang Demokrasi Dua Dekada*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019.
- Pamungkas, Sigit. “Politik Pilkada di Indonesia”, dalam Muhtar Haboddin, *Dinamika Pilkada dan Demokrasi Lokal di Indonesia*, Malang: UB Press, 2016.
- Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 2009.
- Prihatmoko, Joko J. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Semarang: Lembaga Penelitian, Pengembangan dan Pengabdian Masyarakat (LP3M) Universitas Wahid Hasyim Semarang, Kerjasama dengan Pustaka Pelajar, 2005.
- Qamar, Nurul. *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratic Rechtsstaat)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Rahakundini Bakrie, Connie. *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007.
- Rajab, Untung S. *Kedudukan dan Fungsi Polisi Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan (Berdasarkan UUD 1945)*, Bandung: CV Utomo, 2003.
- Rusli Karim, M. *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991.
- Saefulloh Fatah, Eep. *Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru; Masalah dan Masa Depan Demokrasi Terpimpin Konstitusional*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2000.
- Said, Salim. *Wawancara tentang Tentara dan Politik*, Jakarta: PT Pustaka Sinar Harapan, 2001.
- Sanit, Arbi. *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997.
- Sihotang, Januari. *Pemilu dalam Transisi Demokrasi Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2018.
- Siti Zuhro, R. et. al., *Demokrasi Lokal: Perubahan dan Kesenambungan Nilai-Nilai Budaya Politik Lokal di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Bali*, Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2009.

- Slamet Kurnia, Titon. *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia The Jimly Court 2003-2008*, Bandung: Penerbit CV. Mandar Maju, 2015.
- Sodikin. *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Bekasi: Gramata Publishing, 2014.
- Soebijono. et.al., *Dwifungsi ABRI, Perkembangan dan Peranannya dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1997.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986.
- Sorensen, Georg. *Demokrasi dan Demokratisasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Sukmajati, Mada. ed., “Evaluasi Pelaksanaan Hak Politik di Pemilu Serentak 2019”, dalam Mada Sukmajati, *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Pelaksanaan Hak Politik*, Jakarta: Penerbit Bawaslu, 2019.
- Sunarso. *Membedah Demokrasi (Sejarah, Konsep, dan Implementasinya di Indonesia)*, Yogyakarta: UNY Press, 2015.
- Surbakti, Ramlan. Didik Supriyanto dan Hasyim Asy’ari. *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011).
- Surbakti, Ramlan. Didik Supriyanto dan Hasyim Asy’ari. *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.
- Suryadi. “Pilkada sebuah Pengantar”, dalam Muhtar Haboddin, *Dinamaika Pilkada dan Demokrasi Lokal di Indonesia*, Malang: UB Press, 2016.
- Suwardi, Harsono. Sasa Djuarsa Sendjaja, Setio Budi ed., *Politik Demokrasi & Manajemen Komunikasi*, Yogyakarta: Galang Press, 2002.
- Triwulan Tutik, Titik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Ubaedillah, A. & Abdul Rozak. *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education), Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah bekerjasama dengan Penerbit Prenada Media Group, 2015.
- Wirahadikusumah, Agus. *Indonesia Baru dan Tantangan TNI, Pemikiran Masa Depan* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.
- Yani Basuki, Ahmad. *Reformasi TNI, Pola Profesionalitas dan Refungsionalisasi Militer dalam Masyarakat*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013.
- Yazid, Abdullah. *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Cetakan 1. Malang: Averroes Press, 2007.
- Yuhana, Abdy. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Bandung: Penerbit Fokusmedia, 2013.
- Yuniarto, Bambang. *Kedudukan dan Fungsi Polisi dalam Sistem Politik*, Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2016.

JURNAL

- Akbar, Idil. "Pilkada Serentak dan Geliat Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal Indonesia", *Jurnal Ilmu Pemerintahan, CosmoGov*, Edisi No. 1 Vol. 2 April (2016).
- Anggoro, Teguh. "Hak Pilih TNI; Studi Terhadap Respon Masyarakat di Wilayah Kodim 0613 Ciamis, Tentang Pemberian Hak Pilih TNI", *Jurnal TAPIS*, Edisi No. 2 Vol. 12 Juli-Desember 2016).
- Anggraini, Titi. "Kata Pengantar dalam Evaluasi Pilkada Serentak 2015" *Jurnal Pemilu & Demokrasi* (8 April 2016).
- Arifulloh, Achmad. "Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis, Damai dan Bermartabat", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Edisi No. 2, Vol 2 Mei-Agustus (2015).
- Asshiddiqie, Jimly. "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Edisi No 4, Vol 3, Desember (2006).
- Aziz, Noor M. *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2009).
- Djamin, Awaloedin. "Kedudukan Polri Dalam Sistem Ketatanegaraan: Isu-Isu Polri Dalam RUU Kamnas", *Jurnal Keamanan Nasional*, Edisi No. 3 Vol. 1, (2015).
- Efriza, "Hubungan Sipil dan Militer di Era reformasi", *Jurnal Communitarian*, Edisi No. 1 Vol. 2 (2019).
- Imawan Hanafi, Ridho. "Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis Untuk Partai Politik (*Direct Election for Local Leaders in Indonesia: Some Critical Notes for Political Parties*)", *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 2 Vol 11 Desember (2014).
- Kadarsih, Setiajeng. dan Tedi Sudrajat, Analisis Terhadap Hak Pilih TNI dan Polri dalam Pemilihan Umum, *Jurnal Dinamika Hukum*, Edisi No. 1 Vol. 11 Januari (2011).
- Kompas, 20 Februari 2006, Atur Ketat Hak Pilih TNI, Bukan Soal Waktu, Tetapi Kesiapan TNI., dalam *Pemilu 2009, Hak Pilih TNI di Tengah Kegagaman*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2019).
- Kristiadi, J. "Profesionalisme TNI di Tengah Transisi Politik", (*Center for Strategic International Studies*) Antropologi Indonesia.
- Lutfi Chakim, M. "Perubahan Sistem Pemilihan Kepala Daerah dalam Dinamika Pelaksanaan Demokrasi", *Jurnal Rechtvinding*, Edisi No 1, Vol 3 April (2014).
- Marwan Hsb, Ali. "Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013 (*The Democratic of Regional Election Based on Constitutional Court Decisions Number 97/PUU-IX/2013*)", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi No. 03 Vol. 13 September (2016).
- Muradi, "Polri dalam Pusaran Penilaian Publik", *Jurnal Ilmu Pemerintahan, CosmoGov*, Edisi No. 2 Vol.1 Oktober (2015).

- Noer Kristiyanto, Eko. "Rekonstruksi Sistem Pemilihan Gubernur Dan Pemilihan Bupati/Walikota di Indonesia *"The Reconstruction of Election System of Governor and Regent/Mayor in Indonesia"* *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 2 Vol 12 Desember (2015).
- Nugrahanto, Widyo. dan Rina Adyawardhina, "Demokrasi dalam Sejarah Militer Indonesia Kajian Historis Tentang Pemilihan Panglima Tentara Pertama Pada 1945", *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora*, Edisi No. 1 Vol. 20, Maret (2018).
- Nuraini Siregar, Sarah. "DPR dan Reformasi Polri: Kajian Evaluatif Fungsi DPR terhadap Pelaksanaan Reformasi Polri", *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 1 Vol 8 (2011).
- . "Tinjauan Kritis Reformasi Kultural Polri (1999-2012); *Critical Review on Cultural Reform of Indonesian Police (1999-2012)*", *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 1 Vol 11 Juni (2014).
- . "Pencapaian Reformasi Instrumental Polri" 1999-2011; *Chievement of The Instrumental Indonesian National Police Reform*, *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 2 Vol 10, Desember (2013).
- Nurbaningsih, Enny. "Implikasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung Terhadap Kehidupan Demokrasi Daerah", *Mimbar Hukum*.
- Nuryanti, Sri. "Pilkada Langsung Memperkuat Demokrasi Lokal?" Year Book 2006, Pusat Penelitian Politik.
- . "Evaluasi Format Pemilukada Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik dan Efektif di Tingkat Kabupaten/Kota (*Evaluation of The Local Election Format, Towards Good and Effective Governance at Regency/City Level*)", *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 1 Vol 10 Juni (2013).
- Pratikno, "Calon Independen, Kualitas Pilkada dan Pelembagaan Parpol", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Edisi No 3 Vol 10 Maret (2007).
- Rosihin Ana, Nur. "Hak Pilih Anggota TNI/Polri dalam Pemilu Presiden 2014", *Majalah Konstitusi*, Edisi No. 86-April (2014).
- Soerya Respationo, H.M. "Pemilihan Kepala Daerah dalam Demokrasi Electoral", *MMH*, Edisi 42, No. 3, Juli (2013).
- Wulandari, Lia. "Jalan Panjang Advokasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung", *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Edisi 8 Evaluasi Pilkada Serentak (2015).
- Yani Basuki, Ahmad. "Reformasi TNI: Pola, Profesionalitas, dan Refungsionalisasi Militer dalam Masyarakat", *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, Edisi No. 2 Vol. 19, Juli (2014).
- Yanuarti, Sri. "Militer dan Pemilu-Pemilu di Indonesia (*Military and Elections in Indonesia*)", *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 2 Vol 15 Desember (2018).
- . "Polri di Era Demokrasi, Dinamika Pemikiran Internal", *Jurnal Penelitian Politik*, Edisi No. 1 Vol 8 (2016).

BERITA ONLINE

<http://kpud-subangkab.go.id/>, Akses 30 Desember 2018.

<http://setara-institute.org/jalan-sunyi-reformasi-tni/>, Akses 25 April 2020.

<http://setkab.go.id/inilah-nama-nama-anggota-tnipolri-yang-maju-dalam-pilkada-serentak-2018/>, Akses 14 November 2018.

[https://id.m.wikipedia.org/wiki/Pemilihan umum Gubernur Kalimantan Timur 2018](https://id.m.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Kalimantan_Timur_2018), Akses 30 Mei 2020.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan umum Bupati Biak Numfor 2018](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Biak_Numfor_2018), Akses 30 Desember 2018.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan umum Bupati Bolaang Mongondow Utara 2018](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Bolaang_Mongondow_Utara_2018), Akses 30 Desember 2018.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan umum Bupati Polewali Mandar 2018](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Polewali_Mandar_2018), Akses 30 Desember 2018.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan umum Bupati Sitaro 2018](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Sitaro_2018), Akses 30 Desember 2018.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan umum Bupati Tapanuli Utara 2018](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Bupati_Tapanuli_Utara_2018), Akses 30 Desember 2018.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan umum Gubernur Jawa Barat 2018](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Jawa_Barat_2018), Akses 30 Desember 2018.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan umum Gubernur Kalimantan Timur 2018](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Kalimantan_Timur_2018), Akses 30 Desember 2018.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan umum Gubernur Maluku 2018](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Maluku_2018), Akses 30 Desember 2018.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan umum Gubernur Sumatera Utara 2018](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_Sumatera_Utara_2018), Akses 30 Desember 2018.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan umum Wali Kota Bengkulu 2018](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Wali_Kota_Bengkulu_2018), Akses 30 Desember 2018.

<https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018/paslon/riau/336>, Akses 15 November 2018.

<https://kabarjombang.com/mengupas-kekuatan-3-calon-bupati-dan-wakil-bupati-jombang-di-pilkada-2018/>, Akses 30 Desember 2018.

<https://kendaripos.co.id/75862/lima-calon-cabut-undian-pilwali-baubau-as-tamrin-nomor-2/>, Akses 30 Desember 2018.

<https://m.detik.com/news/berita/d-3789542/pengamat-jenderal-ikut-pilkada-karena-karir-terancam-mentok>, akses 27 Mei 2020.

<https://m.liputan6.com/pilkada/read/3228460/polri-terbitkan-13-pedoman-netralitas-polisi-di-pilkada-2018>, Akses 27 Mei 2020.

<https://m.rilis.id/elsam-masa-jeda-anggota-tni-polri-yang-berpolitik-perlu-diatur>, Akses 27 Mei 2020.

<https://nasional.kompas.com/read/2018/07/27/11000041/3-perwira-tnipolri-yang-terpilih-dalam-pilkada-2018-siapa-saja-mereka>, Akses 20 November 2018.

<https://nasional.tempo.co/read/1047868/jenderal-ikut-pilkada-ahli-pertahanan-aturannya-berantakan>, Akses 27 Mei 2020.

<https://news.detik.com/berita/3809857/ini-daftar-7-perwira-plus-1-bintara-polri-yang-ikut-pilkada-2018>, Akses 15 November 2018.

<https://news.detik.com/berita/3809857/ini-daftar-7-perwira-plus-1-bintara-polri-yang-ikut-pilkada-2018>, Akses 15 November 2018.

<https://news.detik.com/berita/d-3479819/ini-171-daerah-yang-gelar-pilkada-serentak-27-juni-2018>, Akses 31 Oktober 2018.

<https://news.detik.com/berita/d-3813506/gagal-di-cirebon-brigjen-siswandi-tuding-pks-minta-mahar-miliaran>, Akses 30 Desember 2018.

<https://news.okezone.com/read/2018/02/18/340/1861039/pilkada-mimika-hanya-diikuti-4-paslou-jalur-perseorangan>, Akses 30 Desember 2018.

<https://regional.kompas.com/read/2018/02/12/12051201/kpu-tetapkan-lima-pasangan-calon-pilkada-manggarai-timur>, Akses 30 Desember 2018.

<https://regional.kompas.com/read/2018/07/09/07532081/ini-pemenang-pilkada-jabar-jateng-dan-jatim-2018>, Akses 30 Mei 2020.

<https://republika.co.id/berita/p259eh428/harus-ada-masa-jeda-sebelum-jenderal-maju-pilkada>, Akses 27 Mei 2020.

<https://republika.co.id/berita/p25dii428/jenderal-ikut-pilkada-pengamat-akibat-kegagalan-kaderisasi>, akses 27 Mei 2020.

<https://sultrakini.com/topik/pemenang-pilkada-baubau>, Akses 30 Mei 2020.

<https://tirto.id/perang-perwira-tni-dan-polri-dalam-pilkada-2018-cC1M>, Akses 31 Oktober 2018.

<https://tni.mil.id/view-11114-menuju-tni-profesional.html>, akses 10 April 2020.

<https://tni.mil.id/view-2247-hak-pilih-prajurit-tni.html>, Akses 14 Mei 2020.

<https://tni.mil.id/view-2447-reformasi-internal-tni.html>, Akses 26 April 2020.

<https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180110155302-32-267929/keterlibatan-tni-polri-di-pilkada-kemunduran-demokrasi>, akses 27 Mei 2020.

<https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180708232039-32-312556/kpu-tetapkan-edy-iject-pemenang-pilgub-sumut-2018>, Akses 30 Mei 2020.

<https://www.delegasi.com/hasil-akhir-pilkada-10-kabupaten-di-ntt-tahun-2018/>, Akses 30 Mei 2020.

<https://www.liputan6.com/pilkada/read/2436435/ini-101-daerah-yang-gelar-pilkada-serentak-2017>, Akses 31 Oktober 2018.

<https://www.merdeka.com/politik/kpu-tetapkan-syamsuar-edy-nasution-sebagai-pemenang-pilgub-riau.html>, Akses 30 mei 2020.

<https://www.viva.co.id/berita/nasional/1052234-sah-edy-rahmayadi-musarajekshah-pemenang-pilkada-sumut-2018>, Akses 30 Mei 2020.

<https://kodiklat-tni.mil.id/2017/02/21/pedoman-netralitas-tni-dalam-pemilu-dan-pilkada/>, Akses 27 Mei 2020.

<http://perludem.org/2017/11/29/pilkada-serentak-2018-penuh-tantangan/>, Akses 31 Oktober 2018.

<https://www.jawapos.com/nasional/pemilihan/07/01/2018/perwira-tni-polri-ikut-pilkada-ini-yang-dikhawatirkan-salim-said/>, Akses 27 Mei 2020.

<http://perludem.org/2018/01/09/tni-polri-dalam-kontestasi-pilkada-2018-pertahankan-supremasi-sipil-jaga-netralitas-tni-polri/>, Akses 27 Mei 2020.

<http://www.perludem.org/2018/01/09/tni-polri-dalam-kontestasi-pilkada-2018-pertahankan-supremasi-sipil-jaga-netralitas-tni-polri/>, Akses 31 Oktober 2018.

UNDANG-UNDANG DAN WAWANCARA

Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1999 tentang langkah-langkah Kebijakan dalam Pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 3 Tahun 2017.

Putusan MK No. 132/PUU-VII/2009 perihal Pengujian UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.

Wawancara dengan AKP. Sinduharja, SH., (Kaur HAM Subbidbankum Bidkum Polda D.I. Yogyakarta), 16 April 2019.

Wawancara dengan Eko Riyadi, SH., MH., Direktur Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia UII, 6 Juni 2020.

Wawancara dengan Zain Victoria Aji, SH., (Kapten CHK NIP. 11050042281283, Kokomrem 072/Pamungkas), 15 April 2019.

CURICULUM VITAE

1. Nama : Moh. Khalilullah A. Razaq, SH.
2. Tempat dan Tanggal Lahir : Sumenep, 11 Januari 1990
3. Alamat Asal : Dusun Dik-Kodik, Desa Gapura Timur, Kecamatan Gapura, Kabupaten Sumenep Madura 69472.
4. Alamat sekarang/Jogja : Jl. Raya Janti, Gang Puntodewo No. 164D Kanoman, Banguntapan Bantul 55198
5. Hobby : Menulis, merenung dan membaca dan berkarya
6. Email : moh.khalilullah11@gmail.com

Riwayat Pendidikan :

1. MI Al-Huda Gapura Timur Gapura Sumenep (1997-2003)
2. MTs Al-Huda II Gapura Timur Gapura Sumenep (2003-2006)
3. MA I Annuqayah Guluk-Guluk Sumenep (2006-2009)
4. S1 Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2010-2014)

Riwayat Pendidikan Non Formal :

1. Madrasah Diniyah Manhajut Taufiq (Al-Manfiq) (1997-2004)
2. Pondok Pesantren Annuqayah Nirmala (Lubangsa Utara) (2006-2010)
3. Madrasah Diniyah Nirmala (Madina) (2006-2009)
4. Pengabdian di MI Miftahul Ulum Montorna (2009-2010)
5. Pondok Pesantren Mahasiswa Hasyim Asy'ari Yogyakarta (2010-2012)

Pengalaman Organisasi :

1. Wakil Sekretaris Majelis Pemuda Islam Indonesia (MPII) D. I. Yogyakarta (2016-2021).
2. Sekretaris Ikatan Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (IMAMAH UII) 2016-2017.
3. Sekretaris Ikatan Keluarga Alumni UIN Sunan Kalijaga Daerah Istimewa Yogyakarta (IKASUKA D. I. Yogyakarta) (2017-2022).