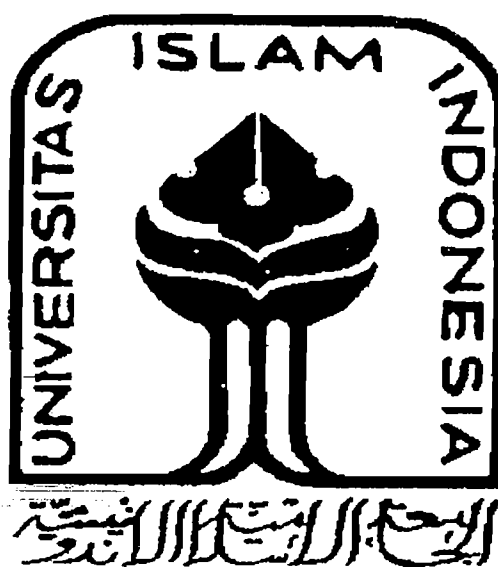


**HAK PILIH TNI DAN POLRI DALAM PEMILU DALAM PRESPEKTIF
HAK ASASI MANUSIA**

TESIS



Oleh :

ARIYANTO

Nomor Mhs : 09912410

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM PASCASARJANA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2011

**HAK PILIH TNI DAN POLRI DALAM PEMILU DALAM PRESPEKTIF
HAK ASASI MANUSIA**

TESIS

Oleh :

ARIYANTO

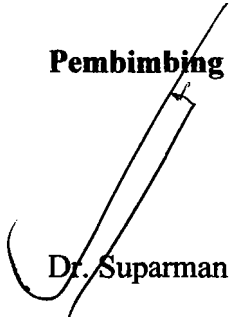
Nomor Mhs : 09912410

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan
Penguji dalam ujian tesis

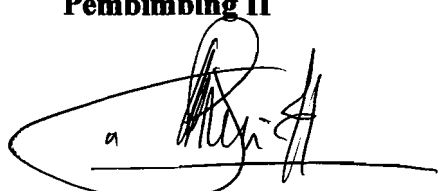
Pembimbing I



Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si.

Tanggal

Pembimbing II



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

Tanggal.....

Mengetahui



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

Tanggal.....

TESIS
HAK PILIH TNI DAN POLRI DALAM PEMILU DALAM PRESPEKTIF
HAK ASASI MANUSIA

Oleh

ARIYANTO

Nomor Mhs : 09912410

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di Hadapan Tim Penguji Tesis Dalam Ujian Pendadaran
Pada Tanggal **29 Januari 2011** dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 29 Januari 2010

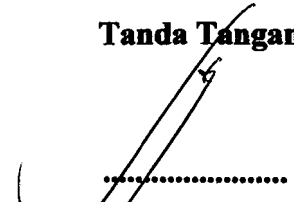

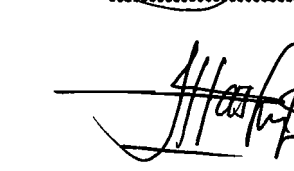
Tim penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Suparman Marzuki, SH., M.Si

2. Anggota : Dr. Hj. Ni' matul Huda, SH, M.Hum

3. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, SH, MH

.....

.....

.....

.....

Mengetahui Direktur Program Magister (S2) Ilmu Hukum

Universitas Islam Indonesia



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

PERSEMBAHAN

*allah mengetahui apa-apa yang dihadapkan
mereka dan dibelakang mereka, dan mereka tidak
mengetahui apa-apa dari ilmu allah melainkan apa yang
dikehendaki-Nya.."
(Q.S. AL Baqoroh;255)*

Dengan kerendahan hati dan rasa cinta

Kupersembahkan kepada

Allah. S.W. T

Nabi Muhammad S.A.W

Para Sahabat Nabi dan Para Ahlinya yang suci-suci

- Bapak dan Ibu tercinta yang telah mendukung, memotivasi, perhatian dan memberikan kasih sayang serta do'a restunya.
- KakakQ Anzar dan Agustina, AdekQ Tilfan yang telah memberikan pengertian, perhatian dan do'a dalam penyusunan tesis ini
- Nene Duta dan Om Duta di Jayapura terima kasih atas do.a nya
 - FANY. Y.S

Yang telah memberikan semangat dan perhatiannya

Semua saudara- saudaraku yang
telah memberikan dukungan dalam segala proses belajar

Tanks For All

MOTTO

Bukankah Kami telah lapangkan dadamu Dan Kami telah turunkan bebanmu daripadamu. Beban yang memberatkan pundakmu Dan Kami tinggikan nama engkau Maka sesungguhnya disamping ada kesukaran terdapat pula Kemudahan Sesungguhnya disamping ada kepayahan (jasmani) itu ada, ada pula kelapangan Maka apabila engkau telah selesai, bekerja keraslah engkau Dan kepada tuhanmulah hendaknya engkau hadapkan pengharapan...

(Q. S. Al Insyrah Ayat 1-8)

Belajar adalah satu-satunya kekayaan yang tidak dapat dibesi oleh penguasa alam. Hanya kematianlah yang dapat memadamkan sentera pengetahuan yang ada di dalam dirimu (Khalil Gibran)

Janganlah hanya mencoba untuk menjadi manusia sukses, tetapi jadilah manusia yang memiliki otak yang bernilai. (Albert Einstein)

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

Puji syukur penulis panjatkan kehadlirat Allah Swt atas segala rahmat, nikmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir perkuliahan yang berupa tesis dengan judul : **HAK PILIH TNI DAN POLRI DALAM PEMILU DALAM PRESPEKTIF HAK ASASI MANUSIA**

Tugas akhir ini disusun sebagai satu bagian dari syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) di Pasacasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Dalam penyelesaian Tesis ini, penulis menyadari banyak memperoleh dukungan dan bantuan dari berbagai pihak baik berupa moral maupun material, oleh karena itu pada kesempatan ini penulis ijin dan perkenankanlah menghaturkan terima kasih dan penghargaan yang tulus kepada:

1. Ayahanda dan Ibunda yang telah melahirkan, merawat dan mendidik penulis, semoga Allah SWT ridho dan Rasul memberikan syafa'at kepadanya dan diampuni segala dosa-dosanya amin
2. Saudaraku Anzar dan Agustina. Skm. Serta adik adikku semuanya yang selalu mendoakan kebaikan untukku. Fany, tercinta yang senantiasa selalu memberikan dukungan baik suka dan duka.
3. Keluarga besar di Kendari dan Jayapura yang senantiasa memberikan dukungan dan do'a.
4. Bapak Prof. Dr. Mahfud MD, SH., SU, , Dr. Suparman Marzuki SH. M. Si, Dr. Saifudin, SH., M.Hum, Dr. Drs. Munthoa, SH, M. Ag, Dr. SF.Marbun, SH. M.Hum, Ridwan. H.R. SH. M. Hum, Dr. Mustaqiem, SH. M. Hum, Dan Ibu Dr. Hj. Ni' matul Huda, SH, M. Hum, Sri Hastuti

Puspitasari, SH. MH, Mila Karmila Adi, SH. M.Hum selaku dosen pengampu Hukum Tatanegara.

5. Bapak Dr. Suparman Marzuki, SH. M.Si, dan Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., MHum. Selaku dosen pembimbing yang telah membimbing penulis dalam menyelesaikan tugas akhir.
6. Sahabat dan Rekanaku Jamaludin Ghofur SH, Yang telah memberikan banyak bantuan dalam penulisan dan memberikan doa.
7. Kawan-Kawanku, Pak Yunus, Yeni, Ani, Dodi, Daniel, Abdul Rosak, Bu Puji, Imron, Karibet, Reyhan, Asep, dan Seluruh Program Pasca Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, yang telah bersama-sama menimba ilmu.
8. Bapak Sutikno, dan Ibu Ika, desi, selaku pegawai Program Pasca Sarjana, yang telah banyak memberikan bantuan dalam penulisan.
9. Semua pihak yang tidak dapat diuraikan satu persatu, yang telah membantu dan memberikan motivasi baik langsung maupun tidak langsung kepada penulis dalam menyelesaikan studi ini.

Akhir kata penulis menyadari bahwa materi tesis ini masih banyak kekurangannya semata-mata karena keterbatasan penulis. Namun dengan kerendahan hati penulis mengharapkan semoga tesis yang sederhana ini dapat memberikan manfaat untuk memahami.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Yogyakarta, 29 Januari 2011

Penulis,

Ariyanto

No. Mhs. 09912410

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iv
HALAMAN MOTTO.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
ABSTRAK.....	x

BAB I. PENDAHULUAN

a. Latar Belakang Masalah.....	1
b. Rumusan Masalah.....	10
c. Tujuan Penelitian.....	10
d. Tinjauan Pustaka.....	10
e. Teori Konstitusi.....	38
f. Metode Penelitian.....	43

BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI

A. Konsepsi Demokrasi.....	48
B. Konsepsi Pemilu.....	61
C. Konsepsi HAM.....	67

BAB III. PENGATURAN HAK PILIH TNI DAN POLRI

A. Pengaturan hak pilih TNI dan Polri di era Orde Lama.....	80
---	----

B. Pengaturan hak pilih TNI dan Polri di era Orde Baru.....	95
C. Pengaturan hak pilih TNI dan Polri di Era Reformasi.....	107

**BAB IV. HAK PILIH TNI DAN POLRI DALAM PEMILU DALAM
PRESPEKTIF HAK ASASI MANUSIA.**

A. Hak pilih TNI dan Polri dalam Prespektif HAM.....	128
B. Pengaturan Hak Pilih TNI dan Polri Dalam Pembahasan Amandemen UUD 1945.....	154
C. Pengaturan Hak Pilih TNI dan Polri di Masa Datang.....	188

V. PENUTUP

a. Kesimpulan.....	197
b. Saran.....	201
Daftar Pustaka.....	202

ABSTRAK

Pemilihan Umum yang demokratis adalah pemilu yang dapat memberikan kesempatan bagi setiap warga negara untuk memberikan suaranya, tidak terkecuali bagi anggota TNI dan Polri. Artinya prinsip-prinsip kedaulatan rakyat sepenuhnya dipegang teguh oleh bangsa Indonesia dalam tatanan demokrasi konstitusional yang menjunjung tinggi kemerdekaan dan kebebasan hak-hak pribadi individu selaku manusia Indonesia. Permasalahan yang dikaji bukan hanya berkaitan dengan boleh atau tidaknya anggota TNI dan Polri untuk memilih, namun dalam aspek yang lebih luas kita harus menyadari bahwa sebagai warga negara para anggota TNI dan Polri juga merupakan bagian dari rakyat yang memang berhak untuk menggunakan hak pilihnya sebagai bagian dari pemenuhan hak asasi manusia. Meskipun demikian problematika ini tidak mungkin terjadi tanpa ada sebabnya. Untuk itu kita harus melihat terlebih dahulu dari kacamata historis berkaitan dengan keterlibatan anggota TNI dan Polri pada ranah politik di masa Orde Baru.

Dalam penelitian ini, kerangka pemikiran teoritis yang digunakan adalah teori negara hukum dan demokrasi serta HAM. teori negara hukum dan demokratis merupakan teori yang mengajarkan bahwa hukum dan demokrasi adalah sesuatu yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya, keduanya saling terkait sebagai suatu arah jalankan kehidupan bernegara yang menempatkan kedudukan yang sama didepan hukum (asas legalitas), menjunjung tinggi penegakan hukum (supremasi hukum) dan pengakuan hak asasi manusia/ menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM), selanjutnya teori HAM digunakan untuk memberikan pengertian dan gambaran tentang perlindungan hak-hak sipil politik dengan obyek institusi TNI dan Polri.

Jenis pendekatan penelitian ini adalah pendekatan normatif dengan menggunakan peraturan perundang-undangan, dan asas-asas hukum sebagai data primer, sementara bahan hukum sekunder terdiri atas, buku, majalah, internet, surat kabar. Selain itu, pendekatan historis juga di gunakan untuk mengungkap filosofi dan pola pikir yang mempunyai relevansi dengan masa kini, di analisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif yaitu data-data yang dibutuhkan dikumpulkan kemudian diklasifikasikan dan disistematisasi sebelum dianalisis.

Kesimpulan atas penelitian ini adalah: *pertama*, hingga saat ini TNI dan Polri menurut berbagai peraturan perundang-undangan pemilu masih belum diberikan hak pilih, *kedua*, dalam konteks transisi demokrasi dan sistem demokrasi yang berkembang di Indonesia, salah satu langkah politik yang didorong dalam reformasi adalah mengembalikan hak memilih prajurit TNI dan Polri, karena ini merupakan hak konstitusional setiap warga negara yang tidak boleh dikebiri oleh undang-undang atau oleh siapa pun untuk mendapatkan hak-hak politiknya, *ketiga*, dalam prespektif demokrasi dan HAM kedepan anggota TNI dan Polri harus diberikan hak politik dan hak memilih dalam pemilu karena mereka adalah warga negara Indonesia.

BAB I

A. Latar Belakang

Angkatan bersenjata dalam semua negara mempunyai pengaruh politik yang luas. Mereka merupakan lambang kedaulatan negara dan penahan utama bagi kemungkinan serangan terhadap negara, baik berasal dari luar ataupun dari dalam, di samping prestise, tanggung jawab dan sumber-sumber material yang diperlakukan guna melaksanakan tugas tersebut, semua angkatan bersenjata mempunyai pengaruh politik yang besar, sekalipun di negara Meksiko dan India, yang mempunyai tradisi pemerintahan sipil yang tegas.¹

Persepsi tentara mengenai dirinya sebagai kekuatan politik berasal dari perbedaan yang kabur tentang fungsi militer dan fungsi politik dalam masa perang kemerdekaan melawan Belanda. Sifat perjuangan itu sendiri memiliki sifat politik sekaligus juga militer.² Kekuatan politik sangat berperan di dalam sistem politik Indonesia. Ada banyak kekuatan Politik sangat berperan di Indonesia, namun yang paling berpengaruh adalah, kekuatan politik TNI dan Polri.

TNI merupakan nama resmi militer Indonesia saat ini. Sejak tahun 1964 sampai tahun 1999 nama resmi militer Indonesia adalah Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang di dalamnya termasuk Angkatan

¹ Eric A. Nordlinger, *Militer Dalam Politik*, Ctk. Pertama, PT. RINEKA CIPTA, Jakarta, 1990, hlm. 6

² Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia*, Ctk. Pertama, PT.Sinar Harapan, Jakarta, 1986, hlm. 22

Kepolisian. Perubahan kembali menjadi TNI adalah sebagai bagian dari Paradigma Baru TNI dan pemisahan Kepolisian Republik Indonesia. Perubahan militer di Indonesia juga mencakup perubahan kedudukan dan fungsi dalam struktur ketatanegaraan, dimana sebelum adanya ketentuan dalam UUD 1945 yang menegaskan bahwa TNI menjalankan fungsi pertahanan, militer Indonesia (ABRI)

Di Indonesia, militer awalnya dibentuk untuk mendukung kemerdekaan Republik dari cengkeraman penjajah. Para pendiri bangsa kita menyadari betul bahwa perjuangan untuk mencapai kemerdekaan tidak cukup jika hanya melakukan jalan diplomasi di atas meja perundingan. Sering kali diperlukan intervensi militer yang melibatkan kontak senjata di medan peperangan. Karena itu, dibentuknya tenaga militer yang kini dikenal dengan nama Tentara Nasional Indonesia (TNI) pada masa itu memang sangat mendesak. Tentara dibutuhkan bukan hanya untuk meraih kemerdekaan dari pendudukan kolonial, tetapi juga untuk mempertahankan kemerdekaan tersebut jika sewaktu-waktu ancaman muncul.

TNI sendiri telah terlibat dalam politik domestik sejak adanya revolusi. Semenjak demokrasi terpimpin golongan militer telah masuk ke dalam sistem politik Indonesia. Hal ini diindikasikan oleh adanya keberhasilan TNI memberantas PRRI yang membuat kekuatan dan wibawa TNI khususnya Angkatan Darat secara politis meningkat. kemudian hal itu diperkuat dengan adanya keadaan darurat perang ketika itu (dan konsepsi

dwifungsi ABRI yang dicanangkan oleh Jenderal Nasution di tahun 1958 yang menyatakan bahwa golongan militer tidak hanya berfungsi sebagai alat pertahanan negara tetapi juga berfungsi dalam kehidupan sipil (fungsi pemerintahan).³

Selama masalah fundamental kenegaraan atau *platform* kebangsaan belum selesai, akan sulit di cegah kemungkinan TNI masuk wilayah politik negara. Menurut Elliot E Cohen, secara ideal dan *universal* militer antara lain berfungsi melindungi orde politik dan sosial, tetapi tidak melibatkan dalam politik praktis. Namun, militer dimanapun pasti terpanggil untuk masuk keranah “politik negara” manakala eksistensi bangsa-bangsa telah menjadi taruhan dalam pertentangan politik-ideologis atau perseteruan antar kelompok. Samuel P Huntington pun mengatakan upaya mereduksi intervensi militer ke dalam politik dan intervensi politik ke dalam militer sebagai sesuatu yang ideal (sebagai satu bentuk implementasi *objective civilian control*) hanya dapat di lakukan ketika pertikaian ideologis bukan lagi menjadi masalah dalam kehidupan kebangsaan dan kenegaraan.⁴

Mengingat dwifungsi ABRI sebagai alat Negara dan kekuatan sosial yang harus kompak bersatu dan merupakan kesatuan untuk dapat menjadi pengawal dan pengamanan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang kuat dan sentosa, maka bagi ABRI di adakan ketentuan tersendiri.

³<http://www.scribd.com/doc/31981386/Dwifungsi-ABRI-Sebagai-Bentuk-Praktek-Politik-Praktis-Militer-di-Indonesia>, 5 Oktober 2003, 10.00

⁴ Kiki Syahnakri, *Aku Hanya Tentara, catatan militer kepemimpinan dan kebangsaan*, Ctk. Pertama, PT. KOMPAS Media Nusantara, Jakarta, 2008, hlm. 30

Latar belakang dan alasan tersebut di atas digaris bawah oleh pendapat dari Moh. Mahfud MD yang mengatakan bahwa :⁵

Peran serta TNI dalam dunia politik karena berdasarkan pengalaman sejarah, pemerintahan sipil telah gagal menjalankan pemerintahan yang stabil. Ini bisa dilihat dari perjalanan demokrasi liberal yang didukung oleh banyak parpol yang cenderung menghalangi kinerja pemerintah untuk menjadi baik, sehingga muncul berbagai pemberontakan. TNI tidak ingin diposisikan sebagai pemadam kebakaran sehingga harus mengambil peran secara proaktif dalam mengambil keputusan politik agar negara tidak terjerumus ke dalam kehancuran karena ancaman-ancaman yang tidak diantisipasi dengan baik.

Fungsi dan tujuan ABRI seperti tersebut di atas akan tercapai jika anggota ABRI ikut serta dalam pemilihan umum, yang berarti bahwa anggota ABRI berkelompok-kelompok, berlain-lainan pilihan dan pendukungnya terhadap golongan-golongan dalam masyarakat. Karena itu maka anggota-anggota ABRI tidak menggunakan hak memilih dan hak dipilih, tetapi mempunyai wakil-wakilnya dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat dengan melalui pengangkatan. Duduknya ABRI dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan melalui pengangkatan dimungkinkan oleh demokrasi Pancasila yang menghendaki ikut sertanya segala kekuatan dalam masyarakat representatif dalam lembaga-lembaga tertentu.⁶

Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

⁵ Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, LP3ES Indonesia, 2007, hlm. 84

⁶ Marsono, *Pemilihan Umum 1997*, Djambatan, Jakarta, 1996, hlm. 5-6

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilihan umum (Pemilu) dari tahun ke tahun selalu memberikan nuansa yang berbeda dalam setiap pelaksanaannya. Dari pemilu pertama yaitu tahun 1955 hingga pemilu yang paling terakhir yaitu tahun 2010 lalu, selalu memiliki sisi lain yang sangat menarik untuk dikaji. Sebagai formalitas politik, pemilu hanya dijadikan alat legalisasi pemerintahan nondemokratis. Pemilunya sendiri dijalankan secara tidak demokratis. Kemenangan satu kontestan lebih merupakan hasil rekayasa kekuasaan ketimbang hasil pilihan politik rakyat.⁷

Pemilu merupakan proses politik yang secara konstitusional bersifat niscaya bagi negara demokrasi. Sebagai sistem, demokrasi nyata-nyata telah teruji dan diakui paling realistis dan rasional untuk mewujudkan tatanan sosial politik, ekonomi yang populis, adil dan beradab, kendati bukan tanpa kelemahan. Begitu tak terbantahnya tesis-tesis demokrasi sehingga hampir semua penguasa otoriter dan tiran menyebut sistem yang digunakannya sebagai sistem demokratis.

Di samping merupakan prasyarat demokrasi, pemilu juga menjadi pintu masuk atau tahap awal dari proses pelembagaan demokrasi. Perjalanan panjang Indonesia dalam menyelenggarakan pemilu sejak tahun 1955 memberi pelajaran berharga untuk menata kehidupan bangsa ke depan

⁷ Seri Penerbitan Studi Politik, *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, Penerbit Mizan dan Lab. Ilmu Politik Fisip UI, Ctk. 1, Bandung, 1997, hlm. 14

menuju lebih baik.⁸ Anggota TNI dalam Pemilu di Indonesia tidak terlepas dari sejarah kemerdekaan RI dan terbentuknya Tentara Nasional Indonesia (TNI) saat perang mempertahankan kemerdekaan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.⁹

Pada 1955, diberikannya TNI hak pilih dalam pemilu dimanfaatkan oleh parpol yang mengakibatkan soliditas terpecah. Lebih lanjut, TNI yang ditarik lebih jauh dalam politik pada Era Orde Baru membuat fokus TNI lebih banyak tersedot pada masalah politik. Dengan dwifungsinya, TNI yang kala itu disebut ABRI merasuk di seluruh struktur sosial dan politik negara. Institusi pertahanan negara itu pun menjadi salah satu dari tiga pilar penopang utama kekuasaan Soeharto. UUD 1945 Pasal 27 ayat (1) menyebutkan “Segala Warga Negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Berdasarkan Pasal tersebut, semua Warga Negara (termasuk prajurit TNI) mempunyai kedudukan yang sama di bidang politik, yang berarti bahwa prajurit TNI memiliki hak yang sama untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu. Pasal 43 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 juga memberikan jaminan bagi warga negara untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu yang ketentuannya berbunyi sebagai berikut: “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum,

⁸ Joko J. Prihatmoko Moesafa, *Menang Pemilu Di tengah Oligarki Partai*, Ctk. 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 43

⁹ Bintan, *Pidato Pada Acara Wisuda Sarjana Sekolah Tinggi Hukum Militer Angkatan IX di Balai Sudirman, Jakarta Selatan (15 November)*

bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁰

Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hak memilih dan dipilih bagi anggota TNI dalam Pemilu secara jelas menyatakan bahwa anggota TNI tidak menggunakan hak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu. Namun demikian, sekiranya ada hal-hal lain yang patut menjadi pertimbangan bagi kehidupan demokrasi Indonesia di kemudian hari berkaitan dengan hak anggota TNI dalam Pemilu.¹¹

Mengenai hal tersebut dikaitkan dengan sejarah fungsi TNI dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dan tinjauan mengenai hak untuk turut serta dalam pemerintahan khususnya Pasal 43 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, ayat 1 dan 2, yang menyatakan:¹²

(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

¹⁰ *Hak Memilih Dan Dipilih Bagi Anggota TNI Dalam Pemilu Dikaitkan dengan sejarah Fungsi TNI*, Dikutib dalam Blog Yomi Putri Yosshita dewi, 21 juni 2010, 21.40

¹¹ *ibid*

¹² Lihat Undang-Undang RI, No 39 Tahun 1999 Tentang HAM

bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Namun cerita tentang segala peran politik militer yang begitu dominan di Indonesia kelihatannya menyusut tajam bersamaan dengan pasca runtuhnya Orde Baru. Kita melihat tuntutan akan reformasi yang begitu kuat, dengan mempromosikan proses demokratisasi, telah merubah secara fundamental hubungan sipil-militer di Indonesia. Walaupun demikian menurut Jun Honna, yang menulis *Military Politics and Democratization in Indonesia*, menganggap bahwa militer, atau lebih tepatnya TNI, masih tetap memiliki peran strategis dalam agenda reformasi di Indonesia dalam membangun sistem pemerintahan yang demokratis. Peran strategis ini merupakan warisan sejarah politik Orde Baru yang menempatkan militer sebagai pemain sentral dalam perpolitikan melalui konsep Dwifungsi ABRI.¹³

Langsung maupun tidak, bisa dikatakan bahwa secara formal peran Dwifungsi ABRI sudah berakhir. Keputusan ini adalah jawaban final TNI terhadap tekanan tak henti-hentinya dari masyarakat, terutama sejak jatuhnya Orde Baru (lengsernya Presiden Soeharto), agar TNI meninggalkan lapangan politik dan penanganan keamanan dalam negeri, dan hanya memusatkan perhatian mereka sebagai alat pertahanan Negara.¹⁴

¹³ Pendapat Jun Honna, di kutip dari Connie Rahakundini Bakrie, *Pertahanan Negar & Postur TNI Ideal*, Yayasan Obor Indonesia, 2007.

¹⁴ Salim Said, *Tumbuh dan Tumbangnya Dwifungsi: Perkembangan Pemikiran Politik Militer Indonesia*, Aksara Kurnia, Jakarta, 2002, hlm. 1-2.

Pengamat politik dari UGM, Purwo Santoso, mengatakan kendati kerap dihubungkan bahwa anggota TNI merupakan bagian tak terpisahkan dari warga negara yang memiliki hak suara, pelibatan anggota TNI dalam pemilu juga sangat berisiko jika diterapkan. Menurutnya, berdasarkan kaidah demokrasi, pemilik hak pilih memang semua warga negara tanpa membedakan profesinya. Akan tetapi, apabila ini diterapkan pada TNI, menjadi pertanyaan kemudian apakah mereka dapat membedakan kapan dirinya sebagai warga negara dan kapan sebagai tentara yang biasa dikenal paruh terhadap perintah atasan. Berbagai potensi risiko yang muncul tentunya membutuhkan kearifan dan kehati-hatian dalam memutuskan hak pilih TNI. Biarkanlah politik yang dianut TNI adalah pertahanan negara.¹⁵

Tuntutan reformasi untuk mewujudkan suatu Indonesia baru, yaitu Indonesia yang lebih demokratis, lebih transparan, serta menjunjung tinggi Hak-Hak Asasi merupakan suatu tuntutan yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Menantang reformasi berarti menantang kehendak rakyat. Pihak-pihak yang menghambat jalannya reformasi pasti akan berhadapan dengan rakyat. Hanya saja dalam pelaksanaan Reformasi kita harus tetap berjalan pada koridor konstitusi, agar reformasi tersebut dapat berlangsung secara damai.¹⁶

¹⁵ www.jurnalhukum.com, 16 januari 2010, 12.00

¹⁶ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafinso Persada, Jakarta, 2000, hlm.3

B. Rumusan Masalah.

1. Bagimanakah pengaturan hak pilih TNI dan Polri dalam undang-undang Pemilu ?
2. Bagimanakah kedudukan hak pilih TNI dan Polri dalam Prespektif HAM?
3. Bagimanakah seharusnya pengaturan hak pilih TNI dan Polri dalam Pemilu?

C. Tujuan Penelitian.

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 prespektif HAM sebagaimana yang di amanatkan dalam UUD 1945, UU No. 39 tahun 1999, serta jaminan Perlindungan Hak-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.

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*.

Istilah *reshstaat* mulai populer di eropa sejak abad XIX meskipun

pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama.¹⁷ terdapat perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dengan konsep *the rule of law*, meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada suatu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama, keduanya tetap berjalan dengan sistem sendiri yaitu sistem hukum sendiri.¹⁸

Ide tentang negara hukum ini dikembangkan kembali oleh aliran liberal, yang di pelopori oleh Emanuel Kant, yang beranggapan bahwa negara yang baik ialah negara hukum yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat (*kamtibmas*) yang di dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan ungkapan "*rust en orde*". Ciri ini membawa akibat bahwa negara hukum dalam arti sempit, yang kemudian seringkali disebut negara hukum liberal atau negara hukum "penjaga malam". Memang benar sesuai dengan faham liberal pada masa awal, karena memberikan kebebasan kepada para warga untuk bersaing secara bebas dalam mencari kesejateraan.¹⁹

Oleh Julius Stahl, teori negara hukum liberal, yang kemudian berkembang menjadi menjadi negara hukum formal (*formale rechtsstaat*), karena berdasarkan undang-undang, kemudian berkembang menjadi

¹⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ed.1_2, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm .73

¹⁹ Padmo Wahjono, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, Ctk.1, Ind-Hill-CO, Jakarta, 1991, hlm. 73

materiele rechtsstaat, karena ada peningkatan dari *wetmatig bestuur* ke *rechtmatig bestuur*, dipertegas unsur-unsur negara hukum tersebut dalam .²⁰

- a. Berdasarkan hak-hak asasi
- b. Untuk melindungi hak-hak asasi dengan baik harus ada pemisahan kekuasaan (*trias politica*)
- c. Pemerintahnya yang berdasarkan undang-undang/hukum
- d. Apabila dalam perlindungan hak asasi dengan berdasarkan undang-undang, masih ada pelanggaran hak asasi maka perlu ada peradilan administrasi.

Sedangkan AV Dicey dari kalangan ahli Anglo Saxon memberikan ciri *rule of law* sebagai berikut :²¹

- a. Supermasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenangan, sehingga seseorang hanya boleh di hukum jika melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan

Perumusan ciri-ciri negara hukum yang dilakukan oleh Stahl dan Dicey kemudian ditinjau lagi sehingga dapat menggambarkan perluasan tugas pemerintahan yang tidak boleh lagi bersifat pasif . "*Internasional Comission of*

²⁰ *ibid*

²¹ Moh. Mahfud. MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Ctk.2, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 28-30

Jurists” pada konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 menekankan bahwa disamping hak-hak sosial dan ekonomi sehingga perlu dibentuk standar-standar dasar sosial ekonomi, komisi ini juga merumuskan syarat-syarat (ciri-ciri) pemerintahan yang demokratis di bawah *rule of law* (yang dinamis baru) sebagai berikut:

- a. Perlindungan konstitusional, artinya, selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang di jamin.
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak .
- c. Pemilihan umum yang bebas.
- d. Kebebasan menyatakan pendapat
- e. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- f. Pendidikan kwarganegaraan

Dari pencirian seperti itu menjadi jelas bahwa ada pengakuan tentang perlunya perluasan tugas eksekutif agar menjadi lebih aktif. Pemerintah dalam negara hukum modern (yang juga dikenal sebagai *welfare state*) diberi tugas membangun kesejahteraan umum dalam berbagai lapangan (*bestuurzorg*) dengan konsekuensinya memberikan kemerdekaan kepada administrasi negara dalam menjalankannya.

Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah :²²

- a. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat.
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara
- c. Diakui dan di lindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri di atas menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpuh atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asasi kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan yang berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan.

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam penjelasan UUD 1945, dalam perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), berbunyi sebagai berikut:²³ “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsekuensinya ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Bahkan, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk .

²² Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm. 74

²³ UUD 1945, Pasal 1 ayat 3

Dalam paham negara hukum yang demikian, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supermasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri, pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.²⁴

Pernyataan Indonesia negara hukum hakikatnya adalah pernyataan yang bersifat teoritis dan mengandung makna untuk melaksanakan dalam praktek kenegaraan dan pemerintahan. Sebagaimana diketahui, aspek teoritis itu tidaklah selalu menjadi sama ketika dilihat dari aspek praktisnya. Terbuka lebar berbagai kemungkinan penting antara teori dan praktek misalnya dalam keadaan:²⁵

- a. Negara hukum itu sesuai antara teori dengan praktik
- b. Negara hukum itu dalam praktiknya kurang sesuai dengan teori dengan ditandai adanya beberapa penambahan maupun pengurangan dari unsur yang ada.

²⁴ Ni'matu huda, *Op. Cit*, hlm.79-80

²⁵ Iman Kabul, *Paradikma Pembangunan Hukum Di Indonesia*, Kurnia Kalam, Yogyakarta, 2005, hlm. 49

- c. Negara hukum itu dalam prakteknya tidak sesuai dengan teori atau menyimpang sama sekali dari teorinya. Dalam kondisi ini, hukum itu hanya sekedar “*lips service*” untuk membedakan antara dua istilah utama yakni “*Rechsstaat*” disatu sisi dan “*Machsstaat*” disisi lain.

2. Teori Demokrasi

Demokrasi adalah bentuk pemerintahan oleh rakyat.²⁶ Dalam arti yang lebih luas, demokrasi bukanlah sebuah produk yang sudah selesai, melainkan sesuatu yang terus tumbuh dan berkembang. Sehingga, sistem demokrasi haruslah dirancang sedemikian rupa sehingga mampu mencapai tujuan ideal yang dicita-citakan, yakni kemajuan, kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara menyeluruh. Pada dasarnya, demokratisasi dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai cara yang semakin memungkinkan berjalannya proses-proses yang membuka partisipasi rakyat secara lebih luas. Untuk mewujudkan sebuah tatanan yang demokratis, haruslah didukung dengan adanya masyarakat yang memiliki nilai, berpengetahuan dan ketrampilan mengenai konsep dan makna demokrasi serta proses-proses yang harus dijalankan, sehingga masyarakat yang dibutuhkan adalah masyarakat yang benar-benar sadar akan pentingnya demokrasi.²⁷

²⁶ Georg Sorensen, *Demokrasi Dan Demokratisasi*, Ctk. 1, Pustaka pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 1

²⁷ Diskusi dengan ketua NSC KID, Dr. Ignas Kleden, *Seputar Sekolah Demokrasi*, Malang, 2008.

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 manusiawi.²⁸ Dalam tataran praktis, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.²⁹

Demokrasi merupakan gagasan yang dinamis (*dynamic concept*) dan tidak bermula dari ruang yang hampa. Demokrasi juga merupakan istilah yang ambiguous. Pengertiannya yang bersifat monolitik, sebab negara-negara yang mengklaem diri sebagai negara demokrasi tidak mempunyai bentuk aplikasinya yang seragam, apa yang dianggap sebagai demokratis di negara-negara tertentu belum tentu di anggap demokratis di negara lain begitu pula sebaliknya. Negara dengan corak totaliter dan negara dengan corak liberal, misalnya, mempunyai perbedaan-perbedaan yang signifikan dalam mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi. Konsep demokrasi sering kali mengalami manipulasi dan distorsi, khususnya di negara-negara totaliter, sehingga pemaksaan, penyiksaan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia dianggap sebagai “dosa kecil” saja tanpa mengurangi tingkat kedemokratisannya karena di tujukan untuk menyelamatkan rakyat secara keseluruhan. Dengan demikian, sekali lagi, meskipun asas demokrasi secara

²⁸ Abdullah Yazid, *Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia*, Ctk. 1, Averroes Press, Malang, 2007, hlm. 29

²⁹ Muntoha, “Demokrasi Dan Negara Hukum, artikel pada *Jurna Hukum*, edisi no. 3 Vol 16, 2009, hlm. 377

substantif telah disepakati, tetapi tidak ada konsep tunggal yang bersifat monolitik pada tingkat implementasinya.³⁰

Istilah demokratis berasal dari gabungan dua kata bahasa Yunani: *Demos* (rakyat) dan *Kratos* (pemerintah), definisinya pemerintahan oleh rakyat.³¹ Terlihat dengan mudah bahwa pembicaraan mengenai demokrasi harus meliputi tidak hanya teori tentang cara-cara yang dimungkinkan untuk mengorganisasikan pemerintahan oleh rakyat, tetapi juga filsafat tentang apa yang seharusnya (yaitu cara-cara terbaik membangun pemerintahan) dan pemahaman tentang pengalaman praktis mengorganisasikan pemerintahan dalam masyarakat yang berbeda dan pada waktu yang berbeda.³²

Secara komprehensif kriteria demokrasi juga di ajukan oleh Gwendolen M. Carter, Jhon H. Herz dan Henry B. Mayo. Certer dan Herz mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan oleh dan di jalankannya melalui prinsip-prinsip :³³

- a. pembatasan terhadap tindakan pemerintahan untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif;
- b. adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan;
- c. Persamaan di depan hukum yang di wujudkan dengan sikap tunduk kepada *rule of law* tanpa membedakan kedudukan politik;
- d. adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif;
- e. diberinya kebebasan partisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa;

³⁰ A. Ahasin Thohari , *Komisi Yudisial Dan Reformasi Peradilan*, Ctk. 1, Elsam, Jakarta, 2004, hlm. 46-47

³¹ Georg Sorensen, *Op. Cit*, hlm. 2

³² *ibid*

³³ Muntoha. *Op. Cit*, hlm. 379

- f. adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapapun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu; dan
- g. dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan mengutamakan penggunaan cara-cara persuasif dan diskusi dari pada koersif dan represif.

Menurut Hans Kelsen, ide demokrasi berawal dari keinginan manusia untuk menikmati kebebasan (*free will*). Khususnya kebebasan yang mungkin didapat dalam masyarakat, dan khususnya di dalam negara, tidak bisa berarti kebebasan dari setiap ikatan, tetapi hanya bisa berupa kebebasan dari satu macam ikatan tertentu. Misalnya, kebebasan politik adalah kebebasan di bawah tatanan sosial, adalah penentuan kehendak sendiri dengan jalan turut serta dalam pembentukan tatanan sosial. Kebebasan politik adalah kemerdekaan, dan kemerdekaan adalah kemandirian.³⁴

Kecenderungan umum teorisasi demokrasi sejak 1970-an adalah kemerosotan pengaruh pemikiran tentang demokrasi yang “*substantivist*” definisi demokrasi yang rasional, utopian dan ideal, yang mewarnai konseptualisme pada masa sebelumnya, kehilangan bayak pengaruh. Teorisasi masa kini lebih menekankan persoalan prosedur, yaitu persoalan penciptaan prosedur. Tumpuannya adalah gagasan yang di lontarkan Joseph Schumpeter setengah abad yang lalu, yaitu demokrasi sebagai metode politik. Menurut Schumpeter, yang oleh teoritisi klasik di sebut “kehendak rakyat” sebenarnya

³⁴ Ellydar Chaidir, *Negara Hukum Demokrasi Dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 77

adalah hasil dari proses politik, demokrasi atau metode demokratis menurut Shumpeter adalah³⁵

“pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik di dalam mana individu-individu, melalui perjuangan memperebutkan suara rakyat pemilih, memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan”.

Lebih lanjut B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:³⁶

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*).
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah. (*peaceful change in a changing society*).
3. Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur (*orderly succession of rulers*).
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*).
5. Mengakui serta mengaggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku.
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Selaras dengan semangat itu adalah karya Robert Dahl (1973), ilmuwan ini merumuskan suatu tatanan politik yang di sebutnya “poliarki”

³⁵ Mohtar Mas' oed, *Negara Kapital Dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm. 8.

³⁶ Ni'Matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 13

(istilah yang di pakainya untuk menyebut demokrasi. Menurut Dahl ciri khas demokrasi adalah sikap tanggap pemerintah terus-menerus terhadap preferensi atau keinginan warganegaranya. Tatanan politik seperti itu bisa di gambarkan dengan memakai dua dimensi teoritik, yaitu : (1) seberapa tinggi tingkat kontestasi, kompetisi atau oposisi yang di mungkinkan; dan (2) seberapa banyak warganegara yang memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam kompetisi politik itu.³⁷

John Locke (1632-1704) dikenal sebagai bapak demokrasi modern karena telah berhasil membangun pilar demokrasi dan mengenai Toleransi beragama (*pluralisme*) dia juga tela mampu memetakan dua bentuk masyarakat yang pertama masyarakat sipil dan masyarakat politik, dia juga dikenal sebagai sang pembebas Amerika. Menurut dia bahwa setiap manusia dilahirkan pasti memiliki hak atas kebebasan sempurna dan hak untuk menikmati tak terbatas, semua hak-hak dan *prevelise* kodrat juga pada hakekatnya setiap manusia mempunyai wewenang untuk menentukan dan menghukum pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan orang dari luar dirinya. Berangkat dari sebuah kejadian tentang kebebasan setiap manusia maka perlu ada yang mampu untuk menjadi benang merah untuk menyambungkan semua kepentingan masyarakat, dan ini disebut oleh John Locke sebagai masyarakat politik dan sebagai penerima hukum adalah masyarakat non politik atau sipil.³⁸

³⁷ Mohtar Mas' oed, *Op. Cit*, hlm. 9

³⁸ www.jurnalhukum.com, tgl. 5 Maret 2009, 14.30

3. Pemilu

Dalam suatu sistem politik demokrasi, kehadiran pilihan secara langsung yang jujur dan adil (*free and fair*) adalah suatu keniscayaan. Bahkan, sistem politik apapun yang diterapkan suatu negara sering kali menggunakan pemilu sebagai klaim demokrasi atas sistem politik yang dibangunnya. Sistem demokrasi liberal, sistem komunis, sistem otoriter atau semi otoriter sebagaimana yang banyak diterapkan di berbagai negara ketiga, hampir semuanya telah melakukan pemilihan secara langsung dalam memilih elit politiknya, baik di eksekutif maupun di legislatif. Pemilihan langsung telah menjadi bagian universal dari kehidupan masyarakat politik internasional.³⁹

Menurut Dahlan Thaib,⁴⁰ pemilu merupakan awal keikutsertaan rakyat dalam proses pengambilan keputusan dengan jalan memberikan suara kepada siapa yang akan mewakili mereka dalam lembaga perwakilan. Dengan demikian pemilu merupakan konsekuensi logis di anutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi).

Sementara itu Arbi Sanit,⁴¹ menulis bahwa Pemilihan Umum merupakan lembaga dalam politik demokrasi yang fungsinya adalah mewujudkan kedaulatan rakyat melalui lembaga perwakilan. Pemilihan

³⁹ Ster TNI Dan Pusdeham, *Netralitas TNI Dalam Pemilu Dan Pilkada*, Ctk. II, Diterbitkan STER TNI, 2007, Jakarta, hlm. 5

⁴⁰ Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (editor), *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Jurusan HTN Fakultas Hukum UII, 1992, hlm 7-8, Sebagaimana di kutip oleh Sapardiyono, *Problematika Pengaturan Pemilu Legislatif*, Tesis Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2006, hlm. 31

⁴¹ Arbi Sanit, Partai, *Pemilihan Umum Dan Demokrasi*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997, hlm 85

Umum akan bekerja untuk memilih dan menentukan wakil rakyat yang akan menduduki posisi pemerintahan, adapun hasil nyata dari pemilihan umum adalah terpilihnya wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang di ekspresikan melalui pemilihan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil oleh rakyat terhadap wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat baik di tingkat pusat maupun daerah, pemilu juga merupakan salah satu indikator terselenggaranya sebuah pemerintahan dan kehidupan bernegara yang mengklaim sebagai pemerintahan negara yang demokratis.⁴²

Satu di antara sebagai perangkat demokrasi yang dianut sebagai besar negara-negara di dunia adalah Pemilihan Umum (Pemilu). Pemilu merupakan sarana transaksional peralihan kekuasaan dari pemilik kekuasaan asli kepada lembaga atau pejabat tertentu dalam suatu negara. Pemilu juga merupakan implementasi dari demokrasi tidak langsung.⁴³

Pemilu sering kali bukanlah parameter yang akurat untuk mengukur demokratis tidaknya suatu sistem politik, artinya, ada dan tidaknya pemilu disuatu negara tidak secara otomatis menggambarkan ada dan tidaknya kehidupan demokrasi politik di negara tersebut. Hal ini disebabkan,

⁴² A. Mukthi Fadjar, *Konstitusionalisme Demokrasi*, Ctk. 1, In-TRANS, Malang, 2010, hlm. 133

⁴³ H. Bunyamin Alamsyah, *Pemilu Dalam Tata Hukum Islam Dan Implemantasinya Di Indonesia*, Ctk.I, BaticPress, Bandung, 2010, hlm. 5

pelaksanaan pemilu di beberapa negara dunia ketiga sering kali tidak dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.⁴⁴

Di negara-negara seperti ini, pemilu hanyalah sekedar untuk menunjukkan kepada dunia bahwa secara formal persyaratan minimal sebagai negara demokrasi telah di lakukan, sementara secara substansial masih jauh dari esensi demokrasi itu sendiri, seperti juga pemilu di indonesia yang hanya sekedar serimonial demokrasi. Dalam konteks semacam ini, keberadaan pemilu sebagai parameter demokrasi bukan terletak pada ada dan tidaknya pemilu, namun lebih pada tingkat pelaksanaan pemilunya. Artinya semakin pemilu dilaksanakan secara jujur dan adil maka suatu negara semakin demokratis.⁴⁵

Dari berbagai sudut pandang, banyak pengertian mengenai pemilihan umum. Tetapi intinya adalah pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan asas kedaulatan di tangan rakyat sehingga pada akhirnya akan tercipta suatu hubungan kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dan, ini adalah inti kehidupan demokrasi.

Pemilu dapat dipahami juga sebagai berikut: Dalam undang-undang nomor 3 tahun 1999 tentang pemilihan umum dalam bagian menimbang butir a sampai c disebutkan:⁴⁶

⁴⁴ Ster TNI Dan Pusdeham, *Netralitas TNI Dalam Pemilu Dan Pilkada*, Loc. Cit, hlm.5-

⁴⁵ *Ibid.* hlm. 6

⁴⁶ Lihat *Undang-Undang No 3 tahun 1999 tentang Pemilu*

- a. Bahwa berdasarkan undang-undang dasar 1945, negara republik indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat;
- b. Bahwa pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara
- c. Bahwa pemilihan umum bukan hanya bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga Permusyawaratan/Perwakilan, melainkan juga merupakan suatu sarana untuk mewujudkan penyusunan tata kehidupan negara yang dijiwai semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Demikian juga dalam bab I ketentuan umum Pasal 1 ayat 1 disebutkan bahwa: "pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam negara kesatuan republik indonesia yang berdasarkan Pancasila dan undang-undang 1945."⁴⁷

Dalam pernyataan umum hak asasi manusia PBB Pasal 21 ayat 1 dinyatakan bahwa "setiap orang mempunyai hak untuk mengambil bagian dalam pemerintahan negerinya, secara langsung atau melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara bebas." Hak untuk berperan serta dalam pemerintahan ini berkaitan dan tidak terpisahkan dengan hak berikutnya dalam ayat 2 yaitu "setiap orang mempunyai hak untuk memperoleh akses yang sama pada

⁴⁷ <http://gsj.tripod.com/pantau1.htm>, 05 Agustus 2010, 13.00

pelayanan oleh pemerintah negerinya." Selanjutnya untuk mendukung ayat-ayat tersebut, dalam ayat 3 ditegaskan asas untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang melandasi kewenangan dan tindakan pemerintah suatu negara, yaitu "kehendak rakyat hendaknya menjadi dasar kewenangan pemerintah; kehendak ini hendaknya dinyatakan di dalam pemilihan-pemilihan sejati dan periodik (periodik) yang bersifat umum dengan hak pilih yang sama dan hendaknya diadakan dengan pemungutan suara rahasia atau melalui prosedur pemungutan suara bebas". Pernyataan umum Hak Asasi Manusia PBB pasal 21 khususnya ayat 3 tersebut merupakan penegasan asas demokrasi yaitu bahwa kedaulatan rakyat harus mejadi dasar bagi kewenangan pemerintah dan kedaulatan rakyat melalui suatu pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, dan rahasia.

Menurut pendapat M. Dawam Rahardjo ; dalam konteks sistem politik demokrasi, pemilihan umum bertumpu pada tiga pranata, yaitu :⁴⁸

1. Persaingan (*Competition*), mengandung arti bahwa setiap orang diajukan persaingan calon-calon anggota Badan Perwakilan Rakyat (Parlemen). sebagai calon yang mewakili rakyat. Konsekuensinya diperlukan institusi yang menentukan, menata atau mengatur kompetisi itu adalah partai politik. Muncul sebagai kebutuhan akan hak setiap warganegara untuk berorganisasi yang dikenal sebagai Hak Asasi Manusia di bidang sipil dan politik. Melalui partai politik, rakyat mempersiapkan diri untuk ikut serta dalam pemilu yang diselenggarakan secara nasional. Pemilu menjadi bermakna apabila dapat berfungsi sebagai wadah atau lembaga bagi terselenggaranya persaingan di antara kontestan, konkretnya
2. Peran serta politik (*Political Participation*), mengandung arti rakyat berperan serta dalam proses seleksi wakil-wakil rakyat dan pimpinan nasional yang akan mewakili mereka atas nama negara besar dan bangsa. Pemilu harus dilaksanakan secara Luber dan Jurdil, sehingga Pemilu dapat bermakna pada tataran implementasi sistem politik demokratis.

⁴⁸ <http://gendo.multiply.com/journal/item/3>, 17 November 2010, 45.00

3. Peran kebebasan sipil dan politik (*Civil Liberty*) yang diwujudkan dalam kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berserikat dan berkumpul, kebebasan pers dan berekspresi. Pendapat serupa juga disampaikan oleh Franz Magnis Suseno dalam melihat ketiga pemaknaan Pemilu merupakan "logika kesamaan politik" yang paling universal. Legitimasi Politik dari keuniversalan demokrasi meliputi :
 - a. Keterbukaan akses pada kekuasaan. Di sini prinsip keadilan menjadi jaminan demokrasi, sehingga disepakati negara harus menjamin dipenuhinya kebutuhan dasar semua warga masyarakat, karena bagi warga masyarakat yang tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya akan tidak terjamin pula kesempatan-kesempatan demokrasi yang ada secara obyektif ;
 - b. Minoritas bersedia menerima keputusan mayoritas, dengan tetap berpegang pada pengakuan hak-hak minoritas atau seperti pandangan Nurcholis Majid, demokrasi "Menerima keputusan mayoritas tetapi mengakui hak minoritas (*democracy majority rule, minority rights*)" ;
 - c. Keptaian tidak boleh murni primordial, apabila partai secara eksklusif mewakili suku mayoritas, maka suku minoritas akan selalu kalah bukan karena opsi politik mereka tidak mendapat dukungan, melainkan semata-mata karena mereka minoritas; dalam kondisi ini tidak mungkin tercapai konsensus secara demokratis, bahkan memunculkan sarana sektarian suku mayoritas untuk melegitimasi diskriminasi terhadap suku mayoritas.

Pemilihan umum merupakan perwujudan nyata demokrasi dalam praktek bernegara masa kini (modern) karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintah. Pernyataan kedaulatan rakyat tersebut diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa saja yang harus menjalankan dan di sisi lain mengawasi pemerintahan negara. Karena itu, fungsi utama bagi rakyat adalah "untuk memilih dan melakukan pengawasan terhadap wakil-wakil mereka".⁴⁹

⁴⁹ *ibid*

4. Teori HAM

Hak Asasi Manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia. Dalam arti ini maka meskipun setiap terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya dan kewarganegaraan yang berbeda-beda, ia tetap mempunyai hak-hak tersebut.⁵⁰

Menurut Soetandyo Wingjosoebroto, hak asasi manusia adalah hak-hak mendasar (fundamental) yang diakui secara universal sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakikat dan kodratnya sebagai manusia, hak-hak ini disebut 'universal' karena hak-hak ini dinyatakan sebagai bagian dari kemanusiaan setiap sosok manusia, apapun warna kulit, jenis kelamin, usia, latar belakang budaya, agama dan kepercayaannya.

Menurut Muladi apapun rumusannya, hak asasi manusia adalah hak yang melekat secara alamiah (*inheren*) pada diri manusia sejak manusia lahir, dan tanpa hak tersebut manusia tidak dapat tumbuh dan berkembang sebagai manusia yang utuh. Karena keberadaannya yang begitu penting, menurut muladi, tanpa hak asasi manusia, manusia tidak dapat mengembangkan bakat-bakat dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya.

Sementara menurut UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, hak asasi manusia adalah seperangkat yang melekat pada hakikat

⁵⁰ Knut D Asplund Dan Suparman Marzuki (*editor*), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Ctk. I, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm. 11

dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahnya yang wajib di hormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.⁵¹

Asal usul gagasan mengenai hak asasi manusia seperti di paparkan di atas bersumber dari teori hak kodrati (*natural rights theory*). Teori kodrat mengenai hak itu bermula dari teori hukum kodrat (*natural law theory*), yang terakhir ini dapat dirunut kembali sampai jauh ke belakang hingga ke zaman kuno dengan filsafat Stoika hingga ke zaman modern melalui tulisan-tulisan hukum kodrati Santo Thomas Aquinas. Hogo De Groot seorang ahli hukum belanda yang di nobatkan sebagai “bapak hukum internasional” atau lebih di kenal dengan nama latinnya, Grotius, mengembangkan lebih lanjut teori hukum kodrati Aquinas dengan memutus asal-ususnya yang teistik dan membuatnya menjadi produk pemikiran sekuler yang rasional. Dengan landasan inilah kemudian, pada perkembangan selanjutnya, salah seorang kaum terpelajar pasca-Renaisans, Jhon Locke, mengajukan pemikiran mengenai teori hak-hak kodrati. Gagasan Locke mengenai hak-hak kodrati inilah yang melendasi munculnya revolusi hak dalam revolusi yang meletup di Inggris, Amerika Serikat, dan Perancis pada abad ke -17 dan ke-18.⁵²

Meskipun secara normatif gagasan hak asasi manusia dapat dilacak akar-akarnya dalam suatu tradisi agama dan sistem moral, secara historis banyak kalangan menilai bahwa akar-akar filosofis yang paling

⁵¹Suparman Marzuki Dan Eko Riyadi (*editor*), *Buku Ajar Hak Asasi Manusia*, Ctk. I, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm. 1-2

⁵² Knut D Asplund Dan Suparman Marzuki (*editor*), *Op. Cit*, hlm. 12

berpengaruh pada gagasan mengenai hak asasi manusia adalah teori hak kodrati (*natural rights theory*) yang dikembangkan oleh pemikiran abad pencerahan di Eropa, seperti Jhon Locke, Thomas Paine dan Jean Jacques Roisseau. Intisari teori hak kodrati adalah pemikiran bahwa semua individu di karuniai oleh alam hak-hak yang melekat pada dirinya, dan karena itu tidak dapat dicabut oleh negara. Dalam pandangan teori kodrati, hak-hak alamiah semua individu tersebut tidak lahir dari pengakuan politis yang diberikan negara pada mereka.⁵³

John Locke berpendapat bahwa manusia tidaklah secara absolut menyerahkan hak-hak individunya kepada penguasa. Yang diserahkan, menurutnya, hanyalah hak-hak yang berkaitan dengan perjanjian negara semata, sedangkan hak-hak lainnya tetap berada pada masing-masing individu. John Locke juga membagi proses perjanjian masyarakat tersebut dalam dua macam, yang disebutnya sebagai "*Second Treaties of Civil Government*". Dalam instansi pertama (*the first treaty*) adalah perjanjian antara individu dengan individu warga yang ditujukan untuk terbentuknya masyarakat politik dan negara. Instansi pertama ini disebut oleh John Locke sebagai "*Pactum Unionis*" berdasarkan anggapan bahwa:⁵⁴

"Men by nature are all free, equal, and independent, no one can be put out of this estate, and subjected to the political power another, without his own consent, which other men to join and unite into a community for their comfortable, safe and peaceable, living one amongst another. . . ." (Pria oleh alam semua bebas, setara, dan independen, tidak ada yang bisa diletakkan dari perlakuan ini, dan tunduk pada kekuasaan politik lain, tanpa persetujuan sendiri, yang orang lain untuk bergabung dan bersatu dalam komunitas untuk mereka yang nyaman, safe dan damai, hidup satu antara lain).

⁵³ Suparman Marzuki Dan Eko Riyadi (*editor*), *Op.Cit*, hlm. 5

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Hak Asasi Manusia*, Makalah Disampaikan Pada Lecture, Peringatan 10 Tahun Kontras, Jakarta 26 Maret 2008

Umumnya para pakar Eropa, berpendapat bahwa sejarah panjang lahirnya HAM di mulai dengan lahirnya Magna Charta pada tahun 1215.⁵⁵ *Pertama*, munculnya “perjanjian Agung” (Magna Charta) di Inggris pada 15 juni 1215, sebagai bagian dari pemberontakan pada baron terhadap Raja Jhon (saudara Raja Richard Berhati singa, seorang pemimpin tentara salib). Isi pokok dokumen itu ialah hendaklah raja tak melakukan pelanggaran terhadap hak milik dan kebebasan pribadi seorang pun dari rakyat (sebenarnya cukup ironis bahwa pendorong pemberontakan para baron itu sendiri antara lain ialah dikenakannya pajak yang sangat besar, dan dipaksakannya para baron untuk membolehkan anak-anak perempuan mereka kawin dengan rakyat biasa).⁵⁶

Kedua, Keluarnya Bill of Rights pada 1628, yang berisi penegasan tentang pembatasan kekuasaan raja dan dihilangkannya hak raja untuk melaksanakan kekuasaan terhadap siapa pun, atau untuk memenjarakan, menyiksa dan mengirimkan tentara kepada siapa pun, tanpa dasar hukum.

Ketiga, lahirnya Deklarasi Kemerdekaan (The Declaration of Independence) Amerika Serikat pada 6 Juli 1776 yang memuat penegasan bahwa setiap orang dilahirkan dalam persamaan dan kebebasan dengan hak untuk hidup dan mengejar kebahagiaan, serta keharusan mengganti pemerintahan yang tidak memingindahkan ketentuan-ketentuan dasar tersebut.

⁵⁵ Abdullah Yazid, *Loc. Cit.* hlm.2

⁵⁶ Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia, Dalam Konstitusi Indonesia*, Ctk.2, Kencana, Jakarta, 2007, hlm. 51

Keempat, munculnya Deklarasi Hak-Hak Asasi manusia dan Warga Negara (*Declaration of the Rights of Man and the Citizen*) di Perancis pada 4 Agustus 1789 yang menitikberatkan lima hak asasi, yakni: hak atas kepemilikan harta, kebebasan, persamaan, keamanan, dan perlawanan terhadap penindasan.⁵⁷

Dari perkembangan historis di atas, dapat dilihat bahwa terdapat perbedaan filosofis yang tajam, baik dari segi nilai maupun orientasi. Di Inggris menekankan pada pembatasan raja, di Amerika Serikat mengutamakan kebebasan individu, di Perancis memprioritaskan egalitarianisme persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*), di Rusia tidak diperkenalkan hak individu, tetapi hanya mengakui hak sosial dan kolektif.⁵⁸

Sejak saat itu dipraktikkan kalau raja melanggar hukum harus diadili dan harus mempertanggungjawabkan kebijaksanaannya kepada parlemen. Jadi, sudah mulai dinyatakan bahwa raja terikat pada hukum dan bertanggung jawab kepada rakyat, walaupun kekuasaan membuat undang-undang pada masa itu lebih banyak berada di tangan raja. Dengan demikian, kekuasaan raja mulai dibatasi sebagai embrio lahirnya monarki konstitusional yang berintikan kekuasaan raja sebagai simbol belaka.⁵⁹

⁵⁷ Suparman Marzuki Dan Eko Riyadi (*editor*), *Loc. Cit.* hlm. 15

⁵⁸ Majda El-Muhtaj, *Op. Cit.*, hlm. 53

⁵⁹ Abdullah Yazid, *Loc. Cit.*, hlm. 3

The International Bill Of Human Rights

“*International Bill Of Human Rights*” adalah istilah yang di gunakan untuk menunjuk pada tiga instrumen pokok hak asasi manusia internasional beserta optional protocol-nya yang di rancang oleh PBB, ketiga Intrumen itu adalah : (1) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*), (2) Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant Of Civil and Political Rights*), dan (3) Kovenan International tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*Internasional Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*).⁶⁰

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*)

Deklarasi Universal Hak –Hak Asasi Manusia disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1948. Deklarasi ini boleh dikatakan merupakan interpretasi resmi terhadap Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang memuat lebih rinci sejumlah hak yang didaftar sebagai Hak Asasi Manusia.⁶¹

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) atau dikenal dalam bahasa Inggris dengan istilah *Universal Declaration of Human Rights* (*UDHR*) merupakan dokumen pengakuan internasional terhadap hak asasi

⁶⁰Knut D Asplund Dan Suparman Marzuki (*editor*), *Loc. Cit.* hlm. 36

⁶¹ *ibid*

manusia. Deklarasi ini diterima oleh resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 217 A (III) pada tanggal 10 Desember 1948.⁶²

Deklarasi ini tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum sebagaimana perjanjian internasional yang lain atau peraturan perundang-undangan pada suatu negara. Deklarasi ini diterima sebagai dokumen yang mengikat secara moral, prinsip-prinsip umum hukum dan sebagai landasan dasar kemanusiaan. Deklarasi memiliki kekuatan moral yang sangat tinggi karena diterima dan disahkan oleh Majelis Umum PBB.⁶³ Kadang Orang berpendapat bahwa tidak ada hak-hak asasi manusia di dalam sistem moral mana pun, kecuali kalau hak-hak ini di tafsirkan secara mutlak, tak bersyarat, atau tak dapat dipisahkan.⁶⁴

Instrumen yang diresmikan tanggal 10 Desember 1948 dan terdiri dari 30 Pasal ini jelas merupakan dokumen HAM yang terpenting, yang bukan saja mengakui adanya hak asasi manusia tetapi juga kewajibannya terhadap masyarakat dan negara. Seperti yang tercantum dalam Pasal 29 Deklarasi tersebut sebagai berikut:⁶⁵

1. *Everyone has duties to the communities in which alone the free and full development of his personality is possible.* (setiap orang mengemban kewajiban terhadap masyarakat, yang merupakan satu-satunya wadah yang memungkinkan pengembangan jatidirinya secara bebas dan sepenuh-penuhnya.)

⁶² Suparman Marzuki Dan Eko Riyadi (*editor*), *Loc. Cit*, hlm. 32-33

⁶³ *Ibid*

⁶⁴ Sidney Hook Dan Allabukhs K. Brohi, *Hak Asasi Manusia dalam Islam*, Ctk. I, Pustaka Firdaus, Jakarta, 1987, hlm. 7

⁶⁵ Saafroedin Bahar, *Hak Asasi Manusia (analisis KOMNAS HAM dan jajaran HANKAM/ABRI)*, Ctk.I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 10

2. *In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society.* (Dalam melaksanakan hak serta kemerdekaannya, setiap orang hanya dapat dibatasi menurut (batas) yang ditentukan oleh hukum, dengan maksud tunggal untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang pantas untuk hak dan kemerdekaan orang lain serta untuk memenuhi secara adil tuntutan kesusilaan, (keamanan dan) ketertiban umum serta kesejahteraan rakyat dalam suatu masyarakat yang demokratis.)
3. *These rights and freedoms may in no case be exercised contrary to the purpose and principles of the United Nations.*
Artinya: (Hak-hak dan kewajiban-kewajiban ini sama sekali tidak boleh dipergunakan dengan cara yang bertentangan dengan maksud dan prinsip Perserikatan Bangsa Bangsa.)

Kovenan Internasional Tentang Hak Sipil Dan politik

(Internasional Covenant on Civil and Political Rights) 1966

Perjanjian mengenai Hak-Hak Sipil dan Politik mulai berlaku 3 Januari 1976 untuk 35 negara, akan tetapi untuk kerajaan baru berlaku pada 11 maret 1979 sesudah dilakukan penyelidikan yang lama tentang sejauh mana perundang-undangan nasional sesuai dengan ketentuan perjanjian.⁶⁶

Sebagaimana penjelasan di atas, kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (KIHP) menggariskan dan menegaskan ketentuan hukum Pasal 3-21 dari DUHAM. Semua hak yang ada dalam konvenan berlaku bagi semua orang tidak di pengaruhi oleh identitas sosial apapun seperti etnis, ras, warna kulit, bahasa, agama, politik dan lain sebagainya. Hak sipil dan politik itu bersifat negatif, negara tidak perlu memberi karena hak

⁶⁶ Peter Baehr dan Pieter Van Dijk (editor), *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, Edisi Kedua, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 124.

sipil dan politik melekat pada diri setiap orang secara inheren. Artinya dengan sendirinya hak sipil dan politik telah melekat pada diri setiap orang, negara oleh karenanya hanya punya kewajiban untuk menghormati dan memfasilitasi agar hak-hak tersebut segera terwujud.⁶⁷

Hak sipil dan politik harus segera di wujudkan. Ini merupakan sifat hak sipil dan politik mendasar. Pasal 2 ayat (2) Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (KIHSP) memuat ketentuan yang relevan sebagai berikut:⁶⁸

“Dalam hal belum ditentukan oleh langkah legislatif atau langkah lainnya yang sudah ada, setiap negara Pihak pada kovenan ini berupaya mengambil langkah-langkah yang perlu, sesuai dengan prinsip konstitusionalnya dan ketentuan Kovenan ini, untuk menetapkan hukum atau langkah lainnya yang mungkin diperlukan untuk memberikan dampak hukum kepada hak-hak yang diakui dalam kovenan ini.”

Kemudian ditambahkan pada ayat (3): “Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk:⁶⁹

- (a) Memastikan bahwa setiap orang hak atau kebebasannya sebagaimana diakui dalam kovenan ini dilanggar akan mendapatkan pemulihan yang efektif, meskipun pelanggaran itu dilakukan oleh orang yang bertindak dalam kapasitas resmi.
- (b) Memastikan bahwa setiap orang yang menuntut pemulihan semacam itu, hak atas perbaikan tersebut akan ditetapkan oleh lembaga peradilan, administratif, atau legislatif yang berwenang, atau oleh lembaga lain yang berwenang, yang ditentukan oleh sistem hukum negara tersebut, dan untuk mengembangkan kemungkinan pemulihan yang bersifat hukum.
- (c) Memastikan bahwa pejabat yang berwenang akan melaksanakan pemulihan tersebut apabila dikabulkan.”

⁶⁷ Suparman Marzuki Dan Eko Riyadi (*editor*), *Loc. Cit.* hlm. 42-43

⁶⁸ Knut D . Asplund Dan Suparman Marzuki (*editor*), *Loc. Cit.* hlm. 92-93

⁶⁹ *Ibid*

Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (KIHSP) mengandung hak-hak demokratis yang esensial, kebanyakan terkait dengan berfungsinya suatu negara dan hubungannya dengan warganegaranya.

Fakta bahwa Pasal mengenai hak untuk menentukan nasib sendiri ditempatkan sebagai yang pertama dan juga dianggap sebagai bagian yang terpisah, mengarisbawahi makna yang diberikan kepada tempat terkemuka oleh apa yang disebut masyarakat Dunia Ketiga.⁷⁰

Piagam HAM PBB, 1948 yang kemudian dielaborasi ke dalam Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (1966), dengan tegas menyatakan bahwa hidup, kebebasan dan keamanan seseorang merupakan hak absolut yang harus di hormati bahkan dalam kondisi darurat sekalipun.⁷¹

Subtansi Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (KIHSP) adalah metode atau cara yang mengatur pola hubungan yang selazimnya antara negara dengan rakyatnya. Negara punya kewajiban untuk memberikan kebebasan kepada rakyatnya untuk beragama apapun, memilih partai politik apapun dan negara tidak boleh memaksa rakyatnya untuk memilih agama dan atau partai politik tertentu dengan maksud apapun dan dengan cara apapun. Sebaliknya rakyat berkewajiban untuk menggunakan hak dan kebebasannya dalam memilih agama dan politik secara bertanggung

⁷⁰ Peter Baehr dan Pieter Van Dijk (*editor*), *Op. Cit.* hlm.126

⁷¹ Muladi, *Demokratisasi Hak Asasi Manusia, Dan Reformasi Hukum Di Indonesia*, Ctk.I, The. Habibie Center, Jakarta, 2002, hlm. 86.

jawab. Rakyat juga berkewajiban untuk menghormati hak dan kebebasan orang lain untuk memilih agama dan politik sesuai dengan kepercayaannya masing-masing. Seseorang harus menghormati perbedaan pilihan agama dan politik serta tidak boleh memaksa orang lain untuk mengikutinya.⁷²

Menurut Miriam Budiardjo “hak-hak politik pada hakikatnya mempunyai sifat melindungi individu terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak penguasa. Jadi, untuk dapat melaksanakan hak-hak politik itu sebenarnya cukup dengan mengatur peranan pemerintah, yakni melalui perundang-undangan agar campur tangannya dalam kehidupan bangsa warga masyarakat tidak akan melampau batas-batas tertentu.”⁷³

Konsekuensi yang paling penting dari kesangsian mengenai intelegibilatas dan kesahihan teori mana pun mengenai hak-hak asasi manusia adalah kecendrungan yang mendorong kita untuk melihat teori itu sekedar sebagai topeng ideologis dari hubungan-hubungan kekuasaan belaka.⁷⁴

E. Teori Konstitusi

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah

⁷² Suparman Marzuki Dan Eko Riyadi (*editor*), *Loc. Cit.* hlm. 44

⁷³ Miriam Bidiardjo, *Pembangunan Politik, Situasi Global Dan Hak Asasi DI Indonesia*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hlm.429

paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi.⁷⁵

Keterkaitan antara konstitusi dengan hak asasi manusia juga dapat dilihat dari perkembangan sejarah. Perjuangan perlindungan hak asasi manusia selalu terkait dengan perkembangan upaya pembatasan dan pengaturan kekuasaan yang merupakan ajaran konstitusionalisme. *Magna Charta (1215) dan Petition of Rights (1628)* adalah momentum perlindungan hak asasi manusia sekaligus pembatasan kekuasaan raja oleh kekuasaan parlemen (*house of commons*). Setelah itu, perjuangan yang lebih nyata terlihat pula dalam Bill of Rights yang ditandatangani oleh Raja Willem III pada tahun 1689 sebagai hasil dari pergolakan politik yang dahsyat yang biasa disebut *the Glorious Revolution*. Glorious Revolution ini tidak saja mencerminkan kemenangan parlemen atas raja.⁷⁶

Penjelasan umum UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa “undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis.

⁷⁵ Lihat Brian Thompson, *Textbook on Constitutional Law & Administrative Law*, Third Edition, Blackstone Press Limited, London, 1997, hlm. 5. Sebagaimana di kutip Jimly Asshidiqie, yang disampaikan pada *Lecture* Peringatan 10 Tahun Kontras. Jakarta, 26 Maret 2008, *Loc. Cit*

⁷⁶ G.J. Wolhoff, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Timun Mas, Jakarta, 1960, hlm. 140, lihat juga Muhamad Yamin, *Proklamasi dan konstitusi Republik Indonesia*, Djambatan, Jakarta 1959, Di kutip, Jimly Asshidiqie, *ibid*

F. Lassalle dalam bukunya "*Über Verfassungs Wesen*" membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:⁷⁷

1. pengertian sosiologis atau politis (*siologisch atau politischebegrip*), konstitusi adalah *synthese factor*-faktor kekuatan yang nyata (*dereclenachtsfac toren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tersebut diantaranya: raja, parlemen, cabinet, pressure groups, partai politik dan lain-lain; itulah yang sesungguhnya konstitusi.
2. Pengertian Yuridis (*Yuridische begrip*). Konstitusi adalah naskah yang memuat semua bangunan negaradan sendi-sendi pemerintahan

C. F. Strong mengatakan bahwa, konstitusi dapat dikatakan sebagai suatu himpunan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintah dan hak-hak yang perintah serta hubungan antara keduanya, dengan demikian, menurut C.F Strong konstitusi sebagai asas-asas mengatur tiga hal:⁷⁸

1. Kekuasaan pemerintah (dalam arti luas)
2. hak-hak yang diperintah
3. hubungan antara yang diperintah dan yang memerintah

Dari konsep konstitusi menurut C.F. Strong tersebut dapat disimpulkan bahwa posisi atau kedudukan konstitusi adalah dimaksudkan untuk membatasi wewenang pemerintah dan penguasa, mengatur jalan-jalannya pemerintahan dan menjamin hak-hak rakyat.

Menurut Brian Thompson, secara sederhana pertanyaan *what is a constitution* dapat dijawab bahwa "*...a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization*". Bagi setiap organisasi

⁷⁷ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum Dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 16

⁷⁸ Dahlan Thaib, *ibid*, hlm. 17

kebutuhan akan naskah konstitusi tertulis itu merupakan sesuatu yang niscaya, terutama dalam organisasi yang berbentuk badan hukum (*legal body, rechtspersoon*). Demikian pula Negara, pada umumnya, selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar.⁷⁹

Herman Heller menggunakan beberapa ukuran dalam mengartikan “konstitusi”, dan dengan ukuran tersebut akan terlihat bahwa konstitusi mempunyai arti yang lebih luas dari sekadar “Undang-Undang Dasar”. Pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara modern menyebabkan pengertian konstitusi saat ini disamakan dengan undang-undang dasar. Hal ini disebabkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum, dan kepastian hukum. Konstitusi yang ditulis itulah yang kemudian disebut sebagai Undang-Undang Dasar.⁸⁰

Dasar keberadaan konstitusi adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Konstitusi merupakan konsensus bersama atau *general agreement* seluruh warga negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama

⁷⁹ Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, Edisi Ke 3, Blackstone Press Ltd, London, 1997, hlm. 3

⁸⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 6

dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.⁸¹

Kepentingan paling mendasar dari setiap warga negara adalah perlindungan terhadap hak-haknya sebagai manusia. Oleh karena itu, Hak asasi manusia merupakan materi inti dari naskah undang-undang dasar negara modern. Hak Asasi Manusia (HAM), adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh Negara, Hukum, Pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.⁸²

Agar konstitusi itu lebih lama berlakunya dan lebih sulit cara mengubahnya, maka ada dua hal yang harus diperhatikan dalam membuat konstitusi :⁸³

1. Isinya harus bersifat umum dan memuat hal-hal yang prinsip saja sehingga ia lebih bisa menampung perkembangan-perkembangan baru di dalam masyarakat dalam kurun waktu yang lama.
2. Dimuat ketentuan tentang tata cara perubahan UUD dimuat di dalam UUD itu sendiri dengan prosedur dan syarat-syarat yang lebih sulit dari pada mengubah UU biasa.

⁸¹ William G. Andrews, misalnya, dalam bukunya *Constitutions and Constitutionalism* 3rd edition, menyatakan: "The members of a political community have, by definition, common interests which they seek to promote or protect through the creation and use of the compulsory political mechanisms we call the State"; Van Nostrand Company, New Jersey, 1968, hlm. 9. Di kutip, Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*

⁸² Lihat Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

⁸³ Moh. Mahfud. MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, Ctk. I, PT. RajaGrafindoPersada, Jakarta, 2010, hlm. 21

Konstitusionalisme seperti digambarkan oleh William G Andrew menggambarkan 2 (dua) prinsip yang berbeda tetapi saling berkaitan. *Pertama*, adalah hubungan antara pemerintah dan warga negara, *kedua*, hubungan antara kewenangan pemerintah yang satu dengan yang lain. Perbedaan keduanya tidaklah terlalu tajam, bahkan untuk prinsip kedua, harus diatur sedemikian rupa, dengan maksud untuk meningkatkan efektifitas pengawasan terhadap berjalannya prinsip yang pertama. Persoalan HAM memang tidak nampak secara eksplisit dalam dua prinsip konstitusionalisme tersebut. Tetapi jika di telaah lebih jauh, HAM akan muncul dalam kedua prinsip secara implisit. Dalam melihat prinsip yang pertama, pada hubungan antara pemerintah dengan warga negara, terdapat hak-hak yang bersifat timbal balik, dimana warga negara akan memberi dukungan pada pemerintah, dan pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberi dan memenuhi hak-hak warga negara. Kemudian pada prinsip kedua, supaya hubungan kewenangan antara organ pemerintah negara tidak berimplikasi negatif pada keberatan hak-hak warga negara, maka harus ada aturan yang bersifat membatasi kewenangan masing-masing, dan aturan tersebut salah satunya adalah konstitusi.⁸⁴

F. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Hak Pilih TNI Dan Polri Dalam Pemilu Dalam Prespektif Hak Asasi Manusia di masa Orde lama, Orba dan Orde Reformasi.

⁸⁴ Ni' matul Huda dan Sri Hastuti Puspitasari, (editor), *Kontribusi Pemikiran Untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, SH, Ctk. Pertama, FH. UII Press, 2007, hlm. 11*

2. Sumber Data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sumber data yang bersifat sekunder. Adapun sumber data sekunder adalah:

a. Bahan hukum primer

1. UUDS 1945
2. UUD 1945
3. UU No. 7 Tahun 1953 (Tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat)
4. UU No. 16 Tahun 1953 (Tentang kedudukan Hukum Anggota Angkatan Perang)
5. UU No. 29 Tahun 1954 (Tentang Pertahanan Republik Indonesia)
6. UU No. 2 Tahun 1956 (Tentang perubahan Undang_Undang No 7 Tahun 1953, Pemilihan Umum Pemilihan Umum)
7. UU No. 15 Tahun 1969 (Tentang Pemilu Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.
8. UU No. 16 Tahun 1969 (Tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat)
9. UU No. 8 Tahun 1974 (Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian)
10. UU No. 4 Tahun 1975 (Tentang Perubahan Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.)
11. UU No. 20 Tahun 1982 (Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara)
12. UU No. 3 Tahun 1999 (Tentang Pemilihan Umum)
13. UU No. 4 Tahun 2000 (Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum)
14. UU No. 2 Tahun 2002 (Tentang Kepolisian Negara)
15. UU No. 3 Tahun 2002 (Tentang Pertahanan Negara)
16. UU No. 12 Tahun 2003 (Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)

17. UU No. 34 Tahun 2004 (Tentang Tentara Nasional Indonesia)
18. UU No. 23 Tahun 2003 (Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden)

Peraturan Pemerintah

1. PP No. 33 Tahun 1945 (Pemberhentian Sementara Dari Jabatan BAB V Tentang Pernyataan Non Aktif dalam jabatan.
2. PP No. 47 Tahun 1954 (Tentang Pencalonan Buat Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat/konstituante oleh Anggota Angkatan Perang dan Pernyataan Non Aktif/ Pemberhentian Berdasarkan Penerimaan Keanggotaan Pencalonan Keanggotaan Tersebut, Pun larangan Mengadakan Kampanye Pemilihan Terhadap Anggota Angkatan Perang.

Ketetapan MPR

1. TAP MPRS No III Tahun 1963 (Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup)
2. TAP MPRS No XV Tahun 1966 (Pemilihan Penunjukan Wakil Presiden Dan Tata Cara Pengangkatan Pejabat Presiden)
3. TAP MPRS No. IX Tahun 1966 (Surat Perintah Presiden /Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Pemusyawaratan Rakyat)
4. TAP MPRS XXXIII Tahun 1967 (Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Sukarno)
5. TAP MPR RI No. VI Tahun 2000 (Pemisahan Tentara Nasional Dan Kepolisian Negara RI)
6. TAP MPR RI No. VII Tahun 2000 (Peran Tentara Indonesia Dan Peran Kepolisian Negara RI)

b. Bahan hukum skunder

Buku-buku, majalah, surat kabar, hasil penelitian, internet yang semuanya berhubungan dengan hukum dan hak pilih TNI dan Polri dalam Pemilu.

3. Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka atau *library research*, yaitu bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier, dikumpulkan menjadi satu.

4. Pendekatan Penelitian

1. Pendekatan normatif, yaitu mengadakan kajian-kajian dan penelitian dengan menggunakan peraturan perundangan, asas-asas hukum dan lain sebagainya. Yuridis normatif digunakan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis data yang mengacu kepada peraturan perundang-undangan.
2. Pendekatan Historis, yaitu dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan untuk mengungkap filosofi dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari. Sehingga pengungkapan filosofis dan pola pikir ketika sesuatu yang dipelajari itu dilahirkan memang mempunyai relevansi dengan masa kini.⁸⁵

⁸⁵ Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Ctk.5, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 94

5. Analisis Data

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu data-data yang dibutuhkan dikumpulkan, kemudian diklasifikasikan dan disistematisasi sebelum dianalisis. Penggunaan metode analisis yuridis normatif kualitatif dalam penelitian ini disebabkan data yang dianalisis bersifat menyeluruh dan merupakan satu kesatuan, sehingga dibutuhkan analisis yang mendalam terhadap data tersebut.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI

A. Konsepsi Demokrasi

Dalam sejarah teori demokratis terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik dimana warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik). Konflik inti telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi . *pertama*, demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi , suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik di mana warga negara terlibat secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi secara “asli” yang terdapat di Atena Kuno, di antara tempat yang lain. *Kedua*, ada demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintahan yang mencakup “pejabat-pejabat” terpilih yang melaksanakan tugas “mewakili” kepentingan-kepentingan atau pandangan-pandangan dari para warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi “aturan hukum”. *Ketiga*, demokrasi yang di dasarkan atas model satu partai (meskipun sementara orang mungkin meragukan apakah hal ini merupakan suatu bentuk demokrasi juga). Hingga kini, Uni Soviet, masyarakat di Eropa Timur dan banyak negara sedang berkembang menganut konsepsi ini.¹

¹ David Hell, *Demokrasi dan Tatanan Global*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 5-6

Robert Dahl beranggapan bahwa demokrasi itu memberikan jaminan kebebasan yang tak tertandingi oleh sistem politik apapun, dimana secara instrumental, demokrasi mendorong kebebasan melalui tiga cara:²

1. dengan adanya pemilu yang bebas dan adil yang secara inheren mensyaratkan hak-hak politik tertentu untuk mengekspresikan pendapat, berorganisasi, oposisi dan lain-lain.
2. demokrasi memaksimalkan adanya *self-determination*, bahwa setiap individual berada di bawah aturan hukum yang dibuatnya sendiri.
3. demokrasi mendorong otonomi moral, yakni kemampuan setiap warga dalam membuat pilihan-pilihan normatif, dan karenanya pada tingkat yang mendalam, demokrasi mendorong kemampuan untuk memerintah (*self-governing*). Mungkin pada poin inilah, Aristoteles lebih cenderung mengkhawatirkan adanya pemimpin penghasut rakyat dalam tubuh demokrasi. Meskipun demikian, setiap bentuk pemerintahan itu pasti ada kurang dan lebihnya, tinggal bagaimana kita mengontrol dan menjalankan pemerintahan tersebut dengan sebaik-baiknya sehingga dapat meminimalisasikan kekurangan yang ada dalam sistem pemerintahan tersebut.

² <http://klaussurinka.blogspot.com>, *demokrasi-dan-pendidikan-demokrasi-1.html*, 20 Oktober 2010, 12.00

Berdasarkan ilmu politik, dikenal dua macam pemahaman tentang demokrasi: pemahaman secara normatif dan pemahaman secara empirik. Untuk pemahaman yang terakhir ini disebut juga sebagai *procedural democracy*. Dalam pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara riil hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara, seperti misalnya kita mengenal ungkapan “pemerintah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Ungkapan normatif tersebut, biasanya, diterjemahkan dalam konstitusi pada masing-masing negara.³

Pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa azas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran Reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani ini dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota).
~~Ketentuan-ketentuan demokrasi juga hanya berlaku untuk warga negara yang~~

³ Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Ctk. I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm. 3

resmi, yang hanya bagian kecil saja dari penduduk. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).⁴

Meskipun orang Yunani, apalagi orang Athena, merupakan bagian yang sangat kecil apabila di dibandingkan dengan seluruh umat manusia, dan juga mendiami wilayah yang demikian kecilnya apabila dibandingkan dengan luasnya wilayah yang dihuni yang terdapat di atas permukaan bumi ini, namun menurut Dahl disanalah terjadinya apa yang di namakannya suatu transformasi demokrasi pertama, dimana para warganegara merasakan sebagai orang-orang yang sama, dan sama-sama pula berdaulat dalam memerintah dan menjalankan roda pemerintahannya.⁵

Demokrasi itu sendiri berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua perkataan yaitu "*demos*" yang berarti rakyat dan "*cratein*" yang berarti memerintah. Dengan demikian, demokrasi secara terminologi berarti pemerintahan dari rakyat oleh rakyat, dan untuk rakyat atau istilah Inggrisnya "*the Government of the people, by the people and for the people*."⁶

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit bayak masih mengenal kebudayaan Yunani, dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa

⁴ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, Hlm 53-54

⁵ Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, Ed. Pertama, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. xxvii

⁶ Hans Kelsen, *General Theory of law and State*, Russel & Russel, New York, hlm. 282, Sebagaimana di kutip oleh Maryana Setyaningrum, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Penyelesaian Pembubaran Partai Politik Dalam Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia*, Tesis Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. 19

memasuki Abad pertengahan (600-1400). Masyarakat Abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; yang kehidupan sosial serta spritualnya di kuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawaan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan, demokrasi Abad pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215.⁷

Konsep demokrasi yang berasal dari kebudayaan Yunani telah banyak mengalami perkembangan dan perubahan yang pesat, baik dalam teori maupun praktek di sejumlah negara yang disebut demokratis. Secara umum dalam sistem pemerintahan demokrasi mengandung unsur-unsur yang paling penting dan mendasar, yaitu :⁸

1. Keterlibatan warga negara dalam pembuatan keputusan politik;
2. Tingkat persamaan tertentu diantara warga Negara;
3. Tingkat kebebasan atau kemerdekaan tertentu yang diakui dan dipakai oleh warga negara;
4. Suatu sistem perwakilan; dan
5. Suatu sistem pemilihan-kekuasaan mayoritas.

Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta

⁷ Ni² matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ed. 1-2, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 239

⁸ Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1994, hlm. 98

perang-perang agama yang menyusul, menyebabkan manusia bidang spritual dalam bentuk dogma maupun di bidang sosial politik. Hasil dari pergumalan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini di namakan "pemisahan antara gereja dan negara."⁹

Pengamat politik Afan Gaffar menyimpulkan pendapat pengamat politik kontemporer Robert Dahl tentang beberapa indikator sebagai acuan dalam mengamati ada tidaknya demokrasi yang diwujudkan dalam pemerintahan negara menjadi beberapa indikator, yaitu :¹⁰

1. *Akuntabilitas*. Dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah di tempuhnya. Tidak hanya itu , ia juga harus dapat mempertanggungjawabkan ucapan atau kata-katanya. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah perilaku dalam kehidupan yang pernah sedang, bahkan akan di jalannya. Pertanggungjawaban tersebut tidak hanya menyangkut dirinya, tetapi juga menyangkut keluarganya dalam arti luas. Yaitu, perilaku anak dan isterinya, juga sanak-keluarganya, terutama yang berkaitan dengan jabatannya. Dalam konteks ini, si pemegang

⁹ Ni' matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 240

¹⁰ Afan Gaffar, *Loc. Cit*, hlm. 7-9

jabatan harus bersedia menghadapi apa yang disebut sebagai *public scrutiny*, terutama di lakukan oleh media massa yang ada.

2. *Rotasi kekuasaan.* Dalam demokrasi, peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan di lakukan secara teratur dan damai. Jadi, tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan, sementara peluang orang lain tertutup sama sekali. Biasanya, partai-partai politik yang menang pada suatu pemilu akan diberi kesempatan untuk membentuk eksekutif yang mengendalikan pemerintahan sampai pada pemilihan berikutnya. Dalam suatu negara yang tingkat demokrasinya masih rendah, rotasi kekuasaannya biasanya rendah pula, bahkan peluang untuk itu sangat terbatas. Kalaupun ada, hal itu hanya akan dilakukan dalam lingkungan yang terbatas di kalangan elite politik saja.
 3. *Rekrutmen politik yang terbuka.* Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, di perlukan suatu sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya, setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut. Dalam negara yang tidak demokratis, rekrutmen politik biasanya dilakukan secara tertentu. Artinya, peluang untuk mengisi jabatan politik hanya dimiliki oleh beberapa gelintir orang saja.
-

4. *Pemilihan umum*. Dalam suatu negara demokrasi, pemilu dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan pilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Dia bebas untuk menentukan partai atau calon mana yang akan didukungnya, tanpa ada rasa takut atau paksaan dari orang lain. Pemilih juga bebas mengikuti segala macam aktivitas pemilihan, termasuk di dalamnya kegiatan kampanye dan menyaksikan perhitungan suara.
5. *Menikmati hak-hak dasar*. Dalam suatu negara yang demokratis, setiap warga negara masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya adalah hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*).

Hendra Nurtjahyo dalam bukunya “Filsafat Demokrasi”, berpendapat bahwa ditinjau dari teori kedaulatan, demokrasi adalah perihal penyelenggaraan kekuasaan dalam sejarah kehidupan manusia (*zoon politicon*). Kedaulatan sebagai ekspresi yuridis dari kekuasaan tertinggi menjadi kerangka tempat ide demokrasi dapat ditemukan dalam kekuasaan tertinggi di tangan rakyat (teori kedaulatan rakyat).¹¹

¹¹ Hendra. Nurtjahyo, Ed. *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, Hlm. 29.

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, dan demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or ruly by the people*” .¹²

Keterwakilan rakyat dalam badan perwakilan merupakan wujud dari sistem demokrasi perwakilan yang didasarkan pada konstitusi merupakan bukti adanya kedaulatan rakyat. Dalam pandangan ini Jimly Asshiddiqie menyatakan:¹³

“Hubungan antara rakyat dan kekuasaan negara sehari-hari lazimnya berkembang atas dasar dua teori, yaitu teori demokrasi langsung (*direct democracy*) dimana kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung dalam arti rakyat sendirilah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya, serta teori demokrasi tidak langsung (*representative democracy*). Di zaman modern sekarang dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi, maka ajaran demokrasi tidak langsung, atau sering disebut demokrasi perwakilan, menjadi lebih populer. Biasanya pelaksanaan kedaulatan ini disebut lembaga perwakilan.”

Asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi setidaknya mengandung dua arti penting: *pertama*, demokrasi dalam kaitanya dengan sistem pemerintahan, dalam artian peran serta atau mekanisme keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan; *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi oleh kadaan *cultural histories* suatu bangsa, sehingga

¹² Ni' matul Huda, *Loc. Cit*, hlm, 241

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta Pusat: Konstitusi Press, 2005, Hlm. 70.

memunculkan istilah, demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat, dan demokrasi Pancasila, dan lain-lain.¹⁴

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *Rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule of Law*.¹⁵

Konferensi “*International Commission of Jurist*” di Bangkok pada tahun 1965 berhasil merumuskan syarat-syarat (ciri-ciri) pemerintahan yang demokratis di bawah *rule of law* sebagai berikut:¹⁶

- a. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
- b. Pemilihan umum yang bebas.
- c. Kebebasan menyatakan pendapat.
- d. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan berposisi.
- e. Pendidikan kewarganegaraan.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang berkaitan dengan kehidupannya , termasuk dalam menilai kebijakan negara yang sangat berpengaruh terhadap kehidupan rakyat.

¹⁴ Abdul Azis Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi langsung*, Toga Press, 2006, hlm.103

¹⁵ Ni' matul Huda, *Loc. Cit*, hlm 243

¹⁶ Ibnu Kencana Syafi'i, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, PT.Refika Aditama, Bandung, 2001, Hlm 69-70.

Berkaitan dengan hal ini, Hery B. Mayo mengatakan bahwa sistem politik yang demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum di tentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik yang di selenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan berpolitik.¹⁷

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* member definisi demokrasi sebagai berikut:¹⁸

“sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang di awasi 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 on a majority basis, by representatives subject to effective populer control a periodic alections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom.*)

Bahwa pelaksana demokrasi di dalam negara yang satu tidak sama dengan negara yang lain dapat kita lihat dalam konstitusi negara-negara yang ada di dunia sekarang ini. Di dalam konstitusi-konstitusi tersebut kita lihat di anutnya bermacam-macam sistem ketatanegaraan seperti antara lain sistem satu kamar dan dua kamar, sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, sistem dictatorial, dan sistem pemerintahan

¹⁷ A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Ctk. Pertama, Elsam, Jakarta, 2004, hlm. 47-48

¹⁸ Ni' matul Huda. *Loc. Cit.* hlm. 244

campuran, adanya negara kesatuan dan negara federal, adanya negara republik dan negara kerajaan dan lain sebagainya.¹⁹

Demokrasi dalam arti formil yang bersumber pada kemerdekaan dan persamaan itu sebagai akibat dianut dan dijalankannya paham absolutisme dalam negara, maka dalam prosesnya kemudian yang dilaksanakan adalah demokrasi di bidang politik. Dengan di tumbangannya kekuasaan yang berada di tangan seorang atau satu badan dalam negara duduklah wakil-wakil golongan rakyat di dalam lembaga perwakilan rakyat. Demokrasi sedemikian itu kemudian mempunyai konsekuensi-konsekuensi :²⁰

1. Keharusan adanya lembaga perwakilan rakyat
2. Keharusan adanya seleksi, baik melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia maupun dengan cara lain.
3. Keharusan adanya partai politik
4. Keharusan adanya lembaga yang mempunyai tugas pelaksanaan, dan yang bertanggung jawab kepada rakyat melalui badan perwakilan.

Lebih lanjut, B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni :²¹

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*)
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society.*)
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*)
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*)

¹⁹ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Ctk. Pertama, CV. Rajawali, Jakarta, 1981, hlm. 28

²⁰ *Ibid*, hlm. 34-35

²¹ Ni'matul Huda, *Loc. Cit*, hlm. 244

5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu di selenggarakan beberapa lembaga, yaitu :²²

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dalam pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik ;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Pengelompokan demokrasi yang lain dikemukakan oleh Krenenburg sebagaimana dikutip Djokosutono, yang membedakan tiga macam demokrasi, yaitu :²³

1. Demokrasi parlementer.
2. Demokrasi dengan pemisahan kekuasaan; *checks and balances*, badan legislatif sederajat dengan badan eksekutif; dan
3. Demokrasi dengan pengaruh langsung dari rakyat; bukan Dewan Perwakilan Rakyat tetapi rakyat sendiri yang berkuasa. Ada *referendum* dan *volksinitiatief*. *Referendum* diadakan jika rencana pemerintah sebelum menjadi undang-undang harus dikemukakan dulu kepada rakyat. Sedangkan *volksinitiatief* diadakan jika rencana datangya dari rakyat.

²² Ni' matul Huda, *Loc. Cit.* hlm. 245

²³ H. Bunyamin Alamsyah, *Pemilu dalam Tata Hukum Islam dan Implementasinya di Indonesia*, Ctk. I, BATICPRESS, Bandung, 2010, hlm. 32

Pilihan kita bangsa Indonesia pada bentuk pemerintahan demokratis sebagai dasar bagi orde kenegaraan itu didorong oleh pertimbangan :²⁴

1. demokrasi adalah bentuk pemerintahan orde kenegaraan yang memungkinkan individu hidup bebas melakukan proses realisasi, dan bertanggung jawab dalam partisipasi sosialnya di tengah masyarakat lingkungan dekat dan masyarakat nasional, sesuai dengan kemampuan masing-masing.
2. demokrasi di samping menjamin hak-hak asasi dan kebebasan kehidupan pribadi, juga menjamin dimensi publik/umum dan sosial. Yaitu dalam bentuk pertanggung jawaban terhadap sesama manusia, masyarakat serta negara (memupuk kesosialan insani). Maka baik aspek Privat maupun aspek publik dapat di manifestasikan secara bebas.

B. Konsepsi Pemilu

Pemilu merupakan Proses Politik yang secara konstitusi bersifat nisacaya bagi negara demokrasi. Sebagai sistem, demokrasi nyata-nyata telah teruji dan diakui paling realistik dan rasional untuk mewujudkan tatanan sosial, politik, ekonomi yang populis, adil dan beradap, kendati bukan tanpa kelemahan. Begitu tak terbantahnya tesis-tesis demokrasi sehingga hampir semua penguasa otoriter dan tiran menyebut sistem yang di gunakannya sebagai sistem demokratis.²⁵

Di samping merupakan prasyarat demokrasi, pemilu juga menjadi pintu masuk atau tahap awal dari proses pelembagaan demokrasi. Perjalanan panjang Indonesia dalam menyelenggarakan pemilu sejak tahun 1955

²⁴ Kartini Kartono, *ABRI dan Permasalahannya, pemikiran reflektif peranan ABRI di era pembangunan*, Ctk. I, Mandar Maju, Bandung, 1996, hlm. 213

²⁵ Joko J. Prihatmoko, *Menang Pemilu di Tengah Oligarki*, Cetakan. I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 43

memberi pelajaran berharga untuk menata kehidupan bangsa ke depan menuju yang lebih baik.²⁶

Pemilihan umum bagi negara demokrasi seperti negara Indonesia sangat penting artinya karena menyalurkan kehendak asasi politik bangsa, yaitu sebagai pendukung dan 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.²⁷

Pemilihan umum adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan. Kekuasaan negara yang lahir dengan pemilihan umum adalah kekuasaan yang lahir dari bawah menurut kehendak rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Pemilihan umum bertujuan untuk menegakkan prinsip kedaulatan rakyat.²⁸

Terdapat beberapa keunggulan, mengapa pemilu menjadi pilihan dalam masa transisi, yaitu :²⁹

²⁶ *Ibid.* hlm. 44

²⁷ Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaan di Indonesia (pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi 1945-1980 an)*. PT.Ikhtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm.168, Sebagaimana di kutip Oleh Fiska Friyanti, *Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Sejarah Nasional Indonesia*, Skripsi Fakultas Ilmu Sosial jurusan sejarah, Universitas Negeri Semarang, 2005, hlm. 14.

²⁸ Warida dan Siti, *Sejarah Nasional dan Umum*, Bumi Aksara, Yogyakarta, 2003, hlm. 7, Sebagaimana, *ibid*, hlm. 14

²⁹ Yopie Renyaan, Dan Theodore B, (Editor), *Transisi Demokrasi, Evaluasi kritis penyelenggaraan pemilu 1999*, KIPP, Jakarta, 1999, hlm.33-35

1. memberikan kepastian terhadap alih kepemimpinan dan kekuasaan (*transfer of leader and power*), secara konstitusional untuk melahirkan kepemimpinan yang legimitif.
2. Pemilihan umum adalah wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat (*sovereignty*) secara mendasar di negara demokrasi.
3. Pemilu di maksudkan sebagai wahana formal untuk membentuk tatanan negara dan masyarakat (*state and social formation*)
4. Pemilu dapat menjadi Filter kepercayaan rakyat terhadap partai politik yang menjadi pilihan rakyat. Karena pemilu telah menjadi pilihan, maka format pemilu itu sendiri harus sesuai dengan nafas reformasi.

Dengan demikian , pemilu dapat berperan sebagai media bagi seluruh rakyat Indonesia yang mempunyai hak untuk menentukan pembaharuan-pembaharuan ketatanegaraan. Hal ini sesuai dengan pendapat C.S.T kansil bahwa fungsi pemilu, ialah sebagai alat demokrasi yang penggunaannya untuk :³⁰

1. Mempertahankan dan mengembangkan sendi-sendi demokrasi Indonesia.
2. Mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.)

Jadi fungsi pemilu merupakan alat, sarana bagi bangsa Indonesia untuk menentukan nasibnya dan menggunakan kedaulatannya untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk sebagai penyambung gagasan dan aspirasi masyarakat.

Di samping itu, pemilihan umum juga merupakan lembaga sekaligus praktek politik yang mempunyai dua dimensi, pemilu umumnya

³⁰ H. Bunyamin Alamsyah, *Loc. Cit*, hlm. 39

dimengerti sebagai sarana bagi perwujudan kedaulatan , ia adalah sarana artikulasi kepentingan warga negara untuk menentukan wakil-wakil mereka. Dalam pengertian ini , maka pemilu merupakan sarana evaluasi dan sekaligus kontrol, yang langsung maupun tidak langsung terhadap pemerintah dan kebijakan yang dibuatnya.³¹

Dalam buku *The Guidenlines for Internasional Election Observing* disebutkan setidaknya terdapat 4 kondisi minimum yang harus dipenuhi untuk mengidentifikasi Pemilu yang *Free and Fair* :³²

1. Tidak adanya pembatasan-pembatasan yang tidak rasional terhadap partai politik maupun pemilih. Suatu pemilu dapat dikatakan jujur dan adil apabila pelaksanaan pemilu tersebut memberikan kesempatan secara luas kepada partai politik dan para pemilih untuk menggunakan Pemilu sebagai sarana untuk memperjuangkan kepentingannya.
2. Para partisan seperti pemerintah, militer, partai politik dan semacamnya menghormati hak-hak warga negara, khususnya hak tentang kebebasan mengekspresikan kepentingannya, kebebasan membentuk asosiasi-asosiasi, kebebasan berkumpul dan berserikat.
3. Adanya jaminan yang cukup bagi pemilih untuk menggunakan hak suaranya secara rahasia dan bebas dari intimidasi. Artinya, para pemilih dapat menggunakan hak pilihnya tanpa diketahui

³¹ H. Bunyamin Alamsyah, *Ibid*, hlm. 39

³² Ster TNI dan Pusdeham, *Netralitas TNI dalam Pemilu dan Pilkada*, Ctk. II, Jakarta, 2007, hlm. 8

oleh negara lain, dan adanya jaminan tidak ada intimidasi dari pihak lain, khususnya dan pihak aparat keamanan, pemerintah, partai politik.

4. Adanya jaminan bahwa proses pemberian suara dan perhitungan suara berjalan secara aman. Bukan hanya aman dalam pengertian harfiah, tetapi juga dalam konteks bahwa prosesnya berlaku adil.

Secara umum sistem pemilihan umum dapat dikualifikasi dalam dua sistem, yaitu ;³³

1. Sistem Pemilihan Proporsional, wilayah negara merupakan satu daerah pemilihan. Oleh karena luasnya wilayah negara dan jumlah penduduk warga negara yang cukup banyak, wilayah itu dibagi atas daerah-daerah pemilihan (misalnya beberapa kabupaten/kota digabung menjadi satu daerah pemilihan). Dalam menentukan daerah pemilihan biasanya mempertimbangkan aspek, geografis, historis, sosiologis dan kultur. Di dalam satu daerah pemilihan tersebut dibagikan sejumlah kursi untuk diperebutkan sehingga sistem pemilihan proporsional disebut juga *multi member constituency*.³⁴ Di

³³ H. Bunyamin Alamsyah, *Loc. Cit*, hlm. 37

³⁴ Dalam sistem pemilihan proposional yang juga di sebut *multi member constituency* mempunyai kelemahan, bahwa sistem ini kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau bekerja sama satu sama lain dan memanfaatkan persamaan-persamaan yang ada, tetapi sebaliknya, cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan. Sistem ini umumnya dianggap berakibat menambah jumlah partai dan wakil yang terpilih kemungkinan renggang ikatannya dengan konstituennya. Pertama, karena wilayahnya lebih besar (bias sebesar provinsi), sehingga sukar untuk dikenal orang banyak. Kedua, keran peran partai dalam meraih kemenangan lebih besar ketimbang kepribadian seseorang. Dengan demikian si wakil akan lebih terdorong untuk memerhatikan

samping itu, dalam sistem pemilihan proporsional sisa suara dari masing-masing peserta pemilu di daerah pemilihan tertentu tidak dapat lagi digabung dengan sisa suara peserta pemilu di daerah lainnya.

2. Sistem pemilihan distrik adalah suatu pemilihan yang wilayah negaranya dibagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di parlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memilih satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik peserta pemilu. Karena itu, sistem ini juga disebut "*single member constituency*"³⁵

Pemilu merupakan salah satu sarana untuk menjalankan demokrasi. Pemilihan Umum adalah sarana pokok pemerintahan perwakilan yang demokratis. Dalam pemilihan umum masyarakat akan memberikan hak suaranya untuk memilih wakil-wakil rakyat yang mereka inginkan melalui partai politik. Melalui lembaga pemilihan umum masyarakat memunculkan para calon pemimpin dan menyeleksi calon-calon tersebut dengan ketentuan-ketentuan dan nilai-nilai yang berlaku, sehingga pemimpin-pemimpin yang

kepentingan partai serta masalah-masalah umum ketimbang kepentingan distrik serta warganya, sebagaimana di tulis dalam buku, Mariam Budiardjo, *Loc. Cit*, hlm. 469

³⁵ *Sistem single member constituency* ini mempunyai beberapa kelemahan, bahwa sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpecah dalam beberapa distrik dan sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam suatu distrik, kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali, dan kalau ada beberapa partai yang mengadu kekuatan, maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar hal ini akan tidak adil oleh golongan-golongan yang merasa di rugikan., sebagaimana di tulis dalam buku, A. Rahma H.I, *Sistem politik Indonesia*, Ctk. Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2007, hlm. 151

terpilih telah memperoleh pengakuan dari masyarakat. Dengan terpilihnya wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam badan-badan perwakilan rakyat, mereka nantinya bertindak harus atas nama rakyat karena wakil-wakil inilah yang nantinya akan memperjuangkan aspirasi dan segala kepentingan rakyat.³⁶

Menurut Tatang Chi'mad pada prinsipnya pemilihan umum dalam ranah demokrasi bermakna:³⁷

1. Kegiatan partisipasi politik dalam menuju kesempurnaan dalam berbagai pihak.
2. Sistem perwakilan bukan partisipasi langsung dimana terjadi perwakilan penentu akhir dalam memilih elit politik yang berhak duduk mewakili masyarakat.
3. Sirkulasi para elit politik yang berujung pada perbaikan *performance* eksekutif

Pemilu sebagai wujud dari demokrasi bertujuan sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintah dan alternatif kebijakan umum (*Public Policy*). Memilih sebagian rakyat untuk menjadi pemerintah adalah suatu proses dan kegiatan yang seyogianya merupakan hak semua rakyat yang kelak diperintah oleh orang-orang yang terpilih itu. Proses dan kegiatan memilih itu disederhanakan penyebutannya menjadi pemilihan. Dalam pemilihan itu semua rakyat harus ikut, tanpa membeda-bedakan, maka dengan itu dipakailah sebutan Pemilihan Umum atau disingkat dengan Pemilu.³⁸

C. Konsepsi HAM

³⁶ www.kpu.com, 13 Oktober 2008, 23.15

³⁷ Tataq Chi'mad, *Kritik Terhadap Pemilihan Langsung*, Pustaka Widyatama, Yogyakarta, 2004, hal. 3

³⁸ Lance Castles, *Pemilu 2004*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 15

Manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan seperangkat hak yang menjamin derajatnya sebagai manusia. Hak-hak inilah yang kemudian disebut dengan hak asasi manusia, yaitu hak yang diperoleh sejak kelahirannya sebagai manusia yang merupakan karunia Sang Pencipta.³⁹ Karena setiap manusia diciptakan kedudukannya sederajat dengan hak-hak yang sama, maka prinsip persamaan dan kesederajatan merupakan hal utama dalam interaksi sosial. Namun kenyataan menunjukkan bahwa manusia selalu hidup dalam komunitas sosial untuk dapat menjaga derajat kemanusiaan dan mencapai tujuannya. Hal ini tidak mungkin dapat dilakukan secara individual. Akibatnya, muncul struktur sosial. Dibutuhkan kekuasaan untuk menjalankan organisasi sosial tersebut.⁴⁰

Usul-usul historis konsepsi HAM dapat ditelusuri hingga ke masa Yunani dan Roma, dimana ia memiliki kaitan yang erat dengan doktrin hukum alam pra modern dari *Greek Stoicism* (Stoisisme Yunani), yakni sekolah filsafat yang didirikan oleh *Zeno di Citium*, yang antara lain berpendapat bahwa kekuatan kerja yang universal harus di nilai berdasarkan kepada - sejalan dengan - hukum alam.⁴¹

³⁹ Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mendefinisikan "*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*". Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 165, Tambahan Lembaran Negara RI No. 3886.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *HAM dan Demokrasi*, makalah disampaikan dalam stadium general pada acara *The 1-st National Convergence Corporate Forum tor Community Development*, Jakarta, 19 Desember 2005, hlm. 2

⁴¹ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Ctk. I, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 67

Keadaan ini mula-mula terjadi pada bangsa Yunani dalam abad ke-5 sebelum masehi, yakni di Athena. Banyak faktor yang menyebabkan terjadinya kejadian itu, yakni: sifat agama yang tidak mengenal ajaran Tuhan yang ditetapkan sebagai kaidah hukum keramat, keadaan geografi negeri yang menjuruskannya kearah perdagangan dan perantau sehingga bangsa Yunani bertemu dengan negeri-negeri di sebelah timur, dan negaranya yang berbentuk republik sehingga rakyat memerintah diri dengan tanggung jawab sendiri. Kesadaran nasional bangsa Yunani sebagai kesatuan, yang di sebabkan oleh peperangan dan kemenangannya atas kerajaan besar bangsa Persia, seiring jalan dengan terpecah-pecahnya dalam negara kecil-kecil dan individualisme.

Belum sampai abad pertengahan, doktrin-doktrin hukum alam menjadi sangat terkait dengan pemikiran-pemikiran liberal mengenai hak-hak alam (*natural rights*). Pada masa-masa itu doktrin-doktrin hukum alam yang di ajarkan menekankan pada faktor kewajiban sebagaimana dipisahkan dari faktor hak. Selanjutnya, sebagaimana dalam tulisan Aristoteles dan St. Thomas Aquinas, doktrin-doktrin ini mengakui legitimasi perbudakan, yang meniadakan ide-ide utama dari HAM sebagaimana di pahami dewasa ini, yakni ide tentang kebebasan dan kesamaan.⁴²

Pada hakekatnya HAM terdiri atas dua hak dasar yang paling fundamental, ialah hak persamaan dan hak kebebasan. Dari kedua hak inilah

⁴² *Ibid*, hlm. 69-70

lahir hak-hak asasi lainnya atau tanpa kedua hak dasar ini, hak asasi manusia lainnya sulit akan ditegakkan. Mengingat begitu pentingnya proses internalisasi pemahaman HAM bagi setiap orang yang hidup bersama dengan orang lainnya, maka suatu pendekatan Historis mulai dari dikenalnya HAM sampai dengan perkembangan saat ini perlu di ketahui oleh setiap orang untuk lebih menegaskan keberadaan hak asasi dirinya dengan hak asasi orang lain.⁴³

Gagasan hak asasi manusia yang berbasis pada pandangan kodrati itu mendapat tantangan serius pada abad 19, Edmund Burke, orang Irlandia yang resah dengan revolusi Perancis, adalah salah satu di antara penentang teori hak-hak kodrati. Burke menuduh para penyusun "*Declaration of the of Man and of the citizen*" mempropogandakan "rekaan yang menakutkan mengenai persamaan manusia". Deklarasi yang di hasilkan dari revolusi Perancis itu baginya merupakan Ide-ide yang tidak benar dan harapan-harapan yang sia-sia pada manusia yang sudah ditakdirkan menjalankan hidup yang tidak jelas dan susah payah". Tetapi penentang teori hak kodrati paling terkenal adalah Jeremy Betham, seorang filsuf utilitarian dari inggris. Kritik Betham yang mendasar terhadap teori tersebut adalah bahwa teori hak-hak kodrati itu tidak bisa di konformasi dan diverivikasi kebenarannya.⁴⁴

⁴³ Abdullah Yazid, *Demokrasi dan Hak Asas Manusia*, Ctk. I, Averroes Press, Malang, 2007, hlm. 2

⁴⁴ Knut D. Asplund dan Suparman Marzuki (editor), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Ctk I, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm. 12-13, Sebagaimana dikutip Maryana Setyaningrum, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Penyelesaian Pembubaran Partai Politik*

Sebagai bagian dari hukum kodrat maka hak-hak ini berasal dari tingkat yang lebih tinggi dari perbuatan undang-undang mana pun. Manakah yang tidak dapat dipisahkan itu, menurut beberapa pengikut, berasal dari tata penciptaan Ilahi dan atau wahyu allahi (injil), dan dari sana orang dengan memakai akalunya dapat menjabarkan hukum kodrat, sedangkan menurut yang lain akal manusia itulah semata-mata mengungkapkan hukum kodrat. Doktrin hukum kodrat tradisional menganggap hak-hak asasi manusia sebagai universal dan tidak berubah. Dalam zaman modern terdapat hukum kodrat “relatif” sebagai kebalikannya, yang mengakui bahwa isi hak-hak asasi manusia, dan dengan itu juga kemungkinan pembatasannya dapat bervariasi menurut waktu, tempat dan keadaan.⁴⁵

Pemikiran tentang HAM telah ada sebelumnya sejak abad pertengahan, menurut dokumen konstitusi yang ditemukan, disebutkan bahwa jaminan-jaminan itu di tetapkan untuk mencegah kekuasaan pemerintah yang sewenang-wenang atau menekan.⁴⁶ Pada tahun 1215 di tandatangani suatu perjanjian, *Magna Charta*, antara Raja Jhon dari Inggris dan sejumlah bangsawan sebagai imbalan untuk dukungan mereka membiayai penyelenggaraan pemerintah dan kegiatan perang. Hak yang di jamin mencakup hak politik dan sipil yang mendasar, seperti hak untuk di periksa di muka hakim (*habeas corpus*). Sekalipun pada awalnya hanya berlaku untuk

Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Tesis Program Magister UII, Yogyakarta, 2010, hlm. 32

⁴⁵ Peter Baehr dan Pieter Van Dijk (*penyunting*). *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 20

⁴⁶ Eko Riyadi dan Supriyanto, *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia, Kajian Multi Prespektif*, Ctk. Pertama, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2007, hlm. 125

bangsawan, hak-hak itu kemudian menjadi bagian dari sistem konstitusional Inggris yang berlaku bagi semua warga negara. Sampai sekarang *Magna Charta* masih di anggap sebagai tonggak sejarah dalam perkembangan demokrasi di barat.⁴⁷

Secara historis substansi dan dimensi hak asasi manusia sebenarnya sangat diwarnai oleh berbagai aliran pemikiran dan ‘ revolusi’ yang berbeda-beda seiring dengan perkembangan waktu. Revolusi ‘burjois’ pada Abad ke 17 dan 18 melahirkan generasi pertama hak asasi manusia (hak-hak sipil dan politik), revolusi sosialis dan Marxis pada awal abad ke-20 melahirkan generasi kedua hak asasi manusia (hak-hak ekonomi, sosial dan budaya) dan revolusi anticolonialisme pasca perang Dunia II melahirkan generasi ketiga hak asasi manusia (hak-hak solidaritas).⁴⁸

“Kebebasan” (*liberte*) atau hak-hak generasi pertama’ sering di rujuk untuk mewakili hak-hak sipil dan politik. Hak-hak itu terutama di pengaruhi oleh gagasan-gagasan pembaharuan dalam sistem kekuasaan dan ketatanegaraan yang kemudian menggulirkan berbagai rvolusi menentang kekuasaan absolutisme negara Inggris, Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke 17 dan ke 18. Karena kelahirannya yang relatif lebih awal, hak-hak generasi pertama sering disebut sebagai hak-hak klasik. Hak-hak ini pada

⁴⁷ Mariam Budiarjo, *Loc. Cit*, hlm. 213

⁴⁸ Suparman Marzuki dan Eko Riyadi (*editor*), *Loc.Cit*, , hlm. 9

dasarnya dipahami sebagai otonomi setiap orang atas dirinya sendiri (kedaulatan individu).⁴⁹

Hak-hak generasi pertama itu sering pula disebut sebagai “hak-hak Negatif” karena tuntutan utamanya terhadap ketiadaan intervensi oleh pihak-pihak luar (baik negara maupun kekuatan-kekuatan sosial lainnya) terhadap kedaulatan individu. Dengan kata lain, hak-hak ini menjamin suatu ruang kebebasan di mana individu sendirilah yang berhak menentukan dirinya sendiri. Termasuk dalam generasi pertama ini adalah hak untuk hidup, hak atas keutuhan jasmani, hak atas kebebasan bergerak, hak atas suaka dari penindasan, hak atas perlindungan terhadap hak milik, kebebasan berpikir, Beragama dan berkeyakinan, kebebasan untuk berkumpul dan menyatakan pikiran, hak untuk bebas dari penahanan dan penangkapan sewenang-wenang, hak untuk bebas dari penyiksaan, hak untuk bebas dari hukum yang berlaku surut, dan hak untuk mendapatkan proses peradilan yang adil.⁵⁰

Pada saat pengumuman Deklarasi Universal dari Hak-Hak Asasi Manusia tanggal 10 Desember 1948, merupakan elemen dari paraturan perundang-undangan Hak Asasi Manusia Internasional (*International Bill of Rights*), yakni suatu tabulasi hak dan kebebasan fundamental. Kovenan-kovenan internasional menetapkan tabulasi hak yang mengikat secara hukum dan protokol Tambahan pada konvenan Internasional tentang Hak

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ *Ibid*

Sipil dan Politik serta kedua komite yang memantau penerapan setiap konvenan menyediakan mekanisme bagi penegakan hak-hak tersebut.⁵¹

Standar Universal dimaksud sebagai pedoman sekaligus standar minimum yang di cita-citakan oleh seluruh umat manusia. Maka dari itu sebagai hak dan kebebasan dirumuskan secara luas, seolah-olah bebas tanpa batas, satu-satunya pembatasan tercantum dalam pasal terakhir, yakni No 29 (yang sering tidak di ketahui atau di lupakan oleh masyarakat) bahwa :⁵²

“Setiap orang mempunyai kewajiban terhadap masyarakat dan bahwa dalam pelaksanaan hak-hak dan kekuasaan-kekuasaannya setiap orang hanya dapat dibatasi oleh hukum yang semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang layak atas hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dalam rangka memenuhi persyaratan-persyaratan yang adil dalam hal moralitas, kesusilaan, ketertiban umum, dan kesejahteraan umum yang adil dalam masyarakat yang demokratis.”

Sekalipun sifatnya tidak mengikat secara yuridis, namun Deklarasi ternyata mempunyai pengaruh moral, politik dan edukatif yang tiada taranya. Sebagai lambang “komitmen moral” dunia internasional pada perlindungan hak asasi manusia Deklarasi menjadi acuan di banyak negara dalam undang-undang dasar, undang-undang, serta putusan-putusan hakim.⁵³

Kembali ke isi Deklarasi itu sendiri, menarik perhatian bahwa prinsip kebebasan, persamaan dan persaudaraan yang berasal dari revolusi Prancis, menjadi dasar untuk membangun Deklarasi Universal. Ini tidak terbukti dari prinsip yang dapat ditemukan kembali dalam Pasal 1 dengan

⁵¹ Knut.D. Asplund dan Suparman Marzuki, (*editor*), *Loc. Cit*, hlm. 88

⁵² Mariam Budiardo, *Op. Cit*, hlm. 219

⁵³ *Ibid.*

begitu banyak kata, namun juga dari isi dokumen dalam keseluruhan. Hak-hak kebebasan, baik yang berhubungan dengan kebebasan integritas insan pribadi maupun hak-hak politik, menduduki tempat terkemuka. Di samping itu orang melihat bahwa prinsip kebebasan terungkap dalam rumusan non-diskriminasi dan dalam persamaan di depan hukum, akan tetapi juga bahwa prinsip kebebasan sebagai benang merah melalui seluruh Deklarasi Universal. Akhirnya persaudaraan tidak saja di cantumkan sebagai unsur dasar dari hak-hak sosial yang dimasukkan dalam Deklarasi Universal, akan tetapi dijelaskan dalam pasal 29, yang membahas tentang kewajiban terhadap masyarakat, karena hanya ini di dalamnya setiap orang dapat mengembangkan pribadinya dengan sempurna.⁵⁴

Disamping dalam Deklarasi Universal, sifat sosial hak-hak asasi manusia di jumpai penegasannya dalam pengakuan banyak ikatan kehidupan orang dalam masyarakat: keluarga, pendidikan, lingkungan kerja, masyarakat agamis, organisasi politik, kehidupan kebudayaan, masyarakat internasional dan nasional. Meskipun Deklarasi ini tampaknya berorientasi sangat individualistis hampir semua Pasalnya dimulai dengan kata "setiap orang" penelitian dokumen lebih lanjut mengajarkan bahwa aspek sosial dari hak-hak asasi manusia tidak diabaikan.⁵⁵

Instrumen HAM sedunia tidak hanya memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia, tetapi juga menetapkan sasaran serta tolak ukur

⁵⁴ Peter Baehr dan Pieter Van Dijk (*penyunting*), *Loc. Cit*, hlm. 62

⁵⁵ Peter Baehr dan Pieter Van Dijk (*penyunting*), *Ibid*, hlm. 63

yang ingin dicapai dengan perlindungan HAM tersebut. Hal ini perlu agar supaya seluruh kiprah mengenai HAM ini mempunyai makna positif serta dapat direncanakan perwujudannya dengan tertib dalam keseluruhan struktur negara nasional.

Beberapa instrumen yang mengandung kaidah tentang sasaran dan tolak ukur pembangunan HAM antara lain adalah :⁵⁶

1. *Declaration on the Right of People to Peace* (Deklarasi tentang hak masyarakat untuk memperoleh kedamaian dan perdamaian), 1984.
2. *Declaration on the Right to Development* (Deklarasi tentang hak untuk pembangunan), 1986.
3. *The Vienna Declaration and Programme of Action* (Deklarasi dan Program Aksi Wina), 1993,

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) tetap menjadi akar dari kebanyakan instrumen hak asasi manusia internasional, bahkan 60 tahun setelah penetapannya. *Preamble* dari hampir semua instrumen hak asasi manusia yang di terima PBB juga memberi penghormatan kepada DUHAM. Pada tingkat regional, banyak instrumen yang mencerminkan nilai deklarasi tersebut dan mengakui pentingnya DUHAM dalam pernyataan-pernyataan mukadimahnyanya. Deklarasi Bandung 1955 juga merujuk kepada DUHAM dan ketentuan-ketentuan hak asasi manusia PBB. Bahkan pada tingkat nasional banyak negara telah mengadopsi elemen-elemen dari deklarasi tersebut ke dalam *Bill of Human Rights* yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar mereka. Undang-Undang Dasar baru Afrika Selatan menetapkan suatu

⁵⁶ Saafroedin Bahar, *Hak Asasi Manusia*, Ctk. Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 19

pernyataan tentang hak dan kebebasan yang sangat mutakhir. Walaupun pernyataan itu di tarik dari DUHAM, namun ia mencerminkan perjalanan DUHAM selama 50 tahun di terima, sehingga juga mencakup hak-hak yang tercantum dalam instrumen-instrumen yang diterima setelah DUHAM seperti konvensi Hak Anak.⁵⁷

Bill of Rights internasional menghendaki kondifikasi hak-hak asasi manusia yang amat luas, mengandung spektrum hak-hak asasi politik dan sosial yang luas dan juga sistem pengawasan internasional⁵⁸

Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan politik (KIHSP) atau Internasional *Convention on Civil and Political Rights* (ICCPR) mulai berlaku pada tanggal 23 maret 1976 setelah di tandatangani oleh lebih dari 60 negara pihak. Konvenan itu terdiri dari 53 Pasal yang kesemuanya mengatur tentang hak-hak sipil dan politik.

Sebagaimana penjelasan di atas, kovenan internasional tentang hak sipil dan politik (KIHSP) menggariskan dan menegaskan ketentuan hukum Pasal 3-21 dari DUHAM. Semua hak yang ada dalam konvenan berlaku bagi semua orang tidak dipengaruhi oleh identitas sosial apapun seperti etnis, ras, warna kulit, bahasa agama, politik dan lain sebagainya. Hak sipil dan politik ini bersifat negatif, negara tidak perlu memberi karena hak sipil dan politik melekat pada diri setiap orang secara inheren. Artinya dengan

⁵⁷ Knut.D. Asplund dan Suparman Marzuki (*editor*), *Loc. Cit*, hlm. 90

⁵⁸ Peter Baehr dan Pieter Van Dijk (*penyunting*), *Op. Cit*, hlm. 72

BAB III

PENGATURAN HAK PILIH TNI DAN POLRI

A. Pengaturan hak pilih TNI dan Polri di era Orde Lama

Di negara manapun hubungan antara sipil dan militer harus dilihat dalam kerangka sistem politiknya yang berlaku, baik dari segi kewibawaannya maupun dari segi jenis pemerintahannya. Saran Finer untuk mengaitkan interaksi sipil-militer dengan “tingkat-tingkat kebudayaan politik” dalam masyarakat dapat memperjelas persoalannya. Tingkat kebudayaan itu tinggi, dan campur tangan militer yang serius tidak mungkin terjadi, apabila perangkat prosedur dan organ sipil yang bersama-sama membentuk sistem politik diakui sebagai otoritatif, artinya lain-tugas, oleh suatu konsesus yang luas.

Sistem politik Indonesia yang muncul sesudah proklamasi kemerdekaan jauh dari otoritatif, terbukti dari perjuangan memperebutkan kekuasaan yang berlangsung antara Presiden Soekarno dan bakal perdana menterinya, Sutan Sjahril, dari ketidakmampuan pemerintah untuk mengendalikan pemuda. Sesungguhnya, dilihat dari segi UUD 1945, sistem parlementer yang di bangun Syahrir sebagai landasan kekuasaan bagi dirinya, tidaklah konstitusional.

Sistem politik Indonesia dengan segera menjadi apa yang oleh Finer mungkin akan di diskusikan sebagai “kebudayaan politik yang rendah” ,

suatu sistem politik yang bercirikan tingkat legitimasi yang rendah, yang terbuka bagi campur tangan militer yang serius.¹

Sejarah partai politik di Indonesia juga merupakan bukti dari aktualisasi masyarakat yang dilembagakan, yaitu banyak entitas dalam masyarakat yang menyatukan diri dengan membentuk partai politik. Sehingga entitas tersebut juga menjadi salah satu kekuatan atau basis massa dari partai politik, misalnya saja sebelum pemilihan umum tahun 1955 basis partai politik terbagi kedalam 3 aliran, yaitu *Nasionalis, Agama dan komunis*.²

Adanya perbedaan kubu setiap partai politik ketika itu tidak terlepas dari pertarungan ideologi yang tertanam dalam kesadaran masyarakat. Nasionalisme, Islamisme dan Marxisme adalah tiga aliran ideologi partai politik sebelum Orde Baru yang dianut oleh berbagai partai politik. Sehingga pertarungan ideologi yang sampai kepada basis masa partai politik ketika itu berlanjut pada pemilihan umum tahun 1955.³

Pemilu 1955 adalah merupakan pemilu dan eksperimen demokrasi pertama di Indonesia, sekaligus dipandang sebagai pemilu yang paling demokratis sebelum jatuhnya pemerintahan Orde Baru. Seiring dengan rencana diadakannya pemilu itu, pemerintah telah membuat Maklumat No. X tahun 1945. Isi dari maklumat ini adalah memberi kebebasan kepada

¹ Ulf Sundhaussen, *Politik Militer Indonesia 1945-1967 Menuju Dwi Fungsi ABRI*, Ctk. I, LP3ES, Jakarta, 1986, hlm. 30-31

² Mariam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 67

³ www.jurnalhukum.com, 32, September 2010, 17.00

masyarakat untuk membentuk partai politik guna menyalurkan aspirasi dan menyuarakan kepentingan kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat.⁴

Adapun peserta pemilihan umum 1955 dapat digolongkan berdasarkan ideologinya antara lain :⁵

1. Partai politik yang beraliran nasionalis : Partai politik peserta pemilihan umum 1955 yang beraliran nasionalis antara lain Partai Nasional Indonesia (PNI), Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Gerakan Pembela Pancasila, Partai Rakyat Nasional, Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (PPPRI), Partai Buruh, Partai Rakyat Indonesia, PRIM, Partai R.Soedjono Prawirosoedarso, Partai Indonesia Raya Wongsonegoro, Partai Indonesia Raya Hazairin, Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (PERMAI), Partai Persatuan Daya.
2. Partai politik yang beraliran Islam : Partai politik peserta pemilihan umum 1955 yang beraliran Islam antara lain Masyumi, Nahdlatul Ulama (NU), Partai Serikat Islam Indonesia (PSII), Partai Islam Perti, AKUI, Partai Politik Tharikat Islam (PPTI).
3. Partai politik yang beraliran komunis : Partai peserta pemilihan umum yang beraliran komunis antara lain Partai Komunis Indonesia (PKI) dan ACOMA.

⁴ Ster TNI dan Pusdenham, *Netralitas TNI dalam Pemilu dan Pilkada*, Ctk. II, STER TNI, Jakarta, 2007, hlm. 26

⁵ Mochtar, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 43, sebagaimana di kutip Fiska Priyanti, *Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Sejarah Nasional Indonesia*, Skripsi Fakultas Ilmu Sosial jurusan sejarah, Universitas Negeri Semarang, 2005, hlm. 4

4. Partai politik yang beraliran sosialis : Partai yang beraliran sosialis antara lain Partai Sosialis Indonesia (PSI), Partai Murba, Partai Rakyat Desa dan Baperki.
5. Partai peserta pemilihan umum yang beraliran Kristen/Nasrani antara lain Partai Kristen Indonesia, dan Partai Katolik.

Dalam pemilihan umum 1955 tersebut muncul 4 (empat) partai besar yaitu Partai Nasional Indonesia (PNI), Nahdlatul Ulama (NU), Masyumi dan Partai Komunis Indonesia (PKI). Sistem Pemilu yang digunakan adalah sistem perwakilan berimbang atau proporsional. Tujuan yang hendak dicapai pada pemilihan umum 1955 adalah hendak mewujudkan keinginan rakyat yang akan menjadi dasar kekuasaan penguasa dan juga untuk membentuk konstituante yang akan menetapkan suatu UUD bagi negara Indonesia.⁶

Pada saat itu UUD yang dipakai oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) masih bersifat sementara maka perlu disusun UUD yang baru. Pemilihan umum 1955 yang dilaksanakan pada masa pemerintahan kabinet Burhanudin Harahap diselenggarakan dua kali, yaitu satu kali untuk memilih anggota DPR pada tanggal 25 September 1955 dan satu kali memilih anggota konstituante pada tanggal 15 Desember 1955, sistem yang di gunakan ialah sistem proporsional. Pada waktu itu sistem itu, sebagaimana yang di contohkan oleh belanda, merupakan satu-satunya sistem pemilihan umum yang dikenal dan di mengerti oleh para pemimpin negara.⁷

⁶. <http://www.kpu.go.id>, 14 Februari 2005, 15.00

⁷ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Pertama, Jakarta, 2008, hlm.473

Pemilu 1955 di masa Pemerintahan Soekarno didasarkan pada UU Pemilihan Umum No. 7 tahun 1953. Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum ini, sebenarnya telah diajukan ke parlemen untuk di bahas pada tanggal 25 November 1952 pada masa kabinet Wilopo. Namun, RUU tentang pemilihan umum ini baru disahkan pada 1 April 1953. Pembahasan RUU dalam waktu 6 bulan sebenarnya relatif cepat, mengingat partai –partai waktu itu cukup jauh jarak ideologinya, apalagi banyak persoalan penting kebangsaan yang harus di selesaikan. Belum lagi tidak adanya stabilitas pemerintahan, karena jatuh banggunya kabinet yang rata-rata hanya mampu bekerja sekitar kurang dari dua tahun.⁸ Undang-Undang inilah yang menjadi payung hukum Pemilu 1955 yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas dan rahasia.

Pada pemilu pertama tahun 1955, sebenarnya TNI telah menggunakan hak pilih dan memilih. Ketika itu, meski masih dalam suasana revolusi pasca kemerdekaan, tidak menimbulkan gejolak. Bahkan Indonesia seperti Herbert Feith menilai Pemilu 1955 adalah yang paling demokratis dibandingkan pemilu sepanjang pemerintahan Orde Baru.⁹ Hak pilih TNI pada saat itu diberikan berdasarkan UU No 7 Tahun 1953, Tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana bunyi, Pasal 3 : 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

⁸ Ster TNI dan Pusdenham, *Sistem Pemilu dan Prosedur pemilihan Di Indonesia*, Ctk. II, STER TNI, Jakarta, 2007, hlm. 66

⁹ Di kutip dari Koran Jakarta, *Hak Memilih TNI*, 23 Juni 2010

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.¹⁰

Dengan demikian, hak politik WNI yang kebetulan jadi anggota TNI dan Polri tidak dapat dihapuskan oleh siapa saja, kecuali jika mereka tak bersedia menggunakannya.¹¹ Mereka hanya dapat dilarang bila melanggar ketentuan perundangan yang secara sengaja diatur untuk itu. Hak politik semacam itu juga dimiliki anggota militer di negara-negara demokratis di seluruh dunia. Dalam sejarah Indonesia tercatat, hak pilih anggota TNI dan Polri pernah dilaksanakan pada pemilu tahun 1955 tanpa menimbulkan polarisasi atau gangguan keamanan sebagaimana dikhawatirkan sementara kalangan dewasa ini.¹² Ini di perjelas dengan dikeluarkannya UU No 29 Tahun 1954, Pasal 27 :Seorang anggota Angkatan Perang tidak boleh menjalankan politik dalam arti bahwa ia tidak boleh mengambil sikap atau tindakan yang dapat mengurangi tata tertib tentara.¹³

Sementara itu mengenai hak dipilih harus ditegaskan sejelast-jelasnya bahwa hak dipilih menjadi anggota parlemen merupakan hak warga negara Indonesia tanpa kecuali, tetapi bukan hak seseorang yang mempunyai

¹⁰ Lihat ,UU No 7 Tahun 1953, Pasal 3, Tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, di Tetapkan Tgl. 4 April 1953, di Muat Dalam lembaran Negara 1953/29

¹¹ *Kompas*, 24 Juni 2010, Jaleswari Pramodhawardani Peneliti Puslit Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI, *The Indonesian Institute*.

¹² J Kristiadi, *Menyikapi Hak Memilih Di Pilih TNI dan Polri*, *Kompas*, tanggal 17 juni 2002.

¹³ Lihat UU No 29 Tahun 1954 Tentang Pertahanan Negara Republik Indonesia, Sumber LN 1954/84, TLN 464

profesi tertentu, yang karena profesinya dapat merancukan struktur kekuasaan yang demokrasi, seperti kehadiran anggota DPR dari TNI dan Polri

Untuk memperkuat uraian di atas tentang keabsahan Kehadiran TNI dan Polri dalam politik, dapat ditampilkan salah satu pendapat para pakar militer : keterlibatan Militer dalam politik amat ditentukan oleh sejarah pembentukan suatu sistem politik dari negara bersangkutan. Juga faktor kultur ikut menentukan corak struktur politik, termasuk didalamnya pengaturan militer dengan politik, baik hanya sebagai penjamin pertahanan dan keamanan negara ataupun sekaligus menjadi salah satu kekuatan politik aktif. Karena itu, peran yang dimainkan militer bisa berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya.¹⁴

Pada pemilu 1955, posisi militer lebih sebagai institusi untuk menjaga keamanan. TNI misalnya, merupakan salah satu komponen penting di dalam pembantu keamanan pemungutan suara yang di tempatkan di setiap tempat pemungutan suara. Lembaga ini dibentuk oleh kordinasi keamanan Kabupaten, yang terdiri dari Bupati, Kodim, Polres, dan Kejaksaan Negeri. Hanya saja sebagaimana dilaporkan oleh Fieth, kekuasaan dari lembaga ini terbatas. Misalnya saja, mereka tidak diperbolehkan menggunakan atribut militer secara lengkap, dengan persenjataan. Mereka hanya berjaga-jaga di luar tempat pemungutan suara, tidak diperbolehkan memasuki kompleks pemungutan suara, kecuali di panggil oleh ketua TPS. Dengan kata lain, pada

¹⁴ Th. Sumartana dan Elga Sarapung (editor), *ABRI dan Kekerasan*, Ctk. I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm. 6-7

Pemilu 1955, peran kelembagaan militer tidak lebih sebagai penjaga keamanan.¹⁵

Tetapi, di luar kelembagaan dan bercorak sektoral, sejumlah anggota TNI terlibat secara kuat di dalam pemilu. Hal ini terkait dengan fakta bahwa sejumlah veteran militer dan anggota militer yang tidak aktif mendirikan partai politik, yaitu IPKI. IPKI sendiri didirikan pada tanggal 20 Mei 1954, setahun sebelum pelaksanaan pemilu, sebagai gerakan, karena para pendirinya tidak terlalu percaya kepada politisi di dalam mengelola negara. Tetapi secara kelembagaan, IPKI tidak memiliki keterkaitan langsung dengan TNI. Di antara pendiri IPKI yang duduk di dalam pencalonan untuk anggota parlemen dari IPKI adalah Kolonial A. H. Nasution yang di bebas tugaskan oleh Presiden.¹⁶

Pada pemilu 1955, dari 167 calon yang diajukan oleh IPKI, 73 di antaranya berasal dari anggota TNI. Aturan mengenai pemilu 1955 sendiri membolehkan anggota TNI menjadi calon. Tetapi mereka harus non aktif. Pasal 13 Penempatan dalam-, pemberhentian sementara dan pernyataan non-aktif dari jabatan dalam dinas ketentaraan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Mereka juga di larang menggunakan atribut militer ketika berkampanye atau ikut di dalam pemilu. Mereka diperbolehkan kembali ke kesatuan kalau tidak terpilih atau setelah duduk menjadi anggota parlemen. Perkecualian adalah

¹⁵ Ster TNI dan Pusdenham, *Sistem Pemilu, Loc. Cit.* hlm. 28

¹⁶ Ster TNI dan Pusdenham, *Netralitas TNI, Loc. Cit.* hlm. 29

untuk perwira yang berpangkat kolonel ke atas. Mereka tidak diperbolehkan kembali ke kesatuannya.¹⁷

Hal ini di atur lebih rinci di dalam Peraturan Pemerintah No 47 Tahun 1954 yang berbunyi :¹⁸

Pasal I : Untuk menjamin tata tertib dalam Angkatan Perang anggota Angkatan Perang tidak diperbolehkan mengemukakan calon buat keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat/Konstituante di dalam hubungan kesenjataan, Corps, Jawatan, Dinas (Dinas Vak) dari suatu Angkatan, pun didalam hubungan perkumpulan atau hubungan lain yang langsung atau tidak langsung diperuntukan buat pemilihan Umum.

Pasal 2 Ayat : (1) Anggota Angkatan Perang tidak diperkenankan menjalankan kampanye pemilihan.

(2) Anggota Angkatan Perang yang dicalonkan dan menyatakan kesediaannya atas pencalonannya untuk keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat/Konstituante,

¹⁷ Ster TNI dan Pusdenham, *Netralitas TNI*, *Ibid*, hlm. 29, lihat juga dalam UU No. 16 Tahun 1953, Pasal. 13

¹⁸ Lihat *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 47 Tahun 1954*, Tentang Cara Pencalonan Buat Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat/Konstituante Oleh Angkatan Perang dan Pernyataan Non Aktif/Pemberhentian Berdasarkan Penerimaan Keanggotaan/ Pencalonan Keanggotaan Tersebut, Pun larangan Mengadakan Kampanye Pemilihan Terhadap Anggota Angkatan perang, penjelasan Bab. I, dalam Pasal 1 tentang Cara pencalonan buat keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat/Konstituante Oleh Anggota Angkatan Perang, Bab. II, dalam Pasal 2 tentang, Larangan Untuk Mengadakan Kampanye Pemilihan, pernyataan Non Aktif Berdasarkan Pencalonan Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Konstituante, Bab. III, tentang Kedudukan Angkatan Anggota Perang Dalam Keadaan Non Aktif Berdasarkan Penerimaan Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat/Konstituante.

setelah daftar calon tetap yang memuat namanya diumumkan oleh, Panitia Pemilihan Indonesia, dinyatakan non aktif oleh Menteri Pertahanan.

(3) Selama dalam keadaan non aktif seperti tersebut dalam ayat (2) yang bersangkutan mendapat penghasilan sebagai yang ditetapkan dalam pasal 22 ayat 2 huruf a Peraturan Pemerintah No. 33 tahun 1954.

(4) Waktu selama dalam keadaan non aktif seperti tersebut dalam pasal ini diperhitungkan sepenuhnya sebagai waktu dalam dinas aktif.

(5) Anggota Angkatan Perang yang dinyatakan non aktif berdasarkan penerimaan pencalonannya termaksud dalam pasal ini dan yang kemudian tidak terpilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Konstituante ditempatkan kembali kedalam dinas aktif.

Pasal 3 Ayat : (1) Anggota Angkatan Perang yang dalam keadaan non aktif karena menerima keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat/ Konstituante, tetap menerima penghasilan sebagai yang ditetapkan bagi anggota Angkatan Perang dalam dinas aktif dari jawatannya,

dan selanjutnya mempunyai kedudukan keuangan sebagai anggota pegawai negeri dalam Dewan Perwakilan Rakyat/Konstituante.

(2) Waktu selama dalam keadaan non aktif seperti tersebut dalam ayat (1) Pasal ini tidak masuk perhitungan masa ikatan dinas.

(3) Setelah berhenti menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat/ Konstituante anggota Angkatan Perang yang bersangkutan itu kembali dalam dinas aktif lagi serendah-rendahnya dengan pangkat yang semula.

Hanya saja aturan ini tidak berlaku secara tegas. Karena banyak calon IPKI yang berasal dari anggota TNI, secara tidak langsung anggota TNI yang memberikan dukungan kepada IPKI. Bahkan dukungan secara luas diberikan oleh Devisi Siliwangi. Tidak mengherankan, pada pemilu itu di Jawa Barat IPKI memperoleh suara yang cukup bermakna. Dari 541.306 atau 1, 4 persen dari total suara, 81, 7 persen diperoleh di Jawa Barat. tetapi secara nasional, suara IPKI itu tergolong kecil, dan IPKI sendiri hanya mampu memperoleh empat kursi di parlemen, di tambah satu kursi dari golongan minoritas yang di wakili oleh HJC *Princen*. Sementara itu konstituante IPKI memperoleh delapan kursi. Meskipun di parlemen IPKI hanya memperoleh lima

kursi, namun IPKI masuk dalam sepuluh besar partai politik peserta pemilu 1955.¹⁹

Patut dicatat dan dibanggakan bahwa pemilu yang pertama kali tersebut berhasil diselenggarakan dengan aman, lancar, jujur dan adil serta sangat demokratis. Pemilu 1955 bahkan mendapat pujian dari berbagai pihak, termasuk dari negara-negara asing. Pemilu ini diikuti oleh lebih 30-an partai politik dan lebih dari seratus daftar kumpulan dan calon perorangan.²⁰

Sangat disayangkan, kisah sukses Pemilu 1955 akhirnya tidak bisa dilanjutkan dan hanya menjadi catatan emas sejarah. Pemilu pertama itu tidak berlanjut dengan pemilu kedua lima tahun berikutnya, meskipun tahun 1958 Pejabat Presiden Sukarno sudah melantik Panitia Pemilihan Indonesia II.²¹

Berubahnya format politik dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, prosedur dekrit presiden dipersoalkan karena berisi penindakberlakuan dan pemberlakuan UUD oleh presiden, yakni, penindakberlakuan UUDS 1950 sekaligus pemberlakuan kembali UUD 1945 oleh presiden, padahal menurut konstitusi yang menetapkan (dan tentu memberlakukan) UUD hanyalah Konstituante dan pemerintah sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 134 UUDS 1950 yang berlaku ketika itu.²²

Itulah sebabnya Bung Hatta dan Prawoto Mangkusasmito menyebut Dekrit Presiden itu adalah sebuah kudeta terhadap negara.

¹⁹ Ster TNI dan Pusdenham, *Netralitas TNI*, *Loc. Cit*, hlm. 29, lihat juga dalam Sundhaussen, *The Road to Power; Indonesia Military Politics 45-46* (Oxford University Press, 1982), hlm. 91

²⁰ www.lipi.com, 13 Agustus 2010, 23:00

²¹ www.komisipemilihanumum.com, 13 Oktober 2010, 13:45

²² Moh.Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontraversi Isu*, Ed. I, RajawaliPerss, Jakarta, 2009, hlm. 6.

Pendapat Hatta dan Prawoto itu memang bukan satu-satunya pendapat sebab ada juga yang mendukung dekrit itu dengan menerima salah satu alasan yang dipakai oleh Soekarno bahwa negara dalam keadaan bahaya atau genting berhubungan perdebatan dan persidangan-persidangan yang macet di konstituante.²³

Secara faktual politik, karena efektifitas Bung Karno dalam mengonsolidasikan pemerintah. Dekrit Presiden itu kemudian diterima sebagai jalan keluar bagi ancaman disintegrasi bangsa karena Dekrit itu dapat di pertahankan dengan kekuasaan presiden dan militer. Di sini berlaku dalil bahwa sebuah tindakan penyelamatan yang melanggar hukum yang Berjaya dapat di pertahankan menjadi sumber hukum baru.²⁴

Sebuah keputusan presiden untuk membubarkan Konstituante dan pernyataan kembali ke UUD 1945. Dekrit Presiden itu merupakan palu godam bagi demokrasi parlementer, yang kemudian membawa dampak yang sangat besar dalam kehidupan politik nasional. Era baru demokrasi dan pemerintahan di Indonesia mulai dimasuki, yaitu, apa yang kemudian oleh Soekarno disebut demokrasi Terpimpin.²⁵

Dekrit Presiden tersebut memberikan peluang yang sangat besar bagi Presiden Soekarno untuk mewujudkan gagasan politiknya dan membuka kesempatan yang sangat besar bagi dirinya untuk memainkan peranan politik yang selama ini tidak dapat dia lakukan karena posisinya sebagai kepala

²³ *Ibid*, hlm. 7

²⁴ *Ibid*, hlm.7

²⁵ Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Ctk.I, Pustaka pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm. 26

negara. Sebagai presiden, kemudia Soekarno menunjuk seorang “warga negara Soekarno” untuk membentuk kabinet yang perdana Menterinya adalah Presiden sendiri. Disamping itu dengan kewenangan yang dimilikinya, Soekarno kemudian membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) sebagai lembaga perwakilan rakyat yang menggantikan Dewan Konstituante. Demokrasi Terpimpin memungkinkan Soekarno untuk mejadi salah satu agenda *setter* politik Indonesia, yang akhirnya membuat dia menjadi pemimpin yang sangat berkuasa, menjadi seorang diktator. Proses politik yang berjalan kemudian semuanya bermuara pada Soekarno, dengan segala *attribute* yang dimilikinya.²⁶

Di lain pihak, Angkatan Darat juga muncul sebagai kekuatan politik yang sangat kuat, karena di topang oleh keadaan. Hal itu terjadi dengan baik diwujudkan dalam struktur pemerintahan daerah, berhubung negara dalam keadaan darurat pada masa sejak pertengahan 1950-an Sejak Awal, Angkatan Darat sudah mengamati, bahwa partai Komonis Indonesia merupakan ancaman yang membahayakan negara kesatuan. Sehingga oleh A.H. Nasution sendiri didirikan partai politik IPKI, yang kemudian juga sejumlah organisasi kemasyarakatan.²⁷

Politik pada masa Demokrasi Terpimpin diwarnai oleh tarik-ulur yang sangat kuat antara ketiga kekuatan politik yang utama pada waktu itu, yaitu: Presiden Soekarno, Partai Komonis Indonesia, dan Angkatan Darat. Soekarno memiliki agenda politik tersendiri, yang dalam perwujudannya

²⁶ *Ibid*, hlm. 27

²⁷ *Ibid* hlm 28

membutuhkan aliansi dari salah satu partai politik yang besar, semacam PKI. Di lain pihak, Soekarno juga mempunyai kekhawatiran akan semakin kuatnya peranan politik Angkatan Darat yang secara teritorial praktis mempunyai basis yang sangat kuat. Sementara itu, Partai Komunis Indonesia mempunyai kepentingan yang sangat besar untuk memperluas basis politiknya. Dan kesempatan itu terbuka luas ketika Soekarno mengajukan konsepsinya yang menyangkut pemerintahan Gotong Royong.²⁸

Dalam pemerintahan Orde lama, penyimpangan yang paling dapat dirasakan adalah dikeluarkannya TAP MPRS No III tahun 1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup.²⁹ Belum lagi tindakan Sukarno yang membubarkan DPR hasil pemilu tahun 1955. Dengan demikian, kekuasaan benar-benar terpusat pada Presiden. Sejalan dengan keinginan Presiden untuk meninggalkan paham liberalis dan memasuki alam pikiran Demokrasi Terpimpin, maka untuk menjadi anggota DPR, dipersyaratkan harus menerima dan menyetujui "USDEK" (UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia). Di samping itu, setiap anggota harus bersedia ikut melaksanakan Manifesto Politik (MANIPOL) 17 Agustus 1959. Semua anggota, serta ketua dan para wakil ketua DPRGR diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Akibatnya, DPRGR Orde lama ini menjadi lembaga pembantu Presiden belaka. Karena itu, semua produk hukum yang di hasilkan DPRGR ini merupakan legalisasi

²⁸ *Ibid*, hlm. 28

²⁹ Lihat *Pasal 1 di TAP MPRS No III tahun 1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup*

belaka dari kehendak Presiden. Ketika kondisi negara dalam keadaan gawat pascatragedi G-30 S, Sukarno “terpaksa” mengeluarkan Surat Perintah 11 Maret (1966) kepada Letjen Suharto untuk mengatasi keadaan.³⁰

Puncak dari sini semua adalah ketika ditetapkannya TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara Dari Presiden Sukarno.³¹ Mengangkat Jend. Sueharto sebagai Pejabat Presiden hingga dipilihnya Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Hasil Pemilihan Umum.³²

B. Pengaturan Hak Pilih TNI dan Polri di Era Orde Baru.

Pemilihan umum 1971 merupakan pemilihan umum yang dilaksanakan pertama kali pada masa pemerintahan Presiden Soeharto. Setelah gagalnya G 30 S/PKI tahun 1965 kehidupan politik Indonesia mengalami perubahan yang drastis dan prinsipil. *Pertama* berakhirnya kepemimpinan Presiden Soekarno dan runtuhnya sistem politik demokrasi terpimpin, *kedua* meningkatnya peranan ABRI dan yang *ketiga* adalah lahirnya Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto dengan sistem politik Demokrasi Pancasila. Semenjak memegang kendali kekuasaan, pemerintah Orde Baru yang bertekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen,

³⁰ Romi Librayanto, *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Pertama, PUKAP, Makassar, 2008, hlm. 3-4

³¹ Lihat *Pasal 1 dan 2 di TAP MPRS No. XXXIII tahun 1967*

³² Lihat *Pasal 2 di TAP MPRS No. XV/ MPRS tahun 1966 Tentang Pemilihan/ Penunjukan Wakil Presiden Dan Tata Cara Pengangkatan Pejabat Presiden dan TAP MPRS No. IX/1966 Tentang Surat Perintah Presiden/panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/ Mendataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, sebagai pejabat Presiden Berdasarkan Pasal 8 UUD 1945 hingga dipilihnya Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum.*

bersifat anti komunis dan berorientasi kuat pada pembangunan mencoba untuk membangun sistem pemilihan umum yang mampu memelihara stabilitas pemerintahan. Salah satu tugas penting yang harus dilaksanakan Presiden Soeharto adalah menyelenggarakan pemilihan umum, hal ini telah diputuskan oleh MPRS dalam Ketetapan No. XI/MPRS/1966.³³

Pemilu dalam era 1955 telah berlalu, yang dilaksanakan dengan multi partai. Pelaksanaan Pemilu pada masa Orde Baru terdapat beberapa peristiwa dalam pemilu yang dapat dijadikan sebagai pelajaran berharga untuk membangun demokrasi di Indonesia pada masa-masa berikutnya.

Orde Baru semenjak pembentukannya telah memakai landasan konstitusional sebagai salah satu pilar legitimasinya. Dalam wacana politik Orde Baru “menjalankan UUD 1945 secara murni dan konsekuen” telah merupakan rasion *se'entre* bagi eksistensinya.

Semenjak 1971. Pemilu menjadi rutin dilaksanakan, berbagai perangkat aturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah dibuat agar pelaksanaan pemilu dapat berlangsung.³⁴

Menurut Hary Tjan Silalahi, ada dua hakikat pokok dalam pemilu, dalam pemahaman politik (*political self understanding*), Orde Baru.:³⁵

1. Pemilu bukanlah merupakan suatu alat atau sarana untuk mengubah pemerintah atau negara RI.
2. Ketertiban masyarakat di dalam pemilu lebih merupakan kewajiban ketimbang hak warga negara.

³³ Fiska Friyanti, *Loc. Cit*, hlm. 20

³⁴ H. Bunyamin Alamsyah, *Pemilu dalam Tata Hukum Islam dan Implementasinya di Indonesia*, Ctk.I, BATICPRESS, Bandung, 2010, hlm. 54

³⁵ *Ibid*, hlm. 55

Proses penyusunan undang-undang pemilu pada awal Orde Baru memakan waktu relatif lama. Hal ini disebabkan adanya tarik menarik kepentingan antara orde baru dan partai-partai politik. Pada satu sisi, partai-partai politik bermaksud memanfaatkan dibubarkannya PKI sebagai potensi pasar baru. Oleh karena itu, bisa dipahami jika pada masa itu partai-partai politik sangat antusias menyambut pelaksanaan pemilu. Di sisi lain, Orde Baru masih harus menghitung kekuatan politiknya, sehingga pelaksanaan pemilu justru bukan hanya semata-mata wahana mewujudkan kedaulatan rakyat, tetapi juga dimaksudkan sebagai mesin politik untuk kemenangan Orde Baru.³⁶

Setelah Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu disahkan pada tanggal 21 November 1969, selalu ada kecenderungan adanya ruang gerak, untuk yang sangat luas bagi pemerintah, khususnya bagi Presiden dan Menteri Dalam Negeri, untuk mengatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, yang biasanya akan sangat menguntungkan Golongan Karya, yang merupakan partai pemerintah yang harus dijamin untuk memenangkan Pemilihan Umum secara mutlak.³⁷ Seperti yang terlihat di Pasal 35 : Komandan yang dimaksud dalam pasal 34 ayat (1) Peraturan Pemerintah ini, mendapat dari Ketua Panitia Pemungutan Suara kutipan Daftar Pemilih dan Daftar Pemilih Tambahan mengenai orang-orang yang dimaksud dalam pasal

³⁶ Ster TNI dan Pusdeham, *Sistem Pemilu, Loc.Cit.* hlm. 69

³⁷ Afan Gaffar, *Loc. Cit.*, hlm. 253

tersebut.³⁸ Artinya Anggota militer di mungkinkan ikut dalam pemilihan tambahan.³⁹

Kemudian disahkannya juga UU No. 16 Tahun 1969, di mana duduknya ABRI sebagai anggota parlemen sebagaimana penjelasan yang terdapat dalam beberapa Pasal, antara lain :⁴⁰

Pasal 2 (C): Anggota tambahan Utusan Golongan Karya Angkatan Bersenjata dan Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata yang diangkat sebanyak 207 (dua ratus tujuh) orang, yaitu sepertiga dari jumlah 920 (sembilan ratus dua puluh) orang anggota MPR dikurangi 100 (seratus) orang jumlah anggota MPR berasal dari anggota DPR yang diangkat;

Pasal 4 : (1) Anggota tambahan yang diangkat terdiri dari Utusan Golongan Karya Angkatan Bersenjata dan Utusan Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata.(2) Imbangan jumlah anggota tambahan Utusan Golongan Karya yang mewakili Angkatan Bersenjata dan yang mewakili bukan Angkatan Bersenjata adalah 3 (tiga) berbanding 1 (satu).

³⁸ Lihat UU No 15 Tahun 1969 dalam Penjelasan Pasal. 34 Ayat 1(ketentuan khusus bagi penghuni asrama bukan anggota Angkatan Bersenjata)

³⁹ Lihat UU No. 15 Tahun 1969 Dalam Penjelasan Pasal 29, (Daftar pemilihan tambahan)

⁴⁰ Lihat UU No. 16 tahun 1969, Tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Di Daerah.

Pasal 5 (1) Golongan Karya Angkatan Bersenjata dimaksud pasal 4

ayat (1) Peraturan Pemerintah ini meliputi :

- a. Angkatan Darat Republik Indonesia;
- b. Angkatan Laut Republik Indonesia;
- c. Angkatan Udara Republik Indonesia;
- d. Kepolisian Negara Republik Indonesia

(2) Calon Golongan Karya Angkatan Bersenjata dimaksud ayat (1) pasal ini diusulkan oleh Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata kepada Presiden.

(3) Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata dimaksud pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah ini ialah sebagian Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata yang tidak ikut Pemilihan Umum, tetapi merupakan kekuatan dalam bidang sosial, ekonomi, kebudayaan, keagamaan dan sebagai pionir.

(4) Calon dari Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata dimaksud ayat (3) pasal ini diusulkan oleh Gabungan Organisasi Golongan Karya/Sekretariat Bersama Golongan Karya kepada Presiden sekurang-kurangnya dua kali dan sebanyakbanyaknya empat kali jumlah Utusan yang ditetapkan.

- (5) Presiden atas prakarsa sendiri dapat mengangkat Anggota tambahan Utusan Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata dimaksud ayat (3) diluar calon dimaksud ayat (4) pasal ini.
- (6) Tata-cara pengajuan calon anggota tambahan Utusan Golongan Karya Angkatan Bersenjata dan Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata yang diangkat dimaksud Pasal ini diatur lebih lanjut oleh Presiden yang dapat melimpahkan kewenangannya kepada Menteri Dalam Negeri.

Pasal 8 :(1) Anggota DPR yang diangkat terdiri dari Golongan Karya Angkatan Bersenjata dan Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata dimaksud pasal 4 dan 5 Peraturan Pemerintah ini.

- (2) Imbangan jumlah anggota dari Golongan Karya yang mewakili Angkatan Bersenjata dan bukan Angkatan Bersenjata dimaksud ayat (1) pasal ini adalah 3 (tiga) berbanding 1 (satu), yaitu sebanyak 75 (tujuh puluh lima) orang untuk Golongan Karya yang mewakili Angkatan Bersenjata dan 25 (dua puluh lima) orang untuk Golongan Karya yang mewakili bukan Angkatan Bersenjata.

- (3) Ketentuan dimaksud pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah ini berlaku bagi pencalonan Golongan Karya Angkatan Bersenjata dimaksud pasal ini.

Pasal 10 : (1) Anggota DPRD dari Golongan Karya yang diangkat terdiri dari Golongan Karya Angkatan Bersenjata dan Golongan Karya bukan Angkatan bersenjata dimaksud pasal 4 dan 5 Peraturan Pemerintah ini.

- (4) Imbangan jumlah anggota Golongan Karya yang mewakili Angkatan Bersenjata dan bukan Angkatan Bersenjata dimaksud ayat (1) pasal ini adalah 3 (tiga) berbanding 1 (satu).

Pasal 11 : (1) Calon dari Golongan Karya Angkatan Bersenjata diusulkan oleh Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata atau pejabat yang ditunjuknya kepada Menteri Dalam Negeri.

Pasal 18 : (3) Calon pengganti untuk mengisi lowongan keanggotaan antar waktu anggota MPR/DPR yang diangkat diajukan melalui Pimpinan MPR/DPR kepada Presiden :

- a. bagi Golongan Karya Angkatan Bersenjata oleh Menteri Pertahanan danKeamanan/Panglima

Angkatan Bersenjata;

4) Calon pengganti untuk mengisi lowongan keanggotaan antar waktu anggota DPRD I dan II yang diangkat diajukan melalui Pimpinan DPRD I dan II kepada Menteri Dalam Negeri:

- a. bagi Golongan Karya Bersenjata oleh Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata;

Di samping itu pada masa Orde Baru, UU No. 15 tahun 1969 tentang pemilu ini telah diperbaharui dengan UU No. 4 tahun 1974 Tentang Pemilu, diperbaharui lagi dengan UU No. 2 tahun 1980 tentang Pemilu, dan UU No 1 tahun 1985 Tentang Pemilu. Dari berbagai UU tentang Pemilu Itu kemudian dijabarkan dalam berbagai peraturan pemerintah tentang pelaksanaan pemilu. Diantaranya PP. No. 35 tahun 1985, PP No. 37 tahun 1990.⁴¹

Berbeda dengan pemilihan umum periode sebelumnya yaitu pemilihan umum 1955 yang berazaskan pada kebersamaan dan LUBER (Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia), maka pada pemilihan umum 1971 hanya berazaskan pada Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia (LUBER). Adapun keterangan dari masing masing sifat tersebut antara lain :⁴²

1. Langsung : Adalah setiap pemilih memberikan suaranya secara langsung tanpa perantara atau diwakilkan orang lain.

⁴¹ Ster TNI dan Pusdeham, *Sistem Pemilu*, Loc. Cit. hlm. 70

⁴² www.komisipemilihanumum.com, 13 Januari 2009, 22.00

2. Umum : Adalah setiap WNI yang telah memenuhi syarat dapat ikut serta menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum.
3. Bebas : Adalah pemilih dalam menggunakan hak pilihnya dijamin keamanannya untuk memilih sesuai dengan hati nuraninya tanpa adanya paksaan dan tekanan dari pihak manapun.
4. Rahasia : Adalah pilihannya dijamin oleh peraturan dan tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan cara apapun ketika menentukan pilihannya (*Secret Ballot*)

Sementara itu peranan golongan militer bertambah kuat yang menimbulkan sebuah rezim otoriter. Usaha penyederhanaan partai dilanjutkan dengan cara yang sedikit radikal. Di muka sepuluh partai termasuk Golkar, Presiden Soeharto mengemukakan saranya agar partai mengelompokkan diri untuk mempermudah kampanye pemilihan umum tanpa partai kehilangan identitas masing-masing atau di bubarkan sama sekali. Pengelompokan ini mencakup tiga kelompok, yaitu golongan nasional, golongan spiritual dan golongan karya.⁴³

Ketika Orde baru lahir Golkar pun menjadi semakin penting bagi militer atas dasar sejumlah alasan berikut : sebagaimana diungkapkan Julian M. Boileau (1984), Golkar dipakai oleh militer untuk menenggelamkan daya tawar militer *vis a vis* parpol; untuk memperkenalkan dan memasalkan simbol-simbol modernisasi dan pembangunan; dan untuk membangun dukungan rakyat pemilih yang memang tidak mungkin dibangun langsung

⁴³ Mariam Budiardjo, *Loc. Cit*, hlm. 445

oleh militer. Golkar pun bernilai sangat strategis bagi militer, selain menjadi mesin legitimasi politik, Golkar menjadi perangkat dan kemudian mitra politik militer dalam menegakkan stabilitas politik, menjalankan pembangunan ekonomi demi pertumbuhan, dan membangun model pemerintahan Orde Baru yang bercirikan sentralisasi dan depolitisasi.⁴⁴

Dalam Orde Baru, yang mulai menggelar pemilu tahun 1971, TNI dan Polri tidak pernah menggunakan hak pilih. Jadi, hanya purnawirawan ABRI yang bisa menggunakan hak pilih. Namun, penghapusan hak pilih ini bukan tanpa kompensasi karena TNI dan Polri mendapat jatah satu fraksi di DPR/MPR. Untuk itu, pada era Orde Baru, ada empat fraksi di DPR, yakni Fraksi Golongan Karya (Golkar), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), Kemudian di MPR ditambah dengan Fraksi Utusan Daerah dan Utusan Golongan, bahkan Fraksi ABRI juga duduk di DPRD. Ini beda dengan PPP dan PDI pada saat itu, yang belum tentu memiliki fraksi jika tidak memperoleh kursi dalam pemilu. Keterlibatan ABRI (TNI dan POLRI) dalam dunia politik Orde Baru merupakan implementasi dari pelaksanaan Dwifungsi ABRI. Artinya, selain fungsi pertahanan dan keamanan, TNI juga memainkan fungsi sosial politik bukan hanya bermain dengan Dwifungsi ini, ABRI bukan hanya bermain di parlemen melalui Fraksi ABRI, tetapi juga menduduki berbagai jabatan politik, Seperti Kepala Daerah, Pejabat Pemerintah, hingga anggota kabinet.⁴⁵

⁴⁴ Eep Saefulloh Fatah, *Catatan Atas Gagalnya Politik Orde baru*, Ctk. I, Pustaka pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm. 52

⁴⁵ *Harian Umum Sinar Harapan* Sore, Senin, 05 Juli 2010

Dalam proses selanjutnya, di tahun 1982, Dwifungsi ABRI memperoleh kekuatan hukum lagi melalui Undang-Undang No. 20 tahun 1982. UU ini di keluarkan dengan tujuan untuk lebih memantapkan landasan hukum DwiFungsi ABRI yang sebelumnya hanya berupa TAP MPR. Dalam UU No 20 tahun 1982, pengaturan peran sospol ABRI adalah sebagai kekuatan sosial yang bertindak selaku dinamisor dan stabilisor. Hal ini sebenarnya merupakan sebuah *contradiction in terminis*, karena bagaimana mungkin dinamisor dan stabilisor sekaligus dipegang oleh orang yang sama? Dibanding kekuatan sosial lainnya, maka *de facto* hanya ABRI dengan kekuatan senjata yang memikul tugas dan tanggung jawab mengamankan dan menyuksekan perjuangan bangsa. Demikian di tegaskan dalam Pasal 27 ayat 1 UU No. 20 tahun 1982 tersebut.⁴⁶

Pemerintahan Orde Baru telah menampilkan militer sebagai pelaku utama dalam pentas perpolitikan di Indonesia. Peran militer dalam bidang ekonomi sebenarnya sudah di mulai sejak zaman demokrasi liberal, yaitu sesudah lahirnya konsep Dwifungsi ABRI. Dwifungsi ABRI sendiri yang mula-mula dikemukakan oleh A.H Nasution di Porong pada sebuah rapat polisi, dimaksudkan sebagai penjelasan bahwa militer di samping berfungsi untuk bertempur dan memenangkan peperangan guna mempertahankan

⁴⁶ Togi Simanjuntak (*editor*), *Premanisme Politik*, INSTITUT STUDI ARUS REFORMASI, Ctk. Pertama, Yogyakarta, 2000, hlm. 47

eksistensi negara, juga harus berusaha untuk menciptakan atau menjaga agar kehidupan masyarakat dapat terbina dengan baik.⁴⁷

Dahlan Ranuwiharjo misalnya mengungkapkan bahwa DwiFungsi ABRI itu memang sudah merupakan bagian dari sejarah perjalanan bangsa kita. Bahkan anggota DPR di era Orde baru ini menegaskan bahwa Dwi Fungsi tersebut diperlukan. Akan tetapi semakin kuat dukungan Dwi Fungsi ABRI maka semakin banyak keterlibatan tentara pada bidang-bidang sipil. Bahkan tidak dapat dihindarkan adanya keberpihakan ABRI dalam mendukung salah satu kekuatan politik. Dalam hal ini Golkar selain didirikan oleh ABRI, juga satu-satunya kekuatan politik Orde Baru yang menjadi lembaga aspirasi ABRI. Jend. Purn Soemitro, menegaskan bahwa : “Golkar bisa membawakan fungsi politik praktis sehari-hari. Golkar lah yang mewakili atau merupakan manifestasi perjuangan politik ABRI. Dengan begitu wajar jika ABRI berpihak pada Golkar. Bahkan keberpihakan ABRI diakui oleh Jend. A. H. Nasution. Nasution mengatakan “bahwa pejabat ABRI bekerja untuk salah satu dari tiga kontestan dalam pemilu.⁴⁸

Keberpihakan ini di lakukan secara terang-terangan. Netralitas ABRI yang mestinya muncul dalam penampilan dan keberadaan menimbulkan ketidakjelasan. Memang dalam konstitusi tidak ada satu Pasal pun yang menyebut bahwa tentara Nasional Indonesia harus netral, tetapi dari sudut pandang yang paling sederhana semua orang menyadari bahwa ABRI itu

⁴⁷ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Ctk.kedua, PT.RINEKACIPTA, Jakarta, 2003, hlm. 65

⁴⁸ Ramly Hutabarat, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto Tentang Demokrasi Politik di Indonesia*, Ctk. II, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 43

untuk negara dan rakyat yang berada pada posisi netral. Hal ini merupakan konsekwensi logis dari keberadaan ABRI yang lahir dari dan untuk rakyat. Posisi netral ABRI adalah suatu yang sudah jelas dan tidak perlu lagi di perdebatkan.⁴⁹

Menurut Ismail Suny, keadaan ini dapat menjurus kepada ABRI bukan menjadi milik nasional, tetapi milik golongan. Kekhawatiran Ismail Suny ini memang menjadi kenyataan. Selama pemerintahan Soeharto, penguasa dan Golkarlah yang banyak menjadi mitra akrab ABRI meskipun slogan ABRI milik rakyat tetap menggema ditengah-tengah kehidupan berbangsa dan bernegara. ABRI yang berasal dari rakyat dan oleh karenanya menjadi milik rakyat sebenarnya tidak harus menjadi milik golongan tertentu. Citra ABRI sebagai milik rakyat tentunya menempatkan dirinya berada ditengah. Pengabdian semata-mata karena panggilan negara. Kecenderungannya pada masa Orde Baru, melebarkan sayap non militer ke bidang-bidang di luar pertahanan dan keamanan sudah menjadi terbiasa.⁵⁰

C. Pengaturan hak pilih TNI dan Polri di Era Reformasi

Ketika Orde Baru jatuh seiring lengsernya Soeharto dari tampuk kekuasaan yang berumur 32 tahun, reformasi politik pun menjadi keniscayaan. Reformasi politik memaksa elemen-elemen Orde Baru, yakni Golkar dan ABRI untuk ikut mereformasi diri agar dapat diterima masyarakat luas yang menghendaki perubahan politik di Indonesia. ABRI

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 44

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 44-45

mengembalikan namanya menjadi TNI, dan Golkar menyatakan diri sudah berubah secara total dan menjadi Partai Golkar.⁵¹

Seiring dengan lingkungan politik yang berubah, militer di Indonesia pasca-Orde Baru juga dituntut untuk berubah. Reformasi internal harus dilakukan guna menjawab lingkungan baru yang menuntut TNI lebih profesional di bidangnya. Sejak 1998 respons TNI atas tuntutan reformasi telah mengemuka. Militer Indonesia tak bisa lagi menolak perubahan walaupun pihaknya meminta secara bertahap. Tapi, seiring dengan kencangnya dinamika politik sipil, perubahan bertahap itu tidak bisa dilakukan lama-lama.⁵²

Apalagi sejak muncul "paradigma baru TNI" pada saat ulang tahun ke - 53 tanggal 5 Oktober 1998, sikap dan perilaku baru TNI menunjukkan terjadinya transformasi secara internal akan posisi TNI dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Rakyat merasa lega dan secara perlahan kepercayaan rakyat pada TNI pulih kembali dan penghapusan Dwi Fungsi ABRI dan diikuti wacana kembalinya lembaga TNI ke barak yang dipisahkan dengan Polri, memberi harapan baru bagi proses demokratisasi serta mengobati kekecewaan panjang rakyat terhadap posisi TNI sebelumnya.

53

⁵¹ *Suara Karya*, 30 Desember 2006

⁵² *Media Indonesia*, 22 Desember 2002

⁵³ *Suara Merdeka*, 8 Maret 2003

Gugatan atas dwifungsi ABRI dijawab dengan konsep “paradigma baru dan reposisi TNI “selama lima bulan, sejak Suharto turun dari panggung politik. Dwifungsi militer merupakan penanaman gagasan “jalan tengah” Nasution, yang menegaskan peran militer di bidang pertahanan dan keamanan, sekaligus di dibidang sosial politik. Tuntutan ini meminta akomodasi tentara dalam Kabinet, yang dikembangkan dari penafsiran atas perwakilan politik “golongan-golongan” seperti disebutkan dalam UUD 1945. Ditambah dengan kondisi politik sipil yang rawan intervensi.⁵⁴

Dengan melihat pengalaman masa lalu dan dihadapkan pada prospek serta tantangan abad ke -21, TNI harus benar-benar professional, efektif, untuk itu, TNI harus pula melakukan berbagai penyesuaian kebijakan, strategi, dan doktrin serta implementasi oprasional, termasuk perubahan struktur dan budayanya. Kemampuan TNI tersebut diharapkan meliputi hal-hal sebagai berikut :⁵⁵

1. Mampu mempertahankan kedaulatan nasional dan integritas bangsa.
2. Setara dengan kemampuan angkatan bersenjata negara tetangga.
3. Mampu berkiprah dalam kerja sama regional

⁵⁴ Muhammad Fajrul Falaakh (*penyunting*), *Implikasi Reposisi TNI-POLRI di Bidang Hukum*, Ctk. I, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2001, hlm. 6

⁵⁵Idi Subandy Ibrahim (*editor*), *Bersaksi Di Tengah Badai dari Catatan Wiranto Jendral Purnawirawan, Ctk. III, Ide Indonesia*, Jakarta, 2006, hlm. 103

4. Mampu bertugas sebagai pasukan pemeliharaan perdamaian dunia.
5. Mampu mendorong dan ikut mewujudkan demokrasi dan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan, berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Dengan demikian, peran TNI yang di harapkan adalah professional dan kontekstual sebagai alat negara dengan kemampuan hankam dan sospol yang terintegrasi (*integrated role*). TNI juga harus selalu adaptif dan responsif terhadap perkembangan serta aspirasi lingkungan, khususnya dalam proses transisi untuk menata diri. Karena itu, perlu kontribusi pemikiran berbagai pihak dalam upaya menyempurnakan dan mengembangkan paradigma tentang peran TNI dan Polri ke depan.⁵⁶

Sejak Indonesia merdeka, keberadaan TNI dan Polri dalam kehidupan sosial politik telah mengalami pasang surut. Memang tidak dapat di dipungkiri bahwa tentara yang dibangun pada era revolusi terlibat dalam kehidupan politik, karena situasi perang kemerdekaan adalah perjuangan politik. Dalam perkembangannya keterlibatan militer dalam politik tidak mudah di hentikan.⁵⁷

Kekhawatiran tentang kembalinya TNI ke pentas politik, bukan berarti menjadikan kita membabi buta dalam membatasi hal-hak anggota TNI. Semangat reformasi internal yang tertuang dalam "paradigma baru peran TNI"

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 103

⁵⁷ Muhammad Fajrul Falaakh (*penyunting*), *Op. Cit*, hlm. 251

yang ditandatangani oleh Menteri Pertahanan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) pada 5 Oktober 1998, adalah cerminan TNI sudah mulai berubah. Niat dan komitmen untuk mereformasi diri tersebut, dituangkan dalam TAP MPR-RI Nomor: VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri, dan Tap MPR-RI Nomor: VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri. Dan dikukuhkan kembali melalui UU Nomor 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No 2 Tahun 2002 tentang POLRI.⁵⁸

Panglima TNI, Jend TNI.Wiranto dalam bukunya berkeyakinan bahwa netralitas TNI sudah menjadi komitmen yang tidak dapat ditawar. Netralitas TNI bukan sekedar pernyataan dan retorika politik, melainkan benar-benar dapat di buktikan di lapangan. Komitmen TNI tersebut merupakan komitmen kebangsaan dan bukan karena dipengaruhi alat kepentingan politik, TNI masih tetap bersedia mengambil peran yang seimbang dengan yang segenap komponen bangsa dalam pembangunan nasional.⁵⁹

Dan tepatnya pada tanggal 19-20 Mei 2000 di Markas Besar TNI Panglima TNI Laksamana Widodo AS, dalam Rapat Pimpinan (Rapin) TNI menyatakan secara tegas bahwa TNI telah meninggalkan fungsi sosial-politik serta melepaskan fungsi keamanan menjadi wewenang dan tanggung-jawab Polri. Dengan demikian TNI kembali kepada jati dirinya sebagai tentara profesional yang berperan sebagai alat pertahanan NKRI (Negara Kesatuan

⁵⁸ *Suara Karya*, 30 Desember 2006

⁵⁹ Idi Subandy Ibrahim (*editor*), *Op. Cit*, hlm. 106

Republik Indonesia)⁶⁰. Langsung maupun tidak, bisa dikatakan bahwa secara formal peran DwiFungsi ABRI sudah berakhir. Keputusan ini adalah jawaban final dari TNI dalam mengakomodasi tuntutan reformasi.

Keberadaan TAP MPR VII tahun 2000 sebenarnya sudah mempertegas Netralitas TNI dan POLRI, seperti yang tertuang dalam penjelasan :⁶¹

Pasal 5 ayat : (2) Tentara Nasional Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri ada kegiatan politik praktis.

(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.

Pasal 10 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

⁶⁰ "ABRI Abad XXI, Redefinisi, Reposisi, Reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa", Mabes ABRI, Hlm. 17-18

⁶¹ Lihat TAP MPR VII Tahun 2000

Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional

Rujukan aturan Hukum Pedoman Hak Memilih TNI didasarkan pada setidaknya 4 Undang-Undang yang masih berlaku saat ini:⁶²

1. Undang-Undang No 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.
2. Undang-Undang No 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
3. Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden/Wakil Presiden.
4. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penggunaan hak memilih ini tergantung pada keputusan Politik DPR bersama pemerintah. TNI sendiri sejak tahun 1999 telah melakukan reformasi internal secara sistematis dan secara hukum mengakui adanya Supremasi sipil dan tidak berpolitik praktis seperti yang tercantum dalam Pasal 2 huruf d Undang-Undang No 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Sejak 1999 hingga saat pemilu 2004 TNI menjadi alat pertahanan negara dan tidak terlibat politik praktis.

Hak memilih TNI sebenarnya merupakan konsekuensi negara demokrasi yang telah dipilih rakyat Indonesia. Secara konstitusional prinsip

⁶² Ster TNI dan Pusdeham, *Netralitas TNI, Loc. Cit.* hlm. 39

hak memilih TNI merupakan salah satu dampak dari ekspresi hak asasi manusia Pasal 28 E ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi sebagai berikut : “Setiap orang berhak atas kebebasan, berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Sebagai warga Negara Indonesia anggota TNI dan Polri juga berhak berserikat dan mengeluarkan pendapat. Konsekuensi dari prinsip hak asasi manusia ini maka sebenarnya TNI dalam Pemilu tidak ada bedanya dengan masyarakat Indonesia lainnya dalam menggunakan hak memilih dalam pemilu. Hanya saja, menurut Undang-Undang No 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dalam Pasal 145 dikatakan bahwa “Dalam pemilu tahun 2004 anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilihnya.”⁶³

Mengenai hak pilih TNI. UU No.3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum yang telah diubah oleh UU No. 4 Tahun 2000, melalui Pasal 30 : Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih. sebenarnya sudah secara tegas melarang anggota TNI untuk menggunakan hak memilih. Dalam UU ini masih menggunakan istilah Angkatan Bersenjata Republik Indonesia untuk menggunakan hak pilih dalam perhelatan pemilu.⁶⁴

Namun, larangan dalam UU No.3 tahun 1999 dikaburkan oleh Pasal 145 UU No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Di mana Pasal tersebut menyatakan secara spesifik bahwa anggota TNI dan Polri

⁶³ Ster TNI dan Pusdeham, *Netralitas TNI, Ibid*, 37-38

⁶⁴ Lihat *UU No. 3 Tahun 1999, tentang Pemilihan Umum*.

tidak menggunakan hak memilih pada Pemilu 2004. Ketentuan yang sama juga terkatub dalam Pasal 102 UU No.23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.⁶⁵

Dalam UU No.34 tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia Pasal 39, tertuang prajurit dilarang terlibat dalam:⁶⁶

- 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.

Merujuk pada UU No.12 Tahun 2003 dan UU No.23 Tahun 2003, sebenarnya sangat "masuk akal" apabila kemudian ke luar pernyataan dari kalangan TNI bahwa mereka dapat menggunakan hak pilih mereka setelah Pemilu 2004, yang kemudian ditafsirkan dapat diberlakukan pada Pemilu 2009. Hal ini semakin "masuk akal" karena faktanya UU No.34 Tahun 2004 tidak memuat aturan yang melarang anggota TNI menggunakan hak pilih mereka dalam Pemilu. Undang-Undang TNI hanya memuat larangan bagi prajurit TNI terlibat dalam kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilu dan jabatan politis lainnya. Namun ketentuan Pasal 145 UU No.12 tahun 2003 mengandung kemungkinan bahwa dalam pemilu-pemilu setelah Pemilu 2004, anggota TNI dan Polri dapat saja menggunakan hak memilih.⁶⁷

⁶⁵ Lihat UU No. 12 Tahun 2003 dan UU No 23 Tahun 2003

⁶⁶ Lihat UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional

⁶⁷ www.detik.com, 13 September 2010, 14.00

Dalam berdemokrasi, bisa saja hak memilih anggota TNI dan Polri pada Pemilu 2009 digunakan. Pertama, hak memilih merupakan hak asasi setiap warga negara. Selain itu, Fraksi TNI dan Polri di lembaga-lembaga legislatif pusat dan daerah telah dihapuskan sehingga tidak ada anggota legislatif yang menjadi wakil TNI dan Polri secara resmi. Kedua, sebagai pegawai negeri, PNS, anggota TNI dan Polri memiliki status yang sama dalam menggunakan hak dipilihnya, yakni hak untuk mengajukan diri atau diajukan sebagai calon dalam pemilu, dan ketiga, tidak boleh menjadi anggota partai politik dan menjadi calon dalam pemilu. Mereka boleh terjun ke dunia politik dengan syarat harus berhenti sebagai pegawai negeri. Hal ini jelas dan diatur dalam Undang-Undang No. 43 tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Pegawai Negeri, Undang-Undang Pemilu, UU No. 23 tahun 2003 Tentang Pilpres, dan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (yang mengatur pilkada).

Terdapat perbedaan antara PNS dan anggota TNI dan Polri dalam hak memilih. PNS tidak pernah kehilangan hak memilih, sedangkan anggota TNI dan Polri tidak mempunyai hak memilih semenjak Pemilu 1971 hingga sekarang. Perbedaan ini sudah waktunya dihilangkan karena PNS dan anggota TNI dan Polri seharusnya mempunyai status sama dalam berhubungan dengan dunia politik. Dengan diberikannya hak memilih bagi anggota TNI dan Polri, berarti netralitas pegawai negeri jadi mempunyai pengertian sama, "berhak memilih dan dipilih".⁶⁸

⁶⁸ H. Dadang Iskandar, *TNI ikut Pemilu 2009*, alumnus Suscadoswir Lemhannas, Dekan Fakultas Keguruan & Ilmu Pendidikan Unpad Bandung, 12 November 2010

Kemudian timbul wacana pengembalian hak TNI untuk mendapatkan hak pilihnya dalam pemilu merupakan perdebatan yang sudah lama dibicarakan. Sekarang musim serba lama tapi tampilannya baru dan menarik, sebuah pikiran yang instan tidak ada lompatan jauh ke depan, terobosan yang baik untuk membangun sesuatu yang ekses dalam kreatifitas untuk mengelola negara, di dalam parlemen. Terakhir kita pasti ingat bahwa orang yang paling getol mendukung wacana untuk mengembalikan hak TNI menggunakan hak pilihnya ialah Panglima TNI pada saat itu Jenderal Endiarto Sutarto. Sekitar 6 tahun yang lalu jend. Endiarto mengungkapkan “sesuai Pasal 13 dan 14 No UU No 12 tahun 2003 disebutkan bahwa yang mempunyai hak memilih adalah warga negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara genap berumur 17 tahun atau sudah/pernah menikah. Selain itu harus terdaftar sebagai pemilih, tidak sedang terganggu jiwa atau ingatannya, tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Artinya pasal ini juga tidak melarang TNI untuk memilihnya hak pilih TNI” setelah itu Panglima TNI yang baru, Marsekal TNI Djoko Suyanto yang kini menjabat Menkopulhukam, mengungkapkan “ bahwa tidak ada masalah bagi prajurit TNI apakah hak pilihnya akan digunakan atau tidak pada Pemilu 2009. institusi TNI tetap berpegang pada tiga hal mendasar dalam penggunaan hak pilih, yakni pertama mengacu pada landasan hukum, peraturan, serta perundang-undangan, konsisten pada asas netralitas serta mengedepankan kepentingan masyarakat, bangsa dan negara diatas kepentingan pribadi dan institusi”.⁶⁹

⁶⁹ Azis Abdul Azis Anshari, SIP, *Perdebatan Antara Hak Pilih TNI; lagu lama di yang*

Terlepas dari semua itu timbul pertanyaan apakah TNI dan Polri di masa reformasi ini bisa melaksanakan hak politiknya dalam pemilu, karena kita tahu bahwa pemilu pada hakikatnya adalah proses kompetisi (politik) yang akan menghasilkan pihak yang menang dan pihak yang kalah. Kemenangan satu pihak berarti kekalahan pihak lain. Konsekuensi logis Pemilu adalah munculnya usaha untuk mempromosikan diri sambil memanfaatkan kelemahan lawan dengan cara masing-masing. Karena itu, semua pihak berusaha keras untuk menjaga agar suasana permainan berjalan fair, selain diperlukan aturan main yang jelas, kedewasaan sikap pelaku politik, netralitas penyelenggara, dan “wasit” dalam proses pemilu ini. Pemilu merupakan wujud kebijakan politik negara dalam tatanan sistem politik Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁷⁰

Dengan demikian Penulis berkesimpulan Sepanjang Orde Lama antara tahun 1945 sampai dengan tahun 1965, indonesia hanya sempat menyelenggarakan pemilihan umum sekali pada tahun 1955. Ini artinya pemilu 1955 yang pertama kali dilaksanakan baru dapat berlangsung 10 tahun sejak indonesia merdeka. Namun demikian umumnya Pemilu 1955 sering dikenal sebagai pemilu yang anggun, tanpa ada kekerasan dan berjalan sangat demokratis.⁷¹

Dalam Undang-Undang No 7 tahun 1953 ini secara keseluruhan

dirilis ulang, Manager, Pusat Advokasi dan Riset Rakyat (PARRA) Indonesia, 20 Juli 2010

⁷⁰ <http://ipung.blog.upi.edu.com>, 17 November 2010, 13.00

⁷¹ Sapardiyono, Problematika Pengaturan Pemilu Legislatif 2004, Thesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2006, hlm. 55

menjelaskan tentang tata cara pemilihan anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Para anggota tersebut dipilih oleh warganegara Indonesia yang telah berumur 18 tahun atau sudah pernah kawin pada saat hari pemungutan suara. (Pasal 1). Selain telah memenuhi syarat materiil tersebut, pemilih juga harus memenuhi syarat formil yaitu: terdaftar dalam daftar pemilih tidak sedang dengan dicabut hak pilihnya oleh pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, tidak sedang menjalani hukuman penjara atau kurungan, dan nyata-nyata tidak terganggu jiwanya (Pasal 2). Dalam Pemilu 1955 anggota Angkatan Perang dan Polisi juga mempunyai hak pilih, bahkan dengan ketentuan-ketentuan khusus dapat memilih lewat pemungutan suara susulan apabila sedang, menjalankan tugas operasi atau tugas biasa di luar tempat kedudukannya (Pasal 3)⁷²

Mengenai Undang-Undang No 7 Tahun 1953 seperti yang telah disampaikan di atas, ada beberapa hal yang perlu di catat yaitu antara lain :⁷³

1. Seseorang untuk dapat menjadi anggota konstituante ataupun anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat melalui dua pintu yaitu perseorangan ataupun kumpulan, jika dikaitkan dengan kondisi saat ini maka calon perseorangan di identikkan dengan calon yang berasal dari partai politik. Namun istilah partai politik sendiri tidak disebutkan dalam undang-undang ini.
2. Sistem pemilihan yang digunakan dalam pemilu 1955 menggunakan

⁷² Lihat , *Undang-Undang No 7 Tahun 1953*

⁷³ Sapardiyono, *Op. Cit*, hlm. 66

sistem Representasi Proporsional Daftar. Hal ini dapat dilihat dari cara pendistribusian kursi ke seluruh daerah pemilihan di lakukan secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk. Selain itu, dan ini yang paling penting adalah perolehan kursi masing-masing partai politik diperoleh sebanding dengan jumlah perolehan suaranya secara nasional.

3. Dalam Undang-Undang No 7 tahun 1953 ini tidak dikenal istilah yang disebut dengan kampanye. Namun dalam pelaksanaannya menurut Mahfud MD kampanye sudah dilakukan sejak disahkannya UU No 7 tahun 1953 ini. Artinya sudah berlangsung selama 2 tahun
4. Pemilu 1955 diselenggarakan oleh badan-badan yang keanggotannya berasal dari partai politik dan pemerintah. Namun demikian peran pemerintah sangat dominan. Hal ini dapat dilihat dari semua anggota termasuk ketua dan wakil ketua PPI ditetapkan oleh Presiden. Selain itu semua Bupati, semua Camat dan semua Kepala Desa adalah anggota dan sekaligus sebagai ketua badan penyelenggara pemilu di tingkat dan di wilayahnya masing-masing
5. Untuk melaksanakan Undang-undang ini masih di butuhkan peraturan lain untuk menjalankan Undang-undang dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) antara lain PP tentang pemungutan suara ulang bagi Angkatan Perang dan Polisi (Pasal 3), tentang Pengumuman daftar pemilih sementara (Pasal 9).

Kisah sukses pemilu 1955 akhirnya tidak bisa dilanjutkan dan hanya

menjadi catatan emas sejarah. Pemilu pertama itu tidak dapat dilanjutkan secara rutin atau minimal dengan pemilu kedua lima tahun berikutnya.

Penyebab utama pemilu tidak dapat diselenggarakan secara rutin atau lima tahun berikutnya adalah berubahnya format politik secara mendasar dengan di keluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yaitu sebuah keputusan presiden untuk membubarkan konstituante dan pernyataan kembali ke UUD 1945. Otoritarisme pemerintahan presiden Soekarno makin jelas ketika pada 4 Juni 1960 ia membubarkan DPR hasil pemilu 1955, setelah sebelumnya dewan legislatif itu menolak RAPBN yang diajukan pemerintah. Presiden Soekarno secara sepihak dengan senjata Dekrit 5 Juli 1959 membentuk DPR-Gotong Royong (DPR-GR) dan MPR sementara (MPRS) yang semua anggotanya diangkat presiden.

Pengangkatan keanggotaan MPR dan DPR, dalam arti tanpa pemilihan, memang tidak bertentang dengan UUD 1945. Karena UUD 1945 tidak memuat klasual tentang tata cara memilih anggota DPR dan MPR. Tetapi, konsekuensi pengangkatan itu adalah terkoaptasinya kedua lembaga itu di bawah presiden. Padahal menurut UUD 1945, MPR adalah pemegang kekuasaan tertinggi, sedangkan DPR sejajar dengan Presiden.⁷⁴

Sampai berakhirnya rezim demokrasi Terpimpin, tidak pernah sekalipun diselenggarakan Pemilu. Bahkan pada tahun 1963 MPRS yang anggotanya diangkat dan ditetapkan Soekarno, mengangkat Soekarno sebagai Presiden

⁷⁴ www.kpu.com, 12 Oktober 2010, 13. 00

Seumur hidup.⁷⁵

Masuk di era Orde Baru Menurut Joenirto dalam Mahfud MD,⁷⁶ Orde Baru di definisikan sebagai tatanan kehidupan negara dan bangsa yang diletakkan kembali pada pelaksanaan kemurnian Pancasila dan UUD 1945. Sedangkan masyarakat Orde Baru adalah masyarakat Indonesia yang bertekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Dalam sejarahnya Pemilu di era Orde Baru dapat dilaksanakan sebanyak 6 kali yaitu tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997. Apabila dikaitkan dengan pengangkatan Jendral Soeharto sebagai pejabat Presiden dalam sidang istimewa MPRS pada tahun 1967, maka pemilu 1971 berselang 4 tahun sejak Jendral Soeharto duduk di bangku kepresidenan. Menurut Mahfud MD, berdasarkan Tap MPRS No XI/MPRS/1966 seharusnya pemilu dilaksanakan pada tahun 1968, tetapi karena kuatnya pergumulan antara pemerintah dan partai-partai dalam membicarakan rancangan UU Pemilu dan komposisi DPR, maka UU tersebut tidak dapat diselesaikan tepat waktu sehingga pemilu di tunda sampai bulan juli 1971.⁷⁷

Masih menurut Mahfud MD,⁷⁸ perdebatan antara pemerintah dengan partai-partai tersebut berakhir dengan adanya beberapa kesepakatan yang dimenangkan oleh pemerintah yaitu: *pertama* partai-partai setuju memberi hak kepada pemerintah untuk mengangkat sepertiga dari seluruh anggota MPR dan 100 orang dari 460 anggota DPR termasuk sipil dan ABRI. *Kedua*, pemerintah

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 200

⁷⁷ Moh. Mahfud MD, *Ibid*, hlm. 217

⁷⁸ Moh. Mahfud MD, *Ibid*, hlm 218

menyetujui usulan partai-partai untuk menggunakan sistem proporsional dalam pemilu dimana sebelumnya pemerintah mengajukan usulan supaya pemilu menggunakan sistem distrik. Pokok-pokok kesepakatan tersebut selanjutnya dituangkan dalam UU No. 15 dan 16 tahun 1969 masing-masing mengenai pemilu dan susduk MPR, DPR dan DPRD.

Mengenai adanya anggota MPR dan DPR yang diangkat oleh tanpa melalui pemilu ini sebetulnya mendapat reaksi keras dari berbagai kalangan yang dianggap telah mematikan demokrasi. Namun demikian kesepakatan tersebut merupakan buah dari kompromi yang sulit dicarikan jalan keluar apabila masing-masing pihak memegang harga mati.

Dalam pemilu 1971 anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih (Pasal 11 dan 14). Namun demikian dalam penjelasan disebutkan sekalipun tidak menggunakan hak pilih dan dipilih tetapi ABRI mempunyai wakil-wakil yang duduk di lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat melalui pengangkatan

Walaupun sudah menjadi salah satu pilar kekuatan politik pada masa Orde Baru (1966-1998), sesungguhnya peran politik yang dimainkan oleh TNI dan Polri baru terlihat relatif menguat pada masa demokrasi terpimpin (1959-1965). Jika pada masa-masa sebelumnya (masa demokrasi liberal) peran politik TNI relatif marginal dan sebagian besar para petinggi TNI pada masa itu masih menghormati supremasi sipil, maka setelah era itu berakhir. TNI mulai

masuk ke dalam wilayah politik praktis dengan lebih intens dan memainkan peran yang signifikan.⁷⁹

Sejak tumbangya pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998 oleh gerakan *people power* yang diprakarsai oleh mahasiswa, munculah era reformasi yang menghedaki perubahan secara mendasar dalam struktur politik, hukum, sosial dan ekonomi. Munculnya tuntutan reformasi ini dipicu oleh terjadinya krisis moneter dan ekonomi yang secara cepat melebar menjadi krisis politik dalam bentuk menipisnya kepercayaan pada rupiah dan lumpuhnya pemerintahan.

Menurut Afan Gaffar, karakteristik utama pemerintahan Orde Baru yang telah berkuasa sepanjang 32 tahun tersebut adalah:⁸⁰

1. Lembaga Presiden yang terlampau dominan,
2. Rendahnya kesetaraan diantara Lembaga Tinggi Negara,
3. Rekrutmen Politik yang tertutup ,
4. Birokrasi sebaga instrumen kekuasaan,
5. Kebijakanaksanaan publik yang tidak transparan
6. Sentralisasi,
7. Implementasi HAM yang masih rendah, dan
8. Sistem peradilan yang tidak independen.

⁷⁹ Saurip Kadi, *TNI-AD Dahulu, Sekarang, dan Masa Depan*, Ctk. I, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2000, hlm. 8

⁸⁰ Afan Gaffar, *Loc. Cit*, hlm. 150

Karakter inilah yang telah dipraktekkan sepanjang Orde Baru yang akhirnya menutup dan berakhir pada tahun 1998 dengan ditandai lengsernya soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia.

Reformasi sendiri menurut Arbi Sanit diartikan sebagai perubahan segenap substansi sistem dan kehidupan baik berupa aspek maupun unsur-unsurnya yang menyangkut aspek kultur, struktur, proses, dan produk dari kehidupan yang sedang berlangsung dewasa ini. Dan itu berarti pula menyangkut ideologi, konstitusi, penguasa, eksekutif, legislatif, yudikatif, birokrasi, orpol, ormas, masyarakat sipil, pemilu sampai dengan kebijakan publik.⁸¹

Selanjutnya dalam rangka melaksanakan Pemilu pertama di era reformasi ini ditetapkanlah Undang-Undang No. 3 tahun 1999 tertanggal 1 Februari 1999. Pemilunya sendiri diselenggarakan pada tanggal 7 Juni 1999, ini artinya persiapan penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan dalam waktu yang sangat singkat yaitu kurang dari 5 bulan. Dalam pemilu 1999 diliputi suasana yang banyak bertolak belakang dengan masa Orde Baru. Jika di Pemilu Orde Baru suasana yang muncul adalah kebebasan berserikat dan mengutarakan pendapat sehingga boleh dikatakan tidak ada tekanan untuk memilih suatu partai.⁸²

Secara keseluruhan Undang-Undang No 3 Tahun 1999 terdiri dari konsiderans, batang tubuh dan penjelasan. Batang tubuh terdiri dari 86 Pasal

⁸¹ Arbi Sanit, *Reformasi Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998, hlm. 105

⁸² www.kpu.go.id, 18 Maret 2000, 23.00

dengan perincian sebagai berikut : Bab I tentang ketentuan umum (2 Pasal), Bab II tentang daerah pemilihan dan jumlah kursi (5 Pasal), Bab III tentang penyelenggaraan dan Organisasi (16 pasal), Bab IV tentang pengawasan dan pemantau pemilihan umum (4 Pasal), Bab V tentang hak memilih (4 Pasal), Bab VI tentang pendaftaran pemilih (7 Pasal), Bab VII tentang syarat keikutsertaan dalam pemilihan umum (2 Pasal), Bab VIII tentang hak dipilih dan pencalonan (5 Pasal), Bab IX tentang Kampanye Pemilihan Umum (4 Pasal), Bab X tentang Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara (16 Pasal), Bab XI tentang penetapan hasil pemilihan umum (4 Pasal), Bab XII tentang pengumuman hasil pemilihan dan pemberitahuan kepada calon terpilih (2 Pasal), Bab XIII tentang ketentuan Pidana (4 Pasal), Bab XIV tentang ketentuan lain-lain (3 Pasal), Bab XV tentang ketentuan peralihan (5 Pasal), Bab XVI ketentuan penutup (3 Pasal).

Sedangkan dalam penjelasan terbagi menjadi 2 bagian yaitu penjelasan umum dan penjelasan Pasal demi Pasal. Dalam penjelasan umum terdiri dari 5 poin yaitu: Dasar Pemikiran, Tujuan Pemilihan Umum, Asas Pemilihan Umum, Sistem Pemilihan Umum, dan ABRI. Dua hal penting yang perlu dikemukakan disini adalah *pertama*, sistem pemilihan yang dipergunakan untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II menggunakan sistem proporsional berdasarkan *stelsel* daftar. *Kedua*, ABRI dalam sejarah kehidupan politik nasional. Memainkan peranan dalam sistem politik Indonesia. Oleh karena itu, keberadaan ABRI masih diperlukan di DPR, DPRD I dan DPRD II

yang secara bertahap jumlahnya akan dikurangi sesuai dengan ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998.

Dalam pemilu 1999 ini warga negara yang berhak memilih warga negara Republik Indonesia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin (Pasal 28). Selanjutnya syarat materiil tersebut juga harus memenuhi syarat formil yaitu terdaftar dalam daftar pemilih dengan ketentuan: nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya, tidak sedang menjalani pidana penjara atau pidana kurungan berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih dan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 29). Sedangkan anggota TNI dan Polri tidak menggunakan hak memilihnya (Pasal 30), TNI dan Polri masih mempunyai wakil di semua level lembaga perwakilan tanpa melalui pemilihan umum, namun demikian secara bertahap akan dikurangi.⁸³

Mengenai penyelenggaraan pemilu ini adalah hal yang berbeda secara substansial dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Pemilu 1955 misalnya diselenggarakan oleh partai politik dan pemerintah dimana partai politik yang lebih dominan, sedangkan pemilu-pemilu sepanjang Orde Baru diselenggarakan oleh pemerintah bersama-sama dengan partai politik namun peran pemerintah lebih dominan. Sementara pemilu 1999 diselenggarakan oleh partai politik dan pemerintah dengan peran partai politik yang lebih dominan.

⁸³ Lihat UU No. 3 Tahun 1999, tentang Pemilihan Umum

BAB IV

HAK PILIH TNI DAN POLRI DALAM PEMILU DALAM PRESPEKTIF HAK ASASI MANUSIA

A. Hak Pilih TNI dan POLRI dalam Prespektif HAM

Hal yang sentral mengenai hak-hak asasi adalah hak-hak ini menetapkan suatu perangkat aturan bagi semua negara dan semua bangsa. Hak-hak ini merefleksikan suatu tuntutan moral untuk perlakuan umum yang sama bagi setiap orang.¹ Perkembangan HAM secara formal dan universal dimulai sejak 10 Desember 1948 dengan ditetapkannya *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*, namun demikian secara historis, salah satu wujud kesadaran umat manusia tentang perlindungan hak-hak asasi manusia didahului oleh riwayat perjuangan yang panjang. Menurut W.J.M Van Genugten, beberapa piagam yang mengkodifikasi kebebasan sudah disusun di Eropa yang merupakan gagasan langkah-langkah ke arah gagasan hak asasi manusia. Kondifikasi tersebut adalah “*Magna Charta Libertarum*” (Inggris, 1215), “*Erikklippings Handfaesting* (Denmark, 1282), “*Joyeuse Entrée*” (Belgia, 1356), *Union Of Utrecht*” (Belanda, 1579), “*Bill of Rights*” (Inggris, 1689).²

Menurut Mariam Budiardjo, HAM adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran

¹ David P. Forsythe, *Hak-Hak Asasi manusia dan Politik Dunia*, Ctk. 10, ANGKASA, Bandung, 1993, hlm. 8

² Eko Riyadi dan Supriyanto Abdi (editor), *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia Kajian Multi Prespektif*, Ctk. I, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2007, hlm. 56

atau kehadirannya di dalam kehidupan masyarakat. Senada dengan Mariam Budiardjo, Gunawan Setiardja mengemukakan bahwa HAM berarti hak-hak yang melekat pada manusia berdasarkan kodratnya, jadi hak-hak yang dimiliki manusia sebagai manusia. Sementara itu, Sidney Hook mengemukakan bahwa HAM adalah tuntutan yang secara moral bisa dibenarkan, agar seluruh manusia dapat menikmati dan melaksanakan kebebasan dasar mereka yang dipandang perlu untuk mencapai harkat kemanusiaan.³

Manusia sebagai ciptaan Tuhan Yang Maha Esa hidup bermasyarakat (*Zoom Politicon*), berbangsa dan bernegara, untuk dapat mengembangkan diri pribadi, peranan maupun sumbangannya kepada masyarakat, negara dan dunia dianugrahi hak-hak asasi. Bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat antar bangsa-bangsa menghormati Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Untuk mewujudkan dan melindungi hak asasi manusia tersebut dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum.⁴

Jika kita mengacu pada kaidah demokrasi *universal*, bahwa seseorang yang memiliki profesi tertentu, tidak kehilangan hak-hak politiknya. Khususnya hak memilih dalam pemilu. Semua warga negara pada prinsipnya mempunyai hak dan kewajiban sama. Demikian pula bagi anggota TNI dan

³ Eko Riyadi dan Supriyanto *Abdi (editor)*, *Ibid*, hlm. 55

⁴ Darwin Prinst, *Sosialisasi dan Diseminasi Penegakan Hak Asasi Manusia*, Ctk. I, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 53

POLRI, status kewarganegaraannya sama dengan Warga Negara Indonesia lain.⁵

Hak pilih warga negara dalam Pemilihan Umum adalah salah satu substansi terpenting dalam perkembangan demokrasi, sebagai bukti adanya eksistensi dan kedaulatan yang dimiliki rakyat dalam pemerintahan. Pemilihan Umum sebagai lembaga sekaligus praktik politik menjadi sarana bagi perwujudan kedaulatan rakyat sekaligus sebagai sarana artikulasi kepentingan warga negara untuk menentukan wakil-wakil mereka.⁶

Dalam Pemilu 2004 TNI dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) tidak menggunakan hak pilihnya. Itu dituangkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Nomor VII/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri dan juga ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Begitu juga dalam UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI Pasal 39, yaitu prajurit dilarang terlibat dalam: kegiatan menjadi anggota parpol, kegiatan politik praktis, kegiatan bisnis, dan kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilu dan jabatan politis lainnya. Sehingga Di Dewan Perwakilan Rakyat DPR 2004-2009 tak ada lagi wakil TNI dan Polri di DPR, seperti tertuang

⁵ Diskusi Publik, *Topik, Mengkaji Hak Pilih TNI dan POLRI dalam Pemilu 2014, Aceh Peace Program the Aceh Institute*, Jumat 15 oktober 2010

⁶ Syamsuddin Haris dkk., *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 49

dalam Pasal 5 Tap MPR No VII/MPR/2004 yang menyebutkan, "Anggota Tentara Nasional Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih."⁷

Sebagai warga negara prajurit TNI secara individual juga memiliki hak dan kewajiban sama dengan kalangan sipil lainnya. Persoalan hak pilih dan dipilihnya anggota TNI dapat juga dilihat dari aspek sosial politik. Berdasarkan perspektif ini kita dapat memahami persoalan ini menjadi dua yakni dimensi substansi bernegara dan dimensi hak asasi manusia yang kebetulan menjadi warga negara suatu negara yang katanya demokratis (hak politik). Jika kita berpijak pada substansi bernegara, yang paling esensi yang kita pahami adalah kontribusi diri kita terhadap negara dan bangsa. Jika kita kaitkan dengan hak pilih anggota TNI, makna ini kurang lebih tiap anggota TNI akan berkontribusi sebanyak satu suara terhadap helatan politik yang kita selenggarakan. Kalau boleh berasumsi positif bahwa hasil pemilu yang kita selenggarakan dapat menghasilkan pemimpin atau anggota legislatif yang baik, arif, dan bijaksana, tetap kontribusi yang diberikan tiap anggota TNI hanya satu suara. Sebaik apa pun proses dan hasil pemilu tidak akan lebih bermakna jika dibandingkan kontribusi mereka baik sebagai individu maupun berkesatuan dalam menjaga keamanan, ketertiban, dan ketenteraman bangsa dan negara.

Untuk dimensi hak asasi manusia sebagai warga negara, tiap orang pasti paham, anggota TNI dan Polri juga perlu dihargai dan dilindungi hak asasinya sama halnya dengan komponen masyarakat yang lain. Namun, ketika

⁷ *ibid*

kita telah lebih mendalami hak asasi manusia ternyata berwilayah dan berdimensi banyak yang salah satunya adalah hak memilih dan dipilih. Artinya hak pilih dan dipilih hanya merupakan sebagian kecil hak asasi manusia. Masih banyak dimensi hak asasi yang dapat diambil dan sekaligus diberikan kepada anggota TNI dan Polri di luar hak pilih dan dipilih.⁸

Pemilihan Umum dalam konteks UUD 1945 merupakan proses politik atau proses ketatanegaraan sebagai sarana menuju pembentukan lembaga-lembaga pengemban kedaulatan rakyat. Kedaulatan yang dimaksud disini adalah kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum, karena pemilihan umum (pemilu) 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.⁹ Dalam Pasal 27 ayat 1 juga menyatakan “bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.”¹⁰

Pemilihan Umum di sisi lain juga memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat yang memenuhi syarat untuk dipilih menjadi calon anggota legislatif baik di DPR, DPD, dan DPRD, bahkan memberikan kesempatan bagi setiap warga negara yang memenuhi syarat untuk dipilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Artinya prinsip-

⁸ I Nyoman Subanda, *Politik Tentara dan Hak Politik Anggota TNI*, Dosen Fisipol dan Pascasarjana Undiknas, 04 Oktober 2010

⁹ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Ctk, Pertama, Liberty Yogyakarta, 1989, hlm.94

¹⁰ Lihat UUD 1945

prinsip kedaulatan rakyat sepenuhnya dipegang teguh oleh bangsa Indonesia dalam tatanan demokrasi konstitusional yang menjunjung tinggi kemerdekaan dan kebebasan atas hak-hak pribadi individu selaku manusia Indonesia.¹¹

Terlepas dari serentetan perkembangan dan naskah tentang hak asasi manusia itu, mengingat pentingnya kedudukan hak asasi manusia, yang ternyata merupakan inti dari sistem demokrasi, maka seperti yang dikatakan Ismail Suny:¹²

Suatu masyarakat baru biasa disebut berada di bawah *the rule of law*, bila ia memiliki syarat-syarat esensial tertentu, antara lain harus terdapat kondisi-kondisi minimum dari suatu sistem hukum dimana hak-hak asasi manusia dan *human dignity* akan di hormati

Kewajiban menghormati hak asasi manusia tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 yang menjiwai keseluruhan Pasal dalam batang tubuhnya, terutama berkaitan dengan persamaan kedudukan warga negara dalam hukum pemerintahan, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, hak untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, kebebasan memeluk agama dan untuk beribadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya itu, hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran.¹³

Di Indonesia Pemilu diselenggarakan lima tahun sekali. Bertujuan memilih wakil rakyat dan wakil daerah , serta untuk membentuk pemerintahan

¹¹ Bambang Sutyoso, *Aktualita Hukum dalam Era Reformasi*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2004, hlm. 177

¹² Bambang Sunggono, *Partai Politik dalam Pemikiran Kerangka Pembangunan Politik di Indonesia*, Ctk. Pertama, Surabaya, 1992, hlm. 49

¹³ Ni' Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ed-1-2, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.225

yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana di amanatkan UUD 1945 berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu konsideran umum Penyelenggaraan pemilu 2004 untuk memilih.¹⁴

Mantan panglima TNI, Jenderal Endriartono Sutarto, mengusulkan agar anggota TNI dan Polri diberi hak memilih mulai Pemilu 2019. Menurut Endriartono, hak memilih anggota TNI dan Polri merupakan bagian dari demokrasi dan hak asasi manusia (HAM). Endriartono mengakui, ketika ia melarang anggota TNI dan Polri menggunakan hak memilih pada Pemilu 2004 lalu, sebenarnya ia melanggar HAM dan mencederai demokrasi. "Hak pilih pada dasarnya bukan hak institusi. Itu hak individu setiap warga negara tanpa memandang profesi,". Harus diakui, jika dilihat dari ukuran norma demokrasi dan HAM; anggota TNI memang memiliki hak politik untuk memilih dalam pemilu, yang sama dengan kaum sipil. Norma demokrasi dan HAM tidak mengenal diskriminasi politik berdasarkan latar belakang profesi. Ini telah berlaku di banyak negara yang memberikan hak memilih bagi anggota militernya.¹⁵

Hak sipil dan politik harus segera diwujudkan . Ini merupakan sifat hak sipil dan politik yang paling mendasar. Pasal 2 ayat (2) Konvenan

¹⁴ SN. Laila, *Buku Saku Panduan Bagi Pemilih Perempuan*, Lembaga Advokasi Perempuan DAMAR, Lampung, 2004, hlm.28

¹⁵ *Republika*, 20 Februari 2006

Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (KIHSP) memuat ketentuan yang relevan sebagai berikut :¹⁶

“Dalam hal ini belum tentukan oleh langkah legislatif atau langkah lainnya yang sudah ada, setiap negara pihak pada konvenan ini berupaya mengambil langkah-langkah yang perlu, sesuai dengan proses konstitusionalnya dan ketentuan konvenan ini, untuk menetapkan hukum atau langkah lainnya yang mungkin diperlukan untuk memberikan dampak hukum kepada hak-hak yang diakui dalam kovenan ini.”

Kemudian ditambahkan pada ayat (3) : “Setiap negara pihak pada Konvenan ini berupaya untuk :¹⁷

- a) Memastikan bahwa setiap orang yang hak atau kebebasannya sebagaimana diakui dalam konvenan ini dilanggar akan mendapatkan pemulihan yang efektif, meskipun pelanggaran itu dilakukan oleh orang yang bertindak dalam kapasitas resmi;
- b) Memastikan bahwa bagi setiap orang yang menuntut pemulihan semacam itu, hak atas perbaikan tersebut akan di tetapkan lembaga peradilan, administratif, atau legislatif yang berwenang, atau oleh lembaga lain yang berwenang, yang ditentukan oleh sistem hukum negara tersebut, dan untuk mengembangkan kemungkinan pemulihan yang bersifat hukum;
- c) Memastikan bahwa pejabat yang berwenang akan melaksanakan pemulihan tersebut apabila dikabulkan.

¹⁶ Knut D. Asplund dan Suparman Marzuki (*editor*), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Ctk. Pertama, PUSHAMUII, Yogyakarta, 2008, hlm. 93

¹⁷ *Ibid*

Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (KIHSP) mengandung hak-hak demokratis yang esensial, kebanyakan terkait dengan berfungsinya suatu negara dan hubungannya dengan warga negaranya.¹⁸

Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD, mengatakan bahwa hak pilih anggota TNI dan Polri adalah hak asasi yang melekat pada pribadi bukan institusi. “Hak memilih adalah hak asasi yang tertuang didalam konstitusi di dunia maupun konvensi internasional. Hak pilih itu adalah hak asasi yang melekat pada pribadi bukan institusi,” Mahfud menilai rencana pencabutan undang-undang yang melarang anggota TNI dan Polri tidak diperbolehkan memilih adalah rencana bagus. “kita punya pengalaman 1955. Saat itu TNI dan Polri memilih dan tidak ada perpecahan. Perpecahan saat itu bukan karena TNI dan Polri memilih tetapi banyak separatis di daerah yang tidak puas dengan pemerintah pusat,”.

Tentang kekhawatiran banyak pihak bahwa anggota TNI dan Polri hak pilihnya dapat “dikendalikan” komandannya bisa diatasi dengan cara teknis. “Secara teknis kekhawatiran itu bisa atasi,, atur saja Polri dan TNI tidak memilih di satu tempat tapi disebar di TPS-TPS yang berbeda,”. Mahfud menegaskan bahwa anggota TNI dan Polri tidak memilih dalam satu asrama. ” UU membolehkan itu disebar tempat berbeda, sehingga kerahasiaan mereka dapat dijaga tanpa diketahui komandannya,” lebih lanjut Mahfud juga

¹⁸ *Ibid*

mengatakan bahwa yang tepat anggota TNI dan Polri untuk memiliki hak pilih adalah pada 2014 mendatang.¹⁹

Masyarakat sipil bukan berarti masyarakat yang antimiliter. Konsep masyarakat sipil mengacu pada masyarakat yang berkebudayaan, dalam masyarakat yang berkebudayaan itu, setiap orang diberi hak dan kewajiban yang sama untuk menyuarakan aspirasinya. Dalam negara demokrasi, secara politik tak ada dikotomi kelompok sosial berdasarkan ras, warna kulit, suku, aliran, agama, atau dikotomi sipil militer. Semua sama dengan kesempatan memenangkan posisi politik asal mendapat dukungan yang laus (diinginkan oleh masyarakat mayoritas). Semakin seseorang memperoleh banyak dukungan semakin absah ia memegang kekuasaan.²⁰

Kesetaraan politik, itulah salah satu kunci demokrasi yang di aktualisasikan dalam dua kegiatan dan yang paling terkait, memilih dan dipilih. Setiap warga negara yang memenuhi syarat-syarat minimal bebas memilih dan dipilih tanpa harus ada paksaan dari orang lain. Disini tidak ada secara politik warga negara istimewa maupun yang dipinggirkan. Secara politik militer, non militer sama-sama memiliki hak dan kewajiban yang sama.²¹ Karna setiap orang berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.²²

¹⁹ www.beritasore.com, 23 Juni 2010, 14.00

²⁰ Yuddy Chrisnandi, *Beyond Parlemen, dari Politik Kampus Hingga Sukses Kepemimpinan Nasional*, Ctk. II, Ind Hill Co, Jakarta, 2008, hlm. 258

²¹ *Ibid*

²² Lihat *TAP MPR-RI Nomor. XVII/MPR/1998*, Pasal 12

Dalam pelaksanaan demokrasi selalu melihat ke depan. Kegiatan memilih dan dipilih itu menyangkut masa depan, kecuali mengenai aturan main pemilu dan pelaksanaannya. Persoalan masa lalu faktor politik, baik yang dipilih maupun yang memilih tak diperhitungkan lagi dalam demokrasi.²³

Demikian juga hak bebas memilih dan dipilih juga diatur dalam Undang-Undang No 39 tahun 1999 tentang hak asasi manusia, Pasal 23 ayat (1) setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya.²⁴ Konsep pemahaman hak asasi manusia bagi bangsa Indonesia sendiri, merupakan hak dasar seluruh umat manusia tanpa ada perbedaan. Mengingat hak dasar merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa, maka pengertian hak asasi manusia adalah hak sebagai anugrah Tuhan Yang Maha Esa yang melekat pada diri manusia, bersifat kodrati, universal dan abadi, berkaitan dengan hakekat dan martabat manusia.²⁵

Mengingat dalam tiga kali pelaksanaan Pemilu di era Reformasi ini ada sejumlah upaya melibatkan TNI dan Polri dalam proses politik, meski hal tersebut dilarang baik dalam UU No. 2 tahun 2002 tentang Polri dan UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI. Beberapa kasus tersebut meski tidak sampai menciderai pesta demokrasi, namun tetap saja membuat proses politik yang ada menjadi kurang baik. Dengan kata lain, usulan agar TNI dan Polri pada

²³ Yuddy Chrisnandi, *Op. Cit.*, hlm. 258

²⁴ Lihat *Undang-Undang No. 39 Tahun 1999, Tentang Hak Asasi Manusia*

²⁵ Darwan Prisnt, *Loc. Cit.*, hlm. 181

Pemilu 2014 hak politiknya dapat direhabilitasi adalah sebuah keharusan yang tidak dapat ditunda lagi.²⁶

Ada tiga alasan mengapa hak politik TNI dan Polri dapat segera dipulihkan pada Pemilu mendatang, yakni:²⁷

- 1) pengembalian hak politik TNI dan Polri adalah bagian dari upaya membangun kontestasi yang fair antar semua partai politik untuk menawan hati keluarga besar TNI dan Polri untuk mendulang suara dan dukungan politik sebanyak-banyaknya. Sebab, pelarangan yang terjadi pada tiga pemilu terakhir justru lebih banyak menguntungkan partai penguasa dan pasangan *incumbent*, baik di level nasional maupun lokal. Resikonya memang kedua institusi tersebut akan terpolitisasi, namun hal tersebut akan memberikan pembelajaran politik yang berharga pada TNI dan Polri. Sehingga di masa yang akan datang dapat lebih mampu berpijak dan memosisikan diri sebagai institusi yang professional di bidangnya masing-masing.
- 2) membangun interaksi politik yang konstruktif antara pimpinan partai politik dan pimpinan TNI dan Polri. Selama ini ada mitos di lingkungan TNI dan Polri bahwa sejumlah partai politik tidak memiliki visi NKRI, bahkan cenderung

²⁶ <http://muradi.wordpress.com>, 17 November 2010, 23.00

²⁷ *ibid*

mengarahkan pada paham-paham tertentu yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Sementara di kalangan partai politik juga berasumsi bahwa pimpinan TNI dan Polri cenderung mengabaikan proses politik sebagai bagian dari transisi demokrasi. Kedua asumsi dan mitos tersebut akan terakumulasi dan terpecahkan pada saat adanya interaksi politis antara partai politik dengan anggota dan personil TNI dan Polri.

- 3) penegasan bahwa TNI dan Polri sebagai institusi yang sekedar mengawal proses demokrasi dalam konteks sekarang tidak lagi relevan. Mengingat dinamika politik yang ada pada akhirnya mengharuskan anggota dan personil TNI dan Polri terlibat langsung dalam penentuan nasib bangsa dan negara di masa yang akan datang. Relevansi bahwa TNI dan Polri sebagai tentara dan polisi pejuang hanya dapat diterapkan dalam konteks ancaman terhadap kedaulatan Negara, bukan pada konteks politik. Sehingga keterlibatan secara langsung anggota dan personil TNI dan Polri dalam interaksi dan proses politik adalah bagian dari penguatan jati diri bangsa.

Di dalam demokrasi, partisipasi politik rakyat itu diperlukan, tidak hanya usaha pembangunan, tetapi juga dalam tugas pengawasan dan kontrol.

Hal ini akan merangsang tumbuhnya kondisi sosial politik yang positif, yaitu.²⁸

1. Memfungsikan kekuasaan lebih baik, lebih efisien, bersedia memberikan pelayanan yang baik dan pantas kepada rakyat;
2. Mengontrol kekuasaan, agar kekuasaan tidak sewenang-wenang, sebaliknya beroperasi lebih manusiawi .
3. Dapat diterapkan pendistribusian yang lebih merata oleh kekuasaan (otonomi daerah yang lebih luas), kesejateraan dan keadilan yang diperlukan bagi usaha membangun “dunia baru” yang lebih damai.

Asas pendidikan politik ialah :²⁹

1. Kebebasan manusia dan emasipasinya dirinya
2. Demokratisasi individu, struktur kemasyarakatan dan struktur politiknya.
3. Pembangunan pribadi, masyarakat dan negara

Dalam iklim demokratis, bagi rakyat politik merupakan penggunaan kekuasaan negara untuk menyelesaikan masalah-masalah negara dan rakyat, yang dilakukan oleh aperatur pemerintah bersama-sama dengan rakyat demi kesejateraan segenap rakyat. Sebab politik dan kesejateraan adalah segala sesuatu yang terus menerus harus diperjuangkan; adalah sesuatu “yang belum terjadi” dan di usahakan terjadinya.³⁰

Demokrasi politik menolak sistem kosentrasi kekuasaan pada satu kelompok, apalagi pada satu tangan, demokrasi politik menolak konglomerasi

²⁸ Kartini Kartono, *ABRI dan Permasalahannya, pemikiran reflektif peranan ABRI di Era Pembangunan*, Ctk. I, Mandar Maju, Bandung, 1996, hlm.82

²⁹ *Ibid*, hlm. 40

³⁰ *Ibid*, hlm. 212

kekuasaan. Demokrasi Politik menghendaki pemerataan kekuasaan politik. Kekuasaan harus berada di tangan seluruh rakyat.³¹

Demokrasi konstitusional³² yang tumbuh dan berkembang dengan pesat di Indonesia mengharuskan adanya penyelarasan antara teori-teori dan pengetahuan yang dimiliki oleh segenap komponen bangsa dengan bentuk-bentuk dan implementasi dari prinsip-prinsip demokrasi yang ada termasuk dalam persoalan Pemilihan Umum. Penerapan prinsip ini diharapkan dapat menciptakan tatanan kehidupan ketatanegaraan yang berjalan dengan penuh keseimbangan menuju ke arah tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yakni terciptanya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Sebagai perbandingan di negara berkembang seperti Amerika Serikat yang memberikan hak pilih militernya. Sistem pemilihan umum yang diterapkan di Amerika Serikat disebut dengan sistem *electoral college*.³³ yang merupakan sistem pemilihan dua tahap (*two-step election*). Digunakannya

³¹ Haris Munandar (penyunting), *Pembangunan Politik Situasi Global, dan Hak Asasi di Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hlm. 307

³² Ciri khas demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa Pemerintah yang demokratis adalah Pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan kekuasaan Pemerintah tercantum dalam konstitusi; maka dari itu sering disebut *constitutional government*. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 52.

³³ *Electoral College* merupakan sistem pemilihan dua tahap yang terdiri dari popular vote dan *electoral vote*. Dalam popular vote, tiap calon presiden akan berusaha mengumpulkan dukungan suara dari masyarakat untuk memenangkan jumlah *electoral college* dari tiap negara bagian. Orang-orang yang duduk dalam *electoral college* di tiap negara bagian, merepresentasikan suara dari seluruh penduduk negara bagian tersebut, ini disebut sistem *winner takes it all* (pemenang mendapatkan semuanya). Jumlah *electoral college* sebanding dengan jumlah anggota senat dan kongres di tiap negara bagian. Dikutip dari www.wikipedia.com, 2 Januari 2011, 21.30

sistem ini adalah untuk menghindari ketimpangan proporsi antara negara bagian yang padat penduduk dengan yang kurang penduduknya. Hal ini untuk menghindari seorang calon presiden dari tindakan yang hanya mementingkan yang terkonsentrasi pada negara bagian yang padat penduduknya. Namun demikian, sistem *electoral college* juga berusaha mengurangi insignifikansi dari negara bagian yang kurang penduduknya.

Salah satu nilai yang hampir setiap bangsa Amerika menyepakati, adalah kebebasan individu. Apakah orang menyebutnya sebagai kebebasan individu, individualisme, atau kemerdekaan, yang jelas itu adalah inti nilai-nilai Amerika. Ia meresap dalam setiap aspek kehidupan rakyat AS. Konsep "individu menguasai takdirnya sendiri", memengaruhi tipe pemerintahan yang dibentuk di negara adidaya itu. Dan hak-hak individu dijamin dalam konstitusi AS.³⁴

Dalam kehidupan bangsa Amerika dan melahirkan nilai-nilai dasar budaya Amerika. Nilai-nilai dasar tersebut adalah:³⁵

1. kebebasan individu dan kemandirian. Artinya, masyarakat Amerika mengakui adanya kebebasan individu untuk melakukan sesuatu hal yang tidak bertentangan dengan hukum yang telah disepakati bersama. Berawal dari kebebasan inidividu kemudian memunculkan suatu kemandirian dari individu- individu masyarakat Amerika.

³⁴ *Suara Merdeka*, Kamis 26 Februari 2004, 10.00

³⁵ <http://www.strategicStudiesinstitute.army.mill/>, 19 Oktober 2010, 13.00

Kemandirian itu tidak hanya berada individu, tetapi juga menjadikan Amerika sebagai negara yang mandiri;

2. persamaan untuk memperoleh kesempatan dan kompetisi. Nilai ini berkaitan dengan kebebasan individu, setiap individu dalam masyarakat Amerika mempunyai jaminan atas kesempatan yang sama dalam berbagai bidang kehidupan, misalnya ekonomi, keamanan, dan politik. Adanya jaminan atas kesetaraan dalam memperoleh kesempatan itulah kemudian muncul kompetisi. Tuntutan untuk memenuhi kebutuhan dari setiap individu Amerika menuntut mereka untuk berkompetisi agar kebutuhannya tercapai; dan
3. kemakmuran dan kerja keras. Tuntutan akan kemakmuran bagi masyarakat Amerika juga mendasari adanya semangat kerja keras bagi masyarakat Amerika, karena percuma saja mereka mendapat kesempatan akan tetapi tidak mempergunakannya dengan maksimal.

Pembentukan demokrasi di Amerika adalah kebebasan individu atau dalam konteks sosial politik disebut *civil rights* (hak sipil), yaitu: kebebasan beribadah, berbicara, berkumpul, bertanya pada pemerintah, dan perlindungan hukum. Dijunjung tingginya *civil rights* ini merupakan manifestasi dari masyarakat Amerika yang sangat plural. Dalam hal ini, supremasi sipil meminimalkan peran militer. Hal ini terjadi karena kekuatan militer, sesuai dengan karakteristiknya, dianggap sebagai kekuatan yang berlawanan dengan demokrasi adanya kuntabilitas (*accountability*)

pemerintahan kepada rakyat; dan pengakuan hak sipil rakyat. Dengan demikian sebagai warga negara yang mempunyai hak sipil prajurit militer di Amerika secara individual juga memiliki hak dan kewajiban sama dengan kalangan sipil lainnya yaitu dapat memberikan suaranya dalam pemilu.³⁶

Para berseragam dan warga yang di luar negeri *Absentee Voting* Undang-undang tahun 1986 memungkinkan personil militer dan anggota keluarganya berhak untuk memilih dari dalam dan keluar dari Amerika Serikat. Warga luar negeri memiliki hak untuk memilih pejabat federal di negara di mana mereka tinggal sebelum pergi ke luar negeri. tindakan ini menyediakan federal menulis-in suara absensi untuk digunakan dalam pemilihan umum untuk kantor federal saja.

Dalam Konstitusi Amerika Pendaftaran Pemilih Nasional Undang-Undang tahun 1993 memungkinkan orang untuk mendaftar dalam memilih atau mengubah data pendaftaran pemilih mereka pada perekrutan perwira Angkatan Bersenjata. Pada bulan April 2000, Menteri Pertahanan William Cohen mengeluarkan instruksi berdasarkan puluhan tahun hukum pidana federal yang memerlukan pemisahan dan pemilihan militer yang dibolehkan penggunaan fasilitas pertahanan sebagai situs suara.³⁷

Lemahnya posisi militer secara tidak langsung menempatkan kedaulatan tertinggi di tangan rakyat sipil. Hal ini dapat dilihat dari kalimat

³⁶ *Ibid*

³⁷ www.legal-framework-militaryvoting.com, 1 Januari 2010, 14.00

yang tertulis pada pembukaan konstitusi Amerika: “Kami rakyat Amerika, menghabiskan dan menetapkan konstitusi ini”. Dalam ungkapan ini, jelas tersirat bahwa konstitusi menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, atau lebih terkenal dengan istilah ‘*of the people, by the people, and for the people*’ (dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat), dan pembukaan itu menjadi hukum positif yang mengakui supremasi sipil di Amerika Serikat.³⁸

*“In America the principle of the sovereignty of the people is neither barren nor concealed, as it is with some other nation; it is recognized by the customs and proclaimed by the laws; it spreads freely; and arrives without impediment at its most remote consequences. If there is a country in the world where the doctrine of sovereignty of the people can be fairly appreciated, where it can be studied in its application to the affairs of society, and where its dangers and its advantages may be judged, that country is assuredly America”*³⁹

(Prinsip kedaulatan rakyat di Amerika tidak ada yang kering maupun tersembunyi, sama halnya dengan beberapa negara lain; hal ini diketahui dari kebiasaan-kebiasaan dan diproklamasikan oleh hukum; prinsip kedaulatan rakyat menyebar dengan leluasa; dan datang tanpa rintangan dengan konsekuensi terkecil. Jika ada negara di dunia di mana doktrin kedaulatan di tangan rakyat dapat dihargai secara adil, di mana hal itu bisa diterapkan dalam urusan-urusan kemasyarakatan, dan di mana bahayanya dan keuntungannya bisa diketahui, maka bisa dipastikan negara itu adalah Amerika)

Berdasarkan kutipan tersebut jelas kedaulatan yang terletak pada rakyat Amerika yang diakui dan dilegitimasi oleh budaya dan hukum (konstitusi) yang ada.

Tonggak sejarah instrumentasi hak asasi manusia bisa dilacak dari *Declaration of Independence* pada tahun 1776 yang disusul dengan *The*

³⁸ Dimas Saputra Aditama, *Multikulturalisme dan Demokrasi Di Amerika, Kandidasi Antara Hilary R. Clinton dan Barack Obama dalam democratic primary election tahun 2008*, Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Purwokerto, 2009, hlm. 10

³⁹ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>, 15 Oktober 2008, 12.00

Virginia Declaration of Rights tahun 1791 di Amerika Serikat. Perlindungan hak asasi manusia menjadi isi pokoknya sehingga dapat disimpulkan bahwa konstitusi sebenarnya merupakan instrumen utama bagi perlindungan hak asasi manusia sebab setiap pemerintah kekuasaannya dibatasi oleh konstitusi. Di dalam ilmu politik dan hukum tata negara konstitusi memang memiliki fungsi untuk membatasi kekuasaan pemerintah agar tidak tampil secara sewenang-wenang.

Dalam sistem seperti ini hanyalah pelaksanaan hak-hak sipil dan hak politik individu warga yang dalam praktiknya hanya dilakukan ketika ada pemilihan anggota perlemen yang dapat dipandang sebagai pengutamaan atas hak asasi manusia yang lebih bersifat individual. Amerika Serikat yang lebih menekankan pada hak-hak individu telah melahirkan sistem politik yang demokratis meskipun memiliki program-program sosial yang cukup efektif. Hak asasi manusia tidak boleh hanya ditekankan pada perlindungan hak-hak individu yang liberalistis tetapi yang harus diutamakan adalah hak asasi manusia yang lebih bersifat sosial atau komunal. Oleh sebab itu, hak-hak sosial ekonomi dan budaya mendapat tempat cukup penting dalam proses instrumentasi hak asasi manusia di dalam konstitusi AS.⁴⁰

Lain halnya pemilu di China, Republik Rakyat China adalah salah satu yang tersisa dalam negara-negara Komunis, Konstitusi China dan Amerika Serikat sangat berbeda secara fundamental, China berdiri dengan

⁴⁰ www.gudangmateri.com, 5 januari 2010, 10.00

negara kesatuan di mana pemerintah pusat memiliki kuasa untuk membuat kebijakannya sendiri. Amerika Serikat, sebaliknya mengoperasikan federal sistem, dengan kekuatan jaminan kepada negara-negara di bawah konstitusinya.⁴¹

China sering dikatakan sebagai otokratis, komunis dan sosialis. Ia juga dilihat sebagai kerajaan komunis. Anggota komunis yang bersayap lebih ke kiri menjulukinya negara kapitalis. Memang, negara China semakin lama semakin menuju ke arah sistem ekonomi bebas. Dalam suatu dokumen resmi yang dikeluarkan baru-baru ini, pemerintah menggariskan administrasi negara berdasarkan demokrasi, meskipun keadaan sebenarnya di sana tidak begitu.⁴²

Pemerintah RRC dikawal oleh Partai Komunis China (CCP). Walaupun terdapat sedikit-banyak gerakan ke arah liberalisasi, seperti pemilu yang sekarang diadakan di peringkat kampung dan sebagian badan perwakilan menampakkan sikap tegas mereka dari masa ke masa, partai ini terus memiliki kawalan terutama atas pemilihan jabatan-jabatan pemerintahan. Walaupun negara menggunakan cara otokratis untuk mengusir elemen-elemen penentangan terhadap pemerintahannya, ia pada masa yang sama juga mencoba mengurangi penentangan dengan memajukan ekonomi,

⁴¹ *New York Times*, 12 Jun 2003

⁴² http://id.wikipedia.org/wiki/Republik_Rakyat_Cina, 19 Desember 2010, 23.00

membenarkan tunjuk perasaan pribadi, dan melayani para penentang yang dianggap tidak berbahaya terhadap pemerintah secara lebih adil.⁴³

Selama beberapa dekade terakhir Partai Komunis telah bereksperimen dengan pemilihan untuk mengisi posisi kepemimpinan di desa-desa dan kota-kota di daerah pedesaan. Pada 2006, lebih dari 680.000 desa China telah mengadakan pemilihan langsung. Antara Juli 2006 dan Desember 2007, pemilihan untuk majelis setempat diadakan di 60 persen wilayah administratif provinsi, dengan lebih dari 900 juta pemilih memilih kongres 38.000 orang. Tidak ada pemilihan telah dilaksanakan melebihi tingkat kota.⁴⁴

Munculnya demokrasi pada tingkat lokal. Memberikan jalan untuk melaksanakan pemilu langsung di tingkat desa-desa, namun ini hanya menanggapi kritik dari luar negeri. Pemerintah di China tidak memiliki sistem akuntabilitas, tidak ada sistem *check and balances*. Tidak ada badan pengawas dan tidak ada pers yang bebas dan biasanya pengambilan keputusan dilakukan di balik pintu tertutup. Meskipun sistem ini masih cukup cacat dan keluhan yang sering diabaikan, instansi pemerintah menanggapi beberapa derajat untuk opini publik terutama ketika mereka ditekan untuk melakukannya dengan arahan pemerintahan pusat. Presiden China Hu Jintao telah menyerukan demokrasi Barat Pada tahun 2008 seorang pejabat Komunis berkata, " tidak bayak negara dengan sistem multipartai yang

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ <http://www.iisg.nl/~landsberger>, *compton's Encyclopedia*, 20 April 2010, 23.00

secara sosial stabil.". Lihatlah Thailand dan Pakistan. negara-negara ini cenderung sangat stabil dan bermasalah setiap kali mereka menyelenggarakan pemilihan umum.

Pemilihan umum dari Calon berjalan untuk kongres rakyat harus memiliki dukungan dari partai komunis atau organisasi afiliasi atau menyerahkan sepuluh tanda tangan untuk menyalahkan sebagai calon independen. final kandidat dipilih oleh komite pemilihan dikontrol oleh partai komunis. Kandidat yang di dukung secara resmi mendapatkan nama mereka dicetak pada surat suara dan memiliki demonstrasi dan sesi bertemu dan menyapa mengatur mereka. Calon yang tidak didukung dilarang unjuk rasa mengorganisir. Menurut rencana Rakyat Lokar Kongres, atau legislatif, akan diberikan kuasa untuk mengawasi cabang kekuasaan eksekutif lokal dan bertanggung jawab kepada rakyat dengan memungkinkan memperluas jumlah calon untuk berjalan dalam pemilu.⁴⁵

Hak suara sendiri diberikan kepada semua laki-laki atau perempuan di atas 18 tahun untuk memilih. Di desa-desa, seperti Dongbaishan di provinsi Jilin suara rahasia dilemparkan dalam kotak kardus merah, dan dicatat di papan tulis. Tidak seperti pemilihan di Barat, seseorang dapat *cast* sampai tiga suara *proxy*. kepala rumah tangga, Istrinya dan anggota keluarga lainnya.⁴⁶

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ Arsip Koleksi Digital oleh Holmes Welch, penyelidik sejarah dan agama China, University of Wisconsin, 2004, hlm. 3

China sendiri mempunyai pasukan militer yang cukup besar, sehingga mereka juga dapat memberikan suaranya dalam pemilu, namun dilakukan secara terpisah. Sebagaimana di dalam Konstitusi hukum pemilihan RRC, untuk Kongres Rakyat Nasional dan Kongres Rakyat Daerah disemua tingkat tahun 1979 dalam Pasal 5 : " Tentara Pembebasan Rakyat harus melakukan pemilihan terpisah, dan prosedur yang mengatur pemilihan tersebut harus dibuat secara terpisah." ⁴⁷

Dalam perkembangannya ada upaya untuk reformasi dan demokratisasi pemerintahan China pada tahun 1980 tetapi sebagian besar dihentikan setelah *Tianmen Square* dan telah terhenti atau lambat untuk berkembang sejak saat itu. Sementara itu pemerintah telah menjadi lebih trampil untuk mempertahankan kekuasaan sementara menenangkan masa dan menahan kritik dari luar negeri. Banyak waktu dan energi telah pergi memperkuat pasukan keamanan yang dapat meletakan gangguan sipil, membatasi media dan internet dan memungkinkan hanya cukup kebebasan dan ekspresi untuk menjaga kritik yang terlalu intens.

Pemerintah RRC berpendapat bahwa hak asasi manusia sepatutnya mencakup kepuasan hidup dan kemajuan ekonomi. Dengan kata-kata berlainan, saat mengkaji dirinya, ia melihat kemajuan ekonomi dan kepuasan hidup rakyatnya sebagai meningkatkan situasi hak asasi manusianya, dan saat melihat situasi di negara-negara maju ia seringkali menotakan terdapat tingkat kriminalitas dan kemiskinan yang tinggi di tempat-tempat yang dikatakan

⁴⁷ *Ibid*

mempunyai penghormatan terhadap hak asasi manusia yang tinggi. Praktek melihat HAM seperti ini, diamalkan di kebanyakan negara timur yang lain.⁴⁸

Namun ada juga negara yang tidak memberikan hak pilih bagi militernya, misalnya di negara Kolombia. Pada dasarnya Pemilihan Umum Kolombia diatur dan dikendalikan oleh Dewan Pemilihan Nasional yang juga memberikan informasi mengenai pemilu dan hasil pemilu di atas politik kolombia. Kolombia memilih pada tingkat nasional suatu negara kepala negara. Presiden dipilih untuk masa jabatan empat tahun oleh rakyat. *The kongres (congreso)* memiliki dua kamar. Para Kamar Perwakilan (*Camara de Representantes*) memiliki 162 anggota, dipilih untuk masa jabatan empat tahun oleh perwakilan proporsional. *The Senat Republik (Senado de la Republica)* memiliki 102 anggota, dipilih untuk masa jabatan 4 tahun oleh perwakilan proporsional. Kolombia memiliki sistem dua partai, yang berarti bahwa ada dua dominan partai politik, suatu situasi yang biasanya berarti bahwa akan sulit bagi siapa pun untuk mencapai sukses pemilihan yang signifikan dibawah bendera pihak lain.⁴⁹

Pemerintahan Kolombia mengambil bentuk kepresidenan demokrasi perwakilan republik yang ditetapkan oleh Konstitusi Kolombia tahun 1991. Pemerintahan Kolombia terbagi tiga kekuasaan; eksekutif, legislatif dan yudikatif dengan lembaga kontrol dan lembaga pemilihan khusus. Presiden Kolombia adalah puncak eksekutif tertinggi di Kolombia

⁴⁸ http://translate.google.co.id/translate?hl=id&langpair=en|id&u=http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Colombi, 20 Desember 2010, 13.00

⁴⁹ *Ibid*

dan juga sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dengan kekuasaan administratif, diikuti oleh Wakil Presiden dan Kementrian Kolombia.

Pada level propinsi, pemerintahan dipegang oleh gubernur departemen, bupati untuk level kabupaten and pejabat lokal untuk area yang lebih kecil seperti *corregidor* untuk *corregimientos*/area pedesaan. Cabang legislatif di Kolombia adalah Kongres Nasional Kolombia yang membentuk majelis teratas Senat Kolombia dan Majelis Perwakilan Kolombia. Pada level propinsi dibentuk badan propinsi dan badan kota untuk tingkat kabupaten. Kedua badan legislatif dan eksekutif berbagi kekuasaan sedang yudikatif merupakan badan independen. Cabang yudikatif berada dibawah sistem *adversarial* dengan bentuk Mahkamah Agung Kolombia yang merupakan badan tertinggi dan berbagi tanggungjawab dengan Lembaga Negara, Lembaga Konstitusi dan Lembaga Tinggi Pengadilan yang juga mempunyai lembaga sejenis di tingkat bawahnya.⁵⁰

Presiden dan Senat dipilih untuk masa jabatan 4 tahun dan tidak dapat dipilih kembali. Presiden dan Wakil Presiden begitupun Senat dipilih berdasarkan pemungutan suara yang nasional, dengan melibatkan warga Kolombia yang berumur 18 tahun dengan memberikan suaranya dalam pemilu. Angkatan bersenjata Kolombia tidak diberikan hak untuk memberikan suara dalam pemilu, karna dalam konstitusi Undang-Undang Dasar 1991 Kolombia, Article 219: "*Members of the security forces may not*

⁵⁰ <http://id.wikipedia.org/wiki/Kolombia>, 20 Desember 2010, 15.00

exercise the right to vote as long as they are on active service, nor may they participate in the activities or debates of political parties or movements" (Anggota pasukan keamanan tidak dapat menggunakan hak untuk memilih selama mereka berada di layanan aktif, atau mungkin mereka berpartisipasi dalam kegiatan atau debat partai politik atau gerakan).⁵¹

Militer kadang-kadang bertindak sebagai agen otonom secara *de facto* terutama dalam hubungannya dengan kekauatan pertahanan negara. namun, masih secara hukum terkait kepada pemerintah nasional dan dengan peresmian rencana Kolombia di mana ia menerima dukungan keuangan meningkat, sulit untuk melihat tentara sebagai sumber tindakan yang independen. Militer Kolombia hanya terlibat dalam memerangi narkoba dan melawan pemberontak, perdagangan narkoba di Kolombia telah menjadi bagian yang dimana lingkungannya dan pengaruhnya dirasakan pada setiap kegiatan nasional. kelangsungan hidup tergantung pada kemampuan angkatan bersenjata untuk mengalahkan pemberontakan.⁵²

B. Pengaturan Hak Pilih TNI dan Polri Dalam Pembahasan Amandemen UUD 1945.

Perdebatan mengenai pemberian hak pilih TNI dan Polri sebenarnya sudah dilakukan pada saat Amandemen I, II, II, dan V UUD 1945, di dalam

⁵¹ www.legal-framework-militaryvoting.com, 1 Januari 2010, 14.00

⁵² Armand G. De Cesare, *The American Confusion, American Military University*, Ohio, 3 Februari 2002

perdebatan itu membahas mengenai. Pasal 2 ayat (1) : Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dan Pasal 19 ayat (1) : Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan Undang-Undang. Sebelum Perubahan.

Pembahasan mengenai kedua Pasal tersebut serta ketentuan pemilihan anggota DPD akan dilakukan secara bersamaan karena perdebatan-perdebatan yang terjadi dalam proses perumusannya yang selalu terkait antara satu dengan yang lain.⁵³

Perubahan Pertama UUD 1945 mulai dilakukan dalam SU MPR 1999. Dalam rangka, menyiapkan bahan permusyawaratan dalam SU MPR 1999 yang berlangsung pada 14-21 Oktober 1999 dibentuk BP MPR melalui keputusan Pimpinan MPR RI No. 7/PIMP/ 1999 tentang pembentukan BP MPR RI, yang terdiri atas 90 orang anggota. Pembentukan BP MPR tersebut disahkan pada Rapat Paripurna ke-6 SU MPR 1999, 4 Oktober.

Pembicaraan tentang pemilihan umum anggota MPR dan DPR sebagai salah satu materi perubahan UUD 1945 dalam SU MPR 1999 telah mengemuka pada rapat ke-2 BP MPR dengan agenda sidang Pemandangan Umum Fraksi tentang Materi Sidang Umum MPR. Sidang tersebut

⁵³ Fitra Arsil (editor), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Ctk. Pertama, Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 38

diselenggarakan pada 6 Oktober 1999 dipimpin oleh ketua BP MPR/Ketua M. Amien Rais. Beberapa fraksi telah mengemukakan perlunya perubahan ketentuan mengenai pemilihan anggota MPR dan DPR. Di antaranya adalah pandangan umum F-PPP yang disampaikan oleh Lukman Hakim Saifuddin sebagai juru bicara sebagai berikut :⁵⁴

Oleh karena itu perubahan substansi dari amandemen tersebut harus dapat menciptakan struktur kekuasaan negara yang lebih berimbang dalam kehidupan berbangsa dan bernegara secara demokratis. Untuk mencapai keseimbangan itu, fraksi Partai Persatuan pembangunan telah menyiapkan beberapa pokok-pokok materi tentang perubahan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Beberapa hal perlu dibenahi dalam amandemen batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 khususnya yang mengatur tentang pemilu Majelis Permusyawaratan Rakyat, kekuasaan pemerintahan negara kementerian negara, pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat.

F-PDKB dengan juru bicara Gregorius Seto Harianto menyampaikan pandangan umum pada giliran selanjutnya. Terkait dengan materi perubahan UUD 1945, pandangan umum di kemukakan di antaranya adalah pemilihan anggota DPR, yaitu sebagai berikut.⁵⁵

Di dalam kerangka penataan sistem pemerintahan atau sistem MPR, MPR terdiri dari DPR dan ditambah utusan daerah. MPR sekarang ini kami usulkan untuk terdiri dari DPR dan Dewan Utusan Daerah. Utusan golongan kita hapuskan. Semua anggota DPR dan Dewan Utusan Daerah dipilih langsung dalam pemilu.

Fraksi-fraksi yang menginginkan perubahan mekanisme keanggotaan MPR di antaranya adalah F-PG. Melalui juru bicaranya, Andi

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 39

⁵⁵ *Ibid*

Mattalatta, menginginkan seluruh anggota MPR dipilih oleh rakyat lewat mekanisme pemilihan umum.⁵⁶

Kemudian, yang kedua, mengenai lembaga tertinggi negara, Majelis Permusyawaratan rakyat, Fraksi Partai Golkar mengusulkan karena status pemilihan umum ini kan kita Cuma mereka-reka, pak sebaiknya di dalam Pasal 2 atau Pasal 3 dikatakan bahwa proses pembentukan MPR dan DPR itu adalah melalui pemilihan umum. Bagaimana sistem pemilihan umumnya nanti kita bicarakan kemudian, tapi ada cantolan bahwa wakil-wakil rakyat itu dipilih.

F-PDIP melalui juru bicaranya Aberson Marle Sihaloho mengusulkan agar Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi di ubah. Menurutnya utusan daerah dan golongan harus dihilangkan.⁵⁷

Utusan daerah dan golongan perlu dibuat sebagai penambah. Ini dibuat 54 tahun yang lalu. Tentu daerah dan golongan yang dibayangkan oleh bapak-bapak pendiri negara kita 54 tahun yang lalu pasti berbeda dengan daerah dan golongan yang kita lihat sekarang. Ya inilah memang karena selama ini Pak Harto mengatakan, siapa mengubah Undang-Undang Dasar 1945 saya gebuk. Ya dari TNI dan Polri atau ABRI juga mengatakan, siapa mengubah Undang-Undang Dasar 1945 berhadapan dengan ABRI. Ya sepakat, TNI dan Polri pun sudah sepakat untuk melakukan amendemen. Nah, jadi oleh karena anggota DPR yang dimaksudkan dalam Pasal 2 Ayat (1) ini memang sudah harus mewakili seluruh rakyat, seluruh Daerah dan seluruh golongan. Makanya utusan daerah dan golongan hanya sebagai penambah.

Andi Mattalata lalu menerapkan perlunya mempertahankan utusan daerah dan mempertimbangkan ulang penghapusan utusan golongan dalam komposisi MPR sebagai berikut.⁵⁸

Kami juga memohon didiskusikan menurut semangat Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari DPR, utusan daerah, utusan golongan. Memang ada pemikiran untuk menghapus utusan golongan, tapi ada juga yang mengatakan utusan golongan itu sebenarnya koreksi terhadap hasil pemilu. Dalam arti kata, kalau hasil pemilu tidak

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 40

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 41

mencerminkan adanya orang-orang yang harus masuk seperti, misalnya, ada orang-orang di Republik ini yang tidak mungkin menjadi wakil rakyat kalau melalui pemilu seperti orang adat, orang apa yang perlu diperwakilan tapi tidak mungkin masuk di MPR melalui pemilu. Tolong dipertimbangkan secara akademik.

Andi Mattalatta selanjutnya menambahkan.⁵⁹

Pengertian golongan, misalnya, kepala-kepala suku. Tidak mungkin menjadi anggota MPR, tapi mungkin untuk sementara dia masih dianggap perlu. Boleh juga profesi; ada orang-orang penting, kerena ilmunya dia tidak mau ikut Pemilu. Tolong di pertimbangkan. Tentu juga komposisi antara utusan daerah dengan DPR perlu dipertimbangkan. Sekarang 462 ditambah dengan 135, apakah komposisi itu sudah cukup mewakili atau tidak, karena perkiraan kita DPR itu kan betul perwakilan partai, sedangkan utusan daerah adalah perwakilan lokal. Apa perlu kita seimbangkan karena demokratisasi dan otonomi sehingga suara-suara mereka perlu kita dengar.

Kholifah Indar Parawansah sebagai juru bicara Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) juga mengemukakan gagasan bahwa seluruh anggota MPR dipilih, tanpa ada lagi yang diangkat seperti yang terjadi di masa lalu. Namun, Kholifah juga menekankan pentingnya mempertahankan eksistensi utusan daerah dan utusan golongan sebagai unsur MPR.⁶⁰

Terkait dengan pemberdayaan MPR, PKB mengusulkan bahwa seluruh anggota MPR dipilih; DPR-nya melalui pemilu kemudian utusan daerah-nya dipilih bersamaan dengan pemilihan anggota DPR di masing-masing Daerah Tingkat I. Bahkan kami mengusulkan masing-masing Daerah Tingkat I jumlahnya tiga orang utusan. Utusan golongan, menurut kami, masih diperlukan. Kriteria mereka adalah mewakili golongan minoritas, suku terasing, dan yang *underrepresentative*, jumlahnya 10 orang.

Dalam rapat ke-2 Panitia Ad-Hoc (PAH) III BP MPR yang berlangsung pada 8 Oktober 1999, pembahasan tentang pemilihan anggota-anggota DPR dan DPD kembali dilakukan Rapat dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. Anggota F-UG, Valina Singka Subekti, kembali menegaskan

⁵⁹ *Ibid*

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 42

pendapatnya tentang penghapusan Utusan Golongan. Menurut Valin, dengan penghapusan Utusan Golongan, maka fungsi kepartaian akan semakin optimal. Valina menuturkan.⁶¹

Selanjutnya mengenai Pasal 2 mengenai komposisi dari anggota MPR. Ia terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah. Sementara Utusan Golongan itu dihapuskan dengan pemikiran bahwa dengan situasi perubahan politik yang luar biasa di negara kita di mana ada keinginan kuat untuk memperdayakan masyarakat sipil dan melakukan pendidikan politik tidak hanya pada masyarakat sipil tapi juga pada elit-elit partai politik, maka kami memperkirakan bahwa partai-partai politik itu akan semakin berdaya di masa depan sehingga suara-suara dari berbagai golongan-golongan yang ada dalam masyarakat kita itu sudah bisa terwakilkan di dalam partai-partai yang ada.

Sementara itu, Hendi Tjaswadi dari F- TNI dan Polri mengajukan penghapusan utusan daerah dan mempertahankan utusan golongan. Demikian ini pendapat F-TNI dan Polri.⁶²

Kemudian Pasal 2 ayat (2) mengenai Utusan Daerah itu kami sependapat bisa dihapus karena Utusan Daerah mewakili daerah sedangkan daerah juga mewakili rakyat sehingga ada duplikasi antara yang dipilih oleh pemilihan umum dan Utusan Daerah sehingga Utusan Daerah bisa di hapus, namun Utusan Golongan ada golongan tertentu atau pihak-pihak atau sebagian masyarakat yang barangkali belum masuk di dalam atau belum bisa ikut dan sebagainya. Jadi, hasil pemilihan itu kami berpendapat bahwa Utusan Golongan tetap.

Sementara itu, Anthonius Rahail dari F-KKI memiliki pandangan yang berbeda. Fraksi ini tetap ingin mempertahankan Utusan Golongan dalam MPR namun dengan TNI dan Polri sebagai satu-satunya unsur di dalamnya.

63

⁶¹ *Ibid*, hlm. 43

⁶² *Ibid*, hlm. 44

⁶³ *Ibid*, hlm. 47

Kemudian masuk kepada Pasal 2. Ada hal-hal yang perlu kami sampaikan di sini berkenaan dengan Utusan Golongan maupun Utusan Daerah. Sebenarnya apa yang terjadi di daerah itu kurang mendapatkan tanggapan dari masyarakat dan itu nampak pada penentuan-penentuan golongan akhir-akhir ini. Oleh karena itu, sejalan dengan kemarin yang kami sampaikan, Utusan Golongan itu dapat dihilangkan lalu kemudian Utusan Daerah dipilih langsung. Ini dipilih. Dan dari semangat yang ada bahwa ke depan nanti ABRI tidak di DPR hanya ada di MPR. Oleh karena itu, utusan dari golongan seperti ini masih tetap kami masukan di dalam.

Di akhir sesi pertama rapat ke-2 ini, pimpinan sidang Slamet Effendy Yusuf (F-PG) mengelompokkan usulan-usulan yang berkembang mengenai susunan keanggotaan MPR. Ia mencatat ada lima alternatif.⁶⁴

1. Alternatif pertama menyatakan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR ditambah anggota-anggota wakil daerah yang di pilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.
2. Alternatif kedua menyatakan bahwa MPR terdiri dari anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang (sesuai bunyi pasal dalam naskah asli).
3. Alternatif ketiga, MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah utusan-utusan dari daerah yang dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.
4. Alternatif keempat, MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah utusan dari daerah-daerah yang dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan oleh MPR.
5. Alternatif kelima, MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan anggota-anggota wakil dari daerah, dipilih melalui pemilihan umum. (jadi, soal apakah pengaturannya nanti lewat MPR apa lewat Undang-Undang oleh MPR dan pemerintahan itu akan ditetapkan kemudian.

Hingga rapat ke-7 tidak ada pembahasan menyangkut hal ini. Dalam rancangan Ketetapan MPR tentang Perubahan UUD 1945 yang dilaporkan oleh Ketua PAH III di dalam Rapat BP MPR, 14 Oktober 1999 memang tidak

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 48

disertakan Pasal-Pasal tentang keanggotaan MPR, DPR dan DPD. Pembahasan kemudian dilanjutkan pada perubahan kedua.

Untuk melanjutkan pembahasan Perubahan UUD 1945, SU MPR 1999 menugaskan kepada BP MPR RI untuk melanjutkan Perubahan UUD 1945 dengan mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945 yang harus sudah siap untuk disahkan pada ST MPR 2000 pada 18 Agustus 2000 melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1999

Perubahan kedua dirumuskan oleh PAH I BP MPR yang dibentuk pada Desember 1999. Pembahasan tentang Pasal 2 ayat (1) dimulai lagi pada rapat ke-3 PAH I BP MPR yang di langsunjkan pada 6 Desember 1999. Rapat tersebut dipimpin oleh ketua PAH I Jakop Tobing.

Gagasan tentang pemilihan anggota MPR di antaranya dikemukakan oleh Hamdan Zoelva sebagai juru bicara F-PBB. Ia mengatakan perlunya anggota DPR dan DPD semuanya di pilih langsung oleh rakyat, sebagai berikut.⁶⁵

Menurut fraksi kami, MPR hanya berdiri dari DPR dan DPD yang seluruhnya dipilih langsung oleh rakyat, mengenai Dewan Daerah ini perlu diatur di dalam Bab tersendiri di dalam Undang-Undang Dasar ini seperti halnya pengaturan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat termasuk mengenai susunan dan kedudukannya serta tugas dan wewenang yang dimilikinya.

Prihal mengenai perlunya mempertahankan eksistensi F-TNI dan Polri dalam MPR, ditegaskan kembali oleh Anthonius Rahail dari F-KKI

⁶⁵ *Ibid*, hlm, 49

dalam rapat ke- 4 PAH I BP MPR yang berlangsung pada 7 Desember 1999.

Alasannya, karena mereka tidak memiliki hak pilih dalam pemilu.⁶⁶

Susunan keanggotaan MPR haruslah disempurnakan dan lebih didemokrasikan. Komponen utusan golongan yang berasal dari unsur-unsur masyarakat yang sudah memiliki hak memilih dan dipilih seyogianya ditiadakan. Sementara itu, bagi kelompok warga negara yang tidak diberikan hak memilih agar mereka benar-benar dapat menjaga jarak yang sama dengan semua partai politik dan tidak memihak kepada salah satu partai politik, maka kepada mereka diberikan jatah untuk dapat diangkat wakil-wakilnya di MPR, sedangkan jika masih dianggap perlu adanya komponen utusan daerah di MPR, maka pemilihan harus dilakukan secara langsung oleh rakyat dalam pemilu, tidak cukup dipilih oleh DPRD I.

Dalam rapat tersebut, F-TNI dan Polri berpendapat untuk tetap mempertahankan Utusan Golongan di MPR. Perwakilan TNI dan Polri Hendi Tjaswadi menyatakan,⁶⁷

Kami memahami keinginan dari berbagai fraksi untuk merumuskan secara tegas keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat. Namun, menurut F-TNI dan Polri, MPR sebagai lembaga tertinggi negara berdasarkan UUD 1945 disusun secara berbeda dengan lembaga tinggi negara di bawahnya, di mana MPR ditetapkan terdiri dari para anggota DPR, ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan.

Oleh karena itu, F-TNI dan Polri tetap mempertahankan rumusan Pasal 2 ayat (1) yang lama yang berbunyi.⁶⁸

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan wakil-wakil daerah yang dipilih melalui pemilihan umum serta Utusan Golongan yang diangkat menurut aturan undang-undang.

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 50

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 51

⁶⁸ *Ibid*

Dalam menjawab pertanyaan itu, Roeslan mengeksplorasi terlebih dahulu pengertian tata MPR tentang golongan sebagaimana yang tercantum dalam penjelasan UUD.⁶⁹

Maka itu kalau saudara sekali lagi penjelasan mengenai MPR itu, saya sering tercengang di sini dikatakan bahwa anggota MPR terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan Utusan Daerah dan Golongan-golongan. Dan, di dalam penjelasannya dikemukakan siapa golongan itu. Golongan itu nomor satu ialah Badan Koperasi, nomor dua Serikat Pekerja dan lain-lain badan kolektif.

Mengenai asal-usul Utusan Golongan ini, Roeslan bercerita tentang perbincangan Presiden Soekarno dengan Djoko Soetono tentang hal yang sama setelah Presiden menelaah konstitusi pasca diberlakukannya kembali UUD 1945 mengikuti Dekrit Presiden 1959. Dari sini pula kemudian lahir istilah Golongan Karya.⁷⁰

Jadi, pada waktu bung karno kembali ke UUD 1945 tahun 1959, (dia bertanya) ini apa artinya? Nah di sini Prof. Djoko Soetono bilang: Ini pak, lebih baik di namakan karya."Jadi, kalau partai politik ini mempunyai politik, ini ada anggota-anggota itu mempunyai fungsi. Fungsi apa?kamu punya fungsi produksi yaitu tani, kamu punya produksi dalam pabrik yaitu buruh, kamu punya fungsi sebagai penjaga negara yaitu polisi dan tentara, kamu punya fungsi sebagai intelektual. Pak Djoko Soetono kemudian dengan istilah fungsional yang kemudian oleh Yamin dikatakan karya. Golongan karya itu asalanya dari situ.

Mengenai diberikannya proporsi bagi tentara dalam lembaga legislatif, menurut Roeslan, hal itu sudah ada sejak Pemilu 1955. Alasannya adalah ketakutan para petinggi militer waktu itu akan potensi penyusupan PKI dan Darul Islam ke dalam tubuh tentara jika mereka diberi hak pilih.⁷¹

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 53

⁷⁰ *Ibid*

⁷¹ *Ibid*, hlm. 54

Pak Harto, karena menganggap dwi fungsi itu penting memperkuat kedudukan tentara. Tentara dimasukkan (ke dalam parlemen sehingga bayar sekali. Padahal, di dalam UUD tidak ada tentara maka, sebetulnya pada waktu pemilu tahun 1955 tentara ikut aktif tapi, karena pada waktu itu ada gejala-gejala bahwa ada tentara yang bisa memilih Darul Islam (DI) atau memilih PKI, kemudian kita bersepakat dengan Pak Nasution dan Pak Yani, "sudah jagan milih kita kasih jatah." Pak Juanda mengusulkan jatahnya yaitu 10 %, Sdr. Nasution mengusulkan 50 %, akhirnya datang kepada tengah-tengah 33,3 %. Tapi, saya katakan itu kebanyakan tapi mereka tidak mau, sudahlah diam saja. Inilah saudara-saudara kenapa tentara itu dimasukkan dalam golongan, fungsinya penjaga keamanan. Tapi, keamanan rakyat kan juga rakyat. Maka itu saya mengusulkan; sudah begini saja, lebih baik tentara sekarang boleh memilih, siapa yang dipilih, terserah. Milih PPP, milih PDI, milih Golkar, milih saja. Lha kan tidak mau bikin partai sendiri, partai tentara, pilih sendiri, apakah nanti dapat tempat atau tidak saya tidak tahu.

Pada kesempatan menyampaikan pendapatnya, Sri Soemantri justru tidak melihat ada persoalan untuk mempertahankan Utusan Golongan selama ia dipilih juga lewat pemilu.⁷²

Jadi mengenai Utusan Golongan, begini. Kita melihat kenyataan selama ini, Utusan Golongan selama ini ditentukan oleh eksekutif (Presiden), sehingga penyalahgunaan itu bisa terjadi dan selalu terjadi, dari Presiden kemudian masalah ini dilemparkan kepada KPU, kita mengetahui bagaimana proses penentuan Utusan Golongan ini. Kalau Utusan Golongan Umpamanya dipilih dalam pemilihan umum, barangkali ini tidak menginginkan semua anggota MPR tentu dipilih dalam pemilihan umum, bahwa TNI dan Polri ini sekarang masih diangkat, ini karena masih sementara sifatnya. Jadi, kalau ini yang terjadi barangkali tidak ada masalah Utusan Golongan itu ada di dalam MPR itu.

Selain itu, mengenai Utusan Golongan, muncul usulan untuk mempertahankan utusan ini namun hanya untuk golongan yang tidak ikut memilih dan dipilih. Di Sumatera Selatan muncul usulan untuk mengubah sistem pemilu menjadi sistem distrik. Selain itu, semua anggota DPR harus dipilih oleh rakyat. Tidak ada lagi sistem penunjukan.

⁷² *Ibid*, hlm. 57

Setelah laporan dari Sumatera Barat dan Sumatera Selatan, Valina Singka Subekti menyampaikan laporan kunjungannya ke Kalimantan Barat dan Jawa Barat. Mengenai keanggotaan MPR, Usulannya sama seperti sebelumnya. Yakni bahwa seluruh anggota MPR harus dipilih lewat pemilu tanpa ada yang diangkat lagi. Implikasinya, seluruh unsur golongan harus dihapuskan, termasuk TNI.

Laporan selanjutnya mengenai kunjungannya ke Nusa Tenggara Timur, dalam hal ini, ke kota Kupan. Laporan disampaikan oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB. Selain Hamdan Zoelva, tim terdiri dari Fuad Bawazier, Harjono, Katin Subyantoro, dan Happy Bone Zulkarnaen. Selama melakukan dialog dengan masyarakat, terdapat perdebatan mengenai status Utusan Golongan. Berikut ini laporan Hamdan.⁷³

Seluruh peserta tetap menginginkan mempertahankan negara kesatuan. Tidak ada perdebatan mengenai hal ini. Pada umumnya peserta menginginkan seluruh anggota MPR dipilih langsung oleh rakyat, Utusan Daerah harus dipilih oleh daerah yang bersangkutan. Sebagian peserta menginginkan agar Utusan Golongan dihapus. Namun, ada juga peserta yang berpendapat bahwa Utusan Golongan tetap mempertahankan untuk menampung golongan kecil dan minoritas.

Pimpinan rapat, Jakop Tobing mewakili rekan-rekannya yang berkunjung ke Maluku dan Sulawesi Selatan, juga menyampaikan laporannya. Dalam laporan itu, Utusan Golongan diusulkan untuk dihapus karena seluruh anggota MPR harus dipilih secara langsung.⁷⁴

Dan untuk MPR, Utusan Golongan juga dihapus. Semua anggota MPR itu dipilih, baik anggota DPR maupun Utusan Daerah dipilih oleh rakyat.

⁷³ *Ibid*, hlm. 58-59

⁷⁴ *Ibid*

Selanjutnya diperlukan suatu penegasan mengenai otonomi daerah di dalam UUD dan itu supaya di konsentrasikan pada tingkat I. Selain itu, juga ada usulan untuk mengubah sistem pemilihan umum dari *proportional representation* menuju *simple majority* dan sistem distrik. Uulan juga itu menekankan agar memasukkan ketentuan mengenai sistem pemilu tersebut dalam Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya pada rapat ke-21 PAH I BP MPR yang berlangsung pada 25 Februari 2000, di hadirkan panglima TNI Laksamana (TNI) Widodo A.S. Rapat itu bermaksud mengetahui secara langsung pandangan TNI tetang hal-hal yang terkait dengan posisi politik mereka. Dalam rapat itu, panglima menyatakan bahwa TNI menyetujui adanya penyempurnaan Pasal 2 Ayat (1) tentang keanggotaan MPR. Widodo menyatakan sebagai berikut.⁷⁵

Terhadap Pasal 2 Ayat (1), Tentara Nasional Indonesia berpendapat bahwa ayat dalam Pasal ini perlu disempurnakan. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara yang mengemban kedaulatan rakyat keanggotaannya terdiri dari anggota-anggota DPR yang mencerminkan wakil-wakil dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum dan wakil atau utusan dari daerah yang penentuannya berdasarkan pemilihan di daerah tersebut. Mengingat, bahwa wilayah indonesia terdiri dari daerah-daerah yang memiliki potensi, kondisi, dan permasalahan yang berbeda-beda. Sebagai bahan bagi panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI, kami ingin menyampaikan pemikiran tentang kedudukan fungsi dan peran TNI.

⁷⁵ *Ibid*

Mengenai peran TNI dalam Pemilu Widodo menegaskan bahwa TNI akan menjaga netralitasnya dengan tidak menggunakan hak pilihnya sebagai bagian dari warganegara Indonesia. Widodo menegaskan.⁷⁶

Di dalam menunaikan darma baktinya kepada bangsa dan negara sesuai dengan paradigma baru, Tentara Nasional Indonesia bertekad untuk meninggalkan perannya di dalam politik praktis. Antara lain ditandai dengan netralitas TNI di dalam pemilu dan kesediaannya untuk mengakhiri kehadiran di DPR tahun 2004. Namun pada sisi lain, anggota TNI adalah warga negara Republik Indonesia yang juga memiliki hak politik yang sama dengan warga negara Republik Indonesia yang lain yaitu hak untuk memilih dan dipilih. Hak yang dimiliki oleh anggota TNI tersebut tidak digunakan oleh TNI dengan pertimbangan demi keutuhan dan kekompakan TNI yang di perlukan di dalam menunaikan tugas.

Dalam sesi tanya jawab, para anggota Majelis memberikan tanggapan. Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menanyakan pandangan Panglima TNI soal sistem pemilu yang lebih tepat digunakan pada pemilu di Indonesia pada masa yang akan datang. Lukman menyatakan sebagai berikut.⁷⁷

Menyangkut Pasal 2, jadi di sini keanggotaan MPR menurut TNI masih akan mempertahankan adanya Utusan Daerah sebagai anggota MPR. Apakah TNI memilih untuk pemilu tahun 2004 atau seharusnya yang akan datang itu sistemnya adalah proposional. Jadi, dengan adanya Utusan Daerah, maka asumsinya adalah proporsional. Karena kalau sistemnya distrik tentunya sudah tidak diperlukan lagi adanya utusan daerah ini. Jadi kami ingin mendapatkan penjelasan mengenai hal itu.

Lukman juga bertanya perihal netralitas TNI dalam pemilu.⁷⁸

Dalam Pemilu di sini TNI menyatakan bahwa anggota TNI itu tidak menggunakan hak memilih dan hak dipilih dengan dasar pemikiran menjaga netralitas, keutuhan bangsa dan seterusnya. Namun, dengan tidak menggunakan hak memilih bagi para anggota TNI ini bisa dimaknai bahwa TNI akan melepaskan tanggung jawabnya. Karena, pada hakekatnya, para

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 60

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ *Ibid*

anggota TNI adalah warga negara Indonesia yang memiliki hak memilih. Kalau dia tidak menggunakan hak memilih maka ini berarti akan melepaskan tanggung jawabnya pada warga negara terhadap hasil Pemilu dan implikasi dari hasil Pemilu itu.

Sementara itu, Julius Usman dari F-PDIP menyatakan pendapatnya bahwa TNI tidak boleh ikut dalam pemilihan umum.⁷⁹

Saya kurang sependapat kalau tentara nasional ikut Pemilu. Karena, kalau tentara ikut pemilu itu jadi partai TNI. Kalau partai TNI, partai TNI ini yang siap; dia punya akademi militer, dia punya sapta marga dan segala macam. Menang terus partai TNI. Jadi, saya kurang sependapat kalau partai TNI ini ikut Pemilu. Namun partai TNI ini milik seluruh rakyat yang diwakili oleh partai-partai sehingga tidak usah ikut Pemilu dan kedudukan MPR juag dipercayakan kepada rakyat sebagai pertahanan negara. Sebagai pertahanan negara itu menjaga segala peranan-peranan dari partai-partai yang menyimpang dari UU yang sudah disepakati. Jadi menjaga UU dan kedaulatan yang ada. Sebagai contoh kita lihat sapta marga militer. TNI akan menjaga negara kesatuan (*at all cost*), TNI mesti menentang federalisme.

Anggota PAH I dari F-PG, Andi Mattalata menganjurkan netralitas TNI dalam pemilu. Namun, ia mewarkan sejumlah opsi mengenai peran politik TNI.⁸⁰

Kembali ke peran politik, ada 2 institusi negara yang menurut kami sangat berperan besar dalam mengawal Negara Republik Indonesia yaitu birokrasi dan TNI. Karena itu, kedua institusi ini harusnya netral dari kekuatan-kekuatan partisan. Birokrasi sudah menentukan sikapnya, tidak boleh dipilih tapi boleh memilih, tidak juga dipilih tetapi ada hak eksklusif. Di luar itu ada tiga opsi sebenarnya mungkin yang bisa dibandingkan ataukah Panglimah TNI sudah membandingkan ini sehingga jatuh pada pilihan tersebut. Pilihan pertama ialah, TNI itu tidak memilih dan juga tidak dipilih, urusan Pemilu urusan rakyat. TNI tidak memilih, kalau dia mau memilih dia pensiun, juga tidak dipilih, kalau di mau dipilih dia pensiun. Pilihan kedua, dia seperti pegawai negeri dia boleh memilih tapi tidak boleh dipilih, kalau dia mau dipilih ya dia pensiun. Pilihan ketiga, yes-yes; dia boleh memilih dan juga boleh dipilih. Nah ketiga opsi ini dibanding dengan tawaran Bapak dalam menatap masa depan kita dengan kondisi Republik; penduduk 200 juta, negara kepulaua, situasi peralihan dari sedikit keterkaitan menuju

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 61

⁸⁰ *Ibid*

demokratisasi dalam kurun waktu 10 sampai 20 tahun yang akan datang. Posisi TNI bagaimana Pak, 3 opsi ini dengan tawaran bapak.

Sementara itu, Frans. H. Matrutty dari F- PDIP dengan tegas menyepakati pandangan Panglima TNI soal netralitas TNI dan Polri. Ia sangat mengapresiasi perubahan yang telah terjadi di tubuh TNI.⁸¹

Dalam visi, panglima terkesan sangat hati-hati. Walaupun seluruh pemikiran lugas, obyektif dan cukup dalam cakupannya, kami ingin dengar atau mendapatkan kejelasan lebih lanjut visi tentang beberapa hal. Saya berpendapat rasanya TNI dengan seluruh kemauannya, kemampuannya masih ingin melaksanakan tugas-tugas non militer. Jadi semacam dwifungsi masih perlu, mohon kejelasan sikap atau visi tentang ini, jadi ya atau tidak begitu. Maksudnya mesti ada opsi sama sekali tidak ikut, tidak memilih, atau memilih tapi tidak dipilih atau memilih dan dipilih, ini semua mempunyai konsekuensi-konsekuensi logis, saya mohon ini tanggapan dari Panglima karena berkaitan dengan sikap kita nanti untuk merumuskan itu dalam UUD 1945. Saya berpendapat sejauh mengenai lembaga MPR peran TNI masih sangat dibutuhkan, itu hanya sebagian masukan untuk mempermudah Bapak memberikan visi mengenai opsi-opsi yang saya kemukakan itu.

Persoalan hak pilih TNI ini juga dikemukakan oleh Valina Singka Subekti dari F-UG, sebagai berikut.⁸²

Mengenai hak pilih dan hak memilih tadi saya pikir juga, kita perlu membicarakannya lebih dalam lagi, apakah memang TNI perlu diberikan hak pilih atau tidak diberikan hak memilih dan hak dipilih kerana tergantung bagaimana kebutuhan kita untuk itu dan kesiapan kita. Karena, di Amerika, misalnya, tentara memilih; di Filipina memilih. Lalu bagaimana dengan tentara kita juga punya hak pilih? apakah banyak faktor yang masih harus dipertimbangkan? kalau memang kita siap untuk itu ya kita bicarakan nanti bersama-sama. Sekian terima kasih.

Terhadap berbagai tanggapan anggota majelis di atas Panglima TNI menyampaikan jawaban-jawabannya. Menurut Widodo A. S., pihaknya tidak menggunakan hak pilih semata-mata karena ingin melihat TNI yang utuh,

⁸¹ *Ibid*, hlm. 62

⁸² *Ibid*

solid, netral, dan profesional. Panglima TNI mengemukakan alasan-alasannya sebagai berikut.⁸³

Apabila TNI harus memilih, maka dengan sendirinya akan banyak pilihan. Banyak pilihan nanti akan memberikan kesan bahwa ada kelompok-kelompok di dalam TNI itu sendiri. Jadi tidak menguntungkan begitu ya. Kalau TNI bikin partai sendiri nanti TNI berarti tidak netral karena dia kab masuk ke partainya sendiri. Oleh karena itu, dengan orientasi kepentingan-kepentingan soliditas yang utuh, netralitas dan profesionalitas, memang TNI tidak menggunakan pilih tersebut. Lha dalam tidak menggunakan hak pilih ini, TNI sebagai salah satu komponen bangsa yang ingin juga memberikan sumbangan pemikiran, peran serta, kontribusi dan lain sebagainya dalam rangka proses pengambilan keputusan kenegaraan ini, justru saya menyampaikan pemikiran-pemikiran yang kami sampaikan kepada bapak sekalian untuk memikirkan bagaimana mengakomodasikan ini semua. Bagaimana mengaturnya. Jadi, semua adalah berkaitan dengan pemikiran-pemikiran obyektif dari kita semua untuk bagaimana MPR ini di dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan bisa mengikutsertakan seluruh komponen-komponen bangsa bangsa yang ada. Karena, keputusan-keputusan kenegaraan yang diambil oleh MPR ini akan menyangkut tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan benegara ke depan yang akan juga memberikan implikasi kepada apa yang akan dialami oleh masyarakat seluruhnya.

Hendi Tjaswandi sebagai juru bicara F-TNI dan Polri masih ingin mempertahankan keberadaan fraksi TNI dan Polri dalam MPR. Rumusan Pasal 2 ayat (1) dengan demikian.⁸⁴

MPR terdiri atas anggota DPR dan Utusan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum serta anggota TNI dan Polri yang diangkat menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Sementara itu, F-UG mengusulkan untuk menghapus Utusan Golongan dari MPR. Valina Singka Subekti, juru bicara F-UG mengatakan.⁸⁵

Seluruh anggota MPR itu haruslah dipilih melalui pemilihan umum. Jadi tidak ada lagi yang di angkat. Jadi, artinya adalah, mohon maaf pertama

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 72

⁸⁵ *Ibid*

kepada fraksi TNI dan Polri bahwa tidak ada lagi TNI dan Polri di DPR maupun MPR, lalu Utusan Golongan juga dihapuskan. Jadi semua itu dipilih melalui pemilihan umum yang demokratis.

Hendi Tjanswandi dari F-TNI dan Polri mengusulkan agar sistem pemilu tidak dimasukkan dalam UUD. Yang perlu dimasukkan hanya asas dan periodenya.⁸⁶

Kemudian mengenai rumusan pemilu, saya kira sebatas azas dan periodisasinya saja, sedangkan sistemnya tidak di dalam UUD cukup di dalam UU. Tapi azas dan priodisasinya saya kira masih bisa. Kemudian mengenai Bab VII, ini kami memang murni bicara mengenai DPR sehingga belum menyinggung mengenai masalah Utusan Daerah. Jadi tadi belum disinggung karena belum kami munculkan.

Selanjutnya, Hendi Tjaswandi dari F-TNI dan Polri mengemukakan rumusan sebagai berikut.⁸⁷

1. Mengenai Utusan Daerah, keanggotaan Utusan Daerah adalah dipilih dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
2. Tiap provinsi memiliki atau mempunyai 5 orang anggota Utusan Daerah.
3. Dalam mengambil keputusan melalui pemungutan suara, kompetisi Utusan Daerah dan TNI dan Polri sebanding dengan DPR (jadi, 50%;50%, seperti komposisi suara dalam KPU. Meskipun wakil an pemerintahan 5 orang tapi pada saat pemungutan suara di dalam sidang KPU suara pemerintah akan 5 orang sama dengan parpol yang sekian puluh orang.)
4. Masa jabatan Utusan Daerah adalah selama 5 tahun dan berakhir dengan dilantiknya anggota Utusan Daerah yang baru.

F-PBB, melalu juru bicara Hamdan Zoelva meampaikan pandangan umum fraksinya bahwa anggota MPR harus dipilih langsung. Berikut pendapat Hamdan.⁸⁸

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 88

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 98

Adapun pengaturan mengenai MPR telah mengalami perubahan yang sangat mendasar yaitu, pada Pasal 2 Ayat (1). Berdasarkan *draft* ini MPR hanya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya. Utusan masyarakat tertentu yang kita maksudkan di sini adalah anggota TNI dan Polri yang diangkat.

Dari rumusan Pasal ini ke depan tidak ada lagi Utusan Golongan dan Utusan Daerah sebagaimana yang kita kenal dalam keanggotaan MPR yang kita kenal selama ini. Penambahan anggota MPR dari utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya, telah melalui perdebatan panjang di antara anggota panitia Ad-Hoc I namun, dengan memahami betul-betul realitas politik yang ada disepakati bahwa adanya anggota TNI dan Polri ini disepakati tetap ada di MPR, tapi hanya bersifat sementara dan transisional saja.

Oleh karena itu, sebenarnya bagi fraksi kami mengusulkan agar keanggotaan TNI dan Polri dalam MPR hanya diatur dalam Pasal peralihan saja dan tidak diatur dalam Bab. II ini karena sifatnya yang sementara dan transisional itu.

Pada Rapat Paripurna ke-5 ST MPR 2000, 10 Agustus 2000, dengan agenda Pemandangan Umum Fraksi terhadap hasil BP MPR, terdapat beberapa fraksi menyinggung masalah rancangan perubahan khusus mengenai ketentuan tentang MPR. F-PG juru bicaranya Hajrianto Y. Tohari mengemukakan pentingnya seluruh anggota MPR dipilih oleh rakyat, sebagai berikut.⁸⁹

Sejalan dengan demokratisasi yang telah menjadi komitmen bersama, maka perubahan-perubahan mendasar dalam hal keanggotaan Majelis Permusyawaratan rakyat juga harus dilakukan. Seluruh anggota Majelis hendaknya dipilih langsung oleh rakyat. Fraksi Partai Golkar menegaskan pentingnya usulan perubahan ini sebagai bagian integral upaya mewujudkan demokrasi yang sesungguhnya. Fraksi Partai Golkar menghargai dan mendukung sikap TNI dan Polri untuk tidak terlibat lagi dalam urusan dan keterlibatan politik praktis di DPR yang dipilih langsung oleh rakyat.

⁸⁹ *Ibid*

Hamdan Zoelva sebagai juru bicara F-PBB menyampaikan pandangan umum tentang susunan anggota MPR sebagai berikut.⁹⁰

Dari rancangan perubahan disiapkan oleh Badan Pekerja mengenai MPR terdapat rancangan perubahan yang sangat mendasar baik dari sisi keanggotaan maupun kewenangan yang dimiliki oleh majelis ini. Bagi fraksi kami dimasukkannya sistem bicameral walaupun tidak sepenuhnya dalam Undang-Undang Dasar ini yaitu MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum adalah rencana penyempurnaan yang patut kita hargai.

Fraksi kami tidak setuju dengan adanya penambahan kalimat di tambah dengan utusan kelompok masyarakat tertentu yang keran tugas dan fungsinya tidak dapat memiliki hak pilih yaitu utusan dari anggota TNI dan Polri sebagai anggota tambahan majelis yang diatur dalam draft Pasal 2 Ayat (1) karena bagi fraksi kami biarlah TNI tetap berkonsolidasi dirinya sebagai kekuatan pertahanan negara dan Polri sebagai kekuatan yang menegakkan keamanan negara, ketertiban, dan penegakan hukum yang profesional.

Disamping itu, penambahan anggota MPR ini tidak memperhatikan tuntutan reformasi dan paradigma baru yang dicanangkan oleh TNI dan Polri sendiri. Jika seandainya kita terima TNI dan Polri sebagai anggota tambahan MPR maka cukuplah diatur dalam Pasal peralihan Undang-Undang Dasar dan disebutkan secara tegas kapan berakhirnya keanggotaan TNI dan Polri itu dalam MPR karena bagi fraksi kami keberadaan TNI dan Polri dalam MPR kalau pun diterima hanyalah sementara dan bersifat transisional belaka.

F-KKI melalui juru bicara Tjetje Hidayat P. Menyampaikan pandangan umum terkait dengan keberadaan TNI dan Polri dalam MPR sebagai berikut.⁹¹

Khusus mengenai dimasukkannya TNI dan Polri dalam komposisi keanggotaan MPR sejak awal pembahasan di Badan Pekerja MPR kami sudah mengajukannya dan syukur Alhamdulillah karena pada akhirnya mendapat dukungan pula dari banyak fraksi.

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 100

⁹¹ *Ibid*.101

Lukman Hakim Saifuddin, sebagai juru bicara F-PPP menyampaikan pengantar musyawarah terkait dengan susunan MPR dan keberadaan TNI dalam MPR sebagai berikut.⁹²

Berkaitan dengan materi-materi yang telah disiapkan badan pekerja khususnya yang menyangkut bab atau Pasal yang tidak memiliki alternatif. Dalam kesempatan ini perlu sampaikan ada dua hal yaitu :

Pertama, menyangkut keanggotaan MPR. Pada Pasal 2 Ayat (1) yang termaktub pada rancangan yang dipersiapkan oleh badan pekerja dinyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota dewan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya. Melalui pengantar musyawarah ini, fraksi kami mengusulkan agar anak kalimat “ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya” ini tidak dikaitkan dengan aturan peralihan yang ada pada Pasal 2, sehingga usulan kongkrit kami mengusulkan agar aturan peralihan khususnya Pasal 2 bisa dihilangkan sehingga biarkanlah anak kalimat ditambah dengan utusan masyarakat tertentu ini bisa dijelaskan melalui ketetapan MPR yang saat ini sedang dibahas dalam komisi B. Dengan demikian, maka perdebatan menyangkut keberadaan TNI dan Polri sebagai anggota Majelis untuk masa-masa ke depan cukuplah diatur sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang ada.

Aryasa, sebagai juru bicara F-TNI dan Polri menyampaikan pandangan tentang rumusan yang masih berupa alternatif sebagai berikut.⁹³

Substansi yang terkait dengan sistem ketatanegaraan yang sudah bulat maupun yang masih berupa alternatif hendaknya dapat dijadikan wacana bahasan dalam masyarakat sehingga mendapat umpan balik dan pemahaman yang sama.

Rumusan Hasil Perubahan

Pasal 19

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.

⁹² *Ibid*, hlm. 102

⁹³ *Ibid*, hlm. 104

Pembahasan pada perumusan ketiga, Afandi dari F-TNI dan Polri menginginkan agar Utusan Golongan tetap dipertahankan dalam MPR.⁹⁴

Berkenaan dengan lembaga MPR

- a. Dalam usulan perubahan oleh Tim Ahli, judul Bab II MPR diubah menjadi BAB II Legislatif. MPR hanya merupakan sidang gabungan DPR dan DPD.
- b. Sedangkan Pasal 2 Ayat (1) Lampiran Tap IX menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya.
- c. Dalam Tap No. VII/ MPR/ 2000 Pasal 5 Ayat (4) untuk TNI dan Pasal 10 ayat (2) untuk Polri dinyatakan bahwa anggota TNI dan Polri tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan TNI dan Polri dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui MPR paling lama sampai dengan tahun 2009.
- d. Fraksi TNI dan Polri berpendapat bahwa judul Bab II tetap seperti semula, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat tetapi tugas-tugasnya sependapat kalau diadakan penyesuaian dengan kesepakatan materi Pasal-Pasal selanjutnya. Rumusan dari keanggotaan MPR harus sudah menampung, substansi Pasal 5 Ayat (4) dan Pasal 10 Ayat (2) Tap MPR. No. VII/ MPR/2000.

Sedangkan Affandi dari F-TNI dan Polri mengatakan sebagai berikut.⁹⁵

Kemudian untuk Pasal 2 Ayat (1), kami sependapat dengan apa yang disiapkan oleh Badan Pekerja yang telah lalu Tap No. IX/MPR/2000, Ayat 2 maupun Ayat (3), kemudian keterkaitan dengan yang lain kami belum menyampaikan.

Pembahasan kemudian dilanjutkan pada Rapat ke-26 PAH I, 10 september 2001. Rapat tersebut di pimpin oleh Jakop Tobing. Harun Kamil dari F-UG mengawali perdebatan ini dengan mengatakan bahwa jika MPR

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 110

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 112

adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, maka ia juga harus mewakili berbagai golongan masyarakat. Ia menjelaskan,⁹⁶

Tentang masalah lembaga MPR tadi, karena merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, seluruh golongan itu harus atau seluruh wakil rakyat terwakili, kalau kita misalnya, DPR lewat kepada partai politik ada pemilihan kemudian lewat daerah juga ada namanya DPD. Kami tetap berpendapat bahwa Utusan Golongan itu tetap mendapat tempat. Mereka yang dipandang perlu mengisi atau mengoreksi terhadap sistim politik yang ada, walaupun jumlahnya tidak signifikan, katakanlah TNI dan Polri juga di posisi itu. Siapa yang dianggap mewakili, sehingga betul-betul terwakili yang dimaksud rakyat dan ada yang diangkat itu bukan cuma di negara kita, di negara lain yang maju juga ada yang diangkat. Jadi bukan sesuatu tabu atau diharamkan.

Harjono dari F-PDIP menyampaikan usulan rumusan utusan masyarakat untuk menghindari Utusan Golongan, sebagai berikut.⁹⁷

Saya usul saja, secara substansi tidak ada persoalan, tapi penggunaan kata Utusan Golongan menurut saya bagaimana kalau kita hindari. Jadi, utusan masyarakat sajalah tidak usah golongan, makanya ada persoalan dengan itu, jadi utusan, utusan itu utusan masyarakat bisa yang karena ketentuan tidak menggunakan hak pilih dan dipilih.

Selanjutnya pembahasan mengenai hal ini dilakukan pada 4 November 2001 saat digelar Rapat Paripurna ke-5 ST MPR 2001. Sidang dipimpin Ketua MPR M.Amien Rais dengan agenda Pemandangan Umum Fraksi-fraksi MPR terhadap Rancangan Putusan MPR hasil BP MPR dan Usulan Pembentukan Komisi-komisi MPR. S. Massardy Kaphat dari F- KKI menyampaikan pandangan fraksinya sebagai berikut.⁹⁸

Pertama, salah satu dari lima unsur pokok dari kedaulatan rakyat atas negara atau yang kita sebut demokrasi adalah bahwa pemerintah dan perwakilan rakyat dibentuk melalui suatu pemilihan yang *free and fair* oleh

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 113

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 115

⁹⁸ *Ibid*, hlm. 166

masyarakat. Empat unsur lainnya adalah kebijakan publik disusun berdasarkan arus utama aspirasi dan kepentingan rakyat, kebijakan publik dan pejabat publik harus dapat diawasi atau dikontrol. berdasarkan unsur pertama yang telah disebutkan di atas, fraksi kami memandang bahwa wakil-wakil rakyat yang akan duduk di MPR adalah hasil pemilihan oleh rakyat. Bila wakil golongan termasuk TNI dan Polri tidak duduk di MPR, maka berarti bahwa anggota TNI dan Polri sebagai warga negara harus mempunyai hak pilih dalam pemilu dengan segala konsekuensinya.

Selanjutnya, Syarief M. Alaydrus dari F-KB menyampaikan pandangan fraksinya sebagai berikut.⁹⁹

Dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung serta parlemen bikameral yakni terdiri dari dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang juga dipilih oleh rakyat berdasarkan kedaulatan yang ada padanya masa dapat diharapkan terjadi keseimbangan berdasarkan kesamaan legitimasi.

Dua model yang selama ini dipraktikkan dalam pengisian keanggotaan lembaga perwakilan adalah satu pengangkatan, dua pemilihan umum. Sekalipun mekanisme pengangkatan merupakan *contradictio interminis* bagi pengertian pemilihan umum. Beberapa negara memperaktekkan hal ini dengan pembenaran untuk merepresentasikan seluruh rakyat maupun golongan. Inggris menggunakan mekanisme pengangkatan para bangsawan untuk duduk di *House of Lord*. Di Indonesia, pembenarannya termuat dalam penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945 tentang keberadaan Utusan Golongan yang rupanya diperluas dengan anggota ABRI/TNI. Bedanya dengan Inggris, *House Of Lord* dapat memiliki hak-hak yang terbatas dibandingkan dengan *House Of Lord* dapat *Cammons* yang dipilih melalui pemilihan umum, sementara di Indonesia Utusan Golongan dan TNI dan Polri mempunyai hak turut serta dalam voting, misalnya.

Sementara itu Sulasmi Bobon Tabroni dari F-UG mengemukakan pandangan fraksinya tentang urgensi mempertahankan keberadaan Utusan Golongan dalam MPR sebagai berikut.¹⁰⁰

Fraksi Utusan Golongan memandang perlu memantapkan keberadaan lembaga MPR yang oleh pendiri Republik dipandang sebagai penjelmaan seluruh rakyat, suatu kekhususan sistem kenegaraan Indonesia. Karena itu, Fraksi Utusan Golongan mengajak seluruh Majelis Permusyawaratan

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 117

¹⁰⁰ *Ibid*

Rakyat Republik Indonesia yang terhormat untuk tetap mempertahankan MPR sebagai lembaga Negara yang memiliki wewenang menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar, menetapkan atau ikut serta dalam proses penyusunan kesahan dari Garis Besar Haluan Negara yang diajukan oleh Presiden terpilih, serta memilih Presiden dan Wakil Presiden, jika pemilihan Presiden secara langsung tidak memperoleh suara yang dipersyaratkan.

Dalam kedudukan dan peranan MPR RI yang demikian penting dan mendasar itu, lembaga Negara yang wewenangnya diatur dalam Undang-Undang Dasar Keanggotaannya tidak cukup hanya terdiri dari wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum seperti DPR tetapi perlu juga menyertakan Utusan Golongan, yaitu yang mewakili golongan-golongan masyarakat yang memiliki aspirasi yang spesifik dan keberadaannya sangat mempengaruhi corak kehidupan masyarakat, serta aspirasinya harus lebih diperhitungkan dalam penyusunan dan penetapan haluan negara dalam garis besar.

Golongan masyarakat yang kami maksud antara lain adalah badan Koperasi, Pegawai negeri, guru, para seniman, pekerja, wartawan, petani, nelayan, TNI dan Polri, dan ulama (Islam, Katholik, Kristen Protestan, Hindu dan Budha). Dipertahankannya komposisi keanggotaan MPR yang meliputi anggota DPR Utusan Daerah baik diwakili dalam Utusan Daerah atau Fraksi Utusan Daerah dan Utusan Golongan.

Kami menyadari bahwa sejak diberlakukannya kembali Undang-Undang Dasar 1945 sampai dengan berakhirnya era Orde Baru, pengertian Utusan Golongan berubah-ubah sesuai dengan pemahaman dan kepentingan pemegang kekuasaan. Kini komposisi Utusan Golongan tidak lagi seperti periode sebelumnya. Fraksi wakil golongan masyarakat dalam MPR yang kriterianya telah kami singgung di atas akan dapat menjamin stabil dan mantapnya demokrasi konstitusional di Indonesia.

Sementara itu, Ishak Latuconsina dari F-TNI dan Polri menyampaikan pandangan akhir fraksinya mengenai keberadaan Utusan Golongan dalam MPR sebagai berikut.¹⁰¹

Jadi negara mengatasi paham golongan, mengatasi segala macam perseorangan. Negara-negara menghadapi persatuan meliputi bangsa Indonesia seluruhnya. Sistem negara yang dibentuk dalam Undang-Undang Dasar atas dasar kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Akhir-akhir ini, sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Sejalan dengan itu, maka seluruh rakyat, seluruh golongan,

¹⁰¹ *Ibid*, hlm. 122

seluruh daerah harus mempunyai wakil dalam Majelis. Dengan demikian Majelis akan betul-betul dapat diambil sebagai penjelmaan rakyat.

Di pihak lain, dalam realitas kehidupan politik, tidak semua aspirasi politik rakyat tersalurkan dari partai politik. Oleh karena itu, keberadaan Utusan Golongan di Majelis merupakan sudah sesuai dengan pokok-pokok pikiran dan sistem pemerintahan negara sebagaimana penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Dari Uraian tersebut, jelaslah kalau Fraksi F-TNI dan Polri menyetujui tetap adanya Utusan Golongan di Majelis hanyalah semata-mata agar Majelis merupakan penjelmaan seluruh rakyat yang sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.

Dengan demikian, jelas pula tidak ada kaitannya sama sekali dengan keikutsertaan TNI dan Polri untuk mempertahankan keberadaannya di Majelis. Keikutsertaan dan upaya TNI dan Polri dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis paling lama pada tahun 2009, sesuai dengan kesepakatan bangsa yang tertuang dalam ketetapan Majelis No. VII/MPR/2000.

Rumusan hasil Perubahan

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Untuk melaksanakan tugas menyiapkan Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945, BP MPR pada rapat ke-1, 10 Januari 2002, yang dipimpin oleh Ketua BP MPR/Ketua MPR M. Amien Rais membentuk PAH I. Pada rapat tersebut juga disampaikan pengantar musyawarah fraksi yang berbeda di antaranya telah menyinggung hal perubahan UUD 1945, khususnya masalah MPR.

F-TNI dan Polri, melalui I Ketut Astawa selaku juru bicara, menyampaikan pandangan umum yang menyinggung perlunya pembahasan mendalam mengenai ketentuan Bab II, sebagai berikut.¹⁰²

Setelah selesai pembahasan dan perumusan secara keseluruhan, dilanjutkan pengecekan menyeluruh guna mencapai kesepakatan atas perumusan yang substansi yang belum disepakati dan meyakinkan keterpaduan, kebetulan, dan kekuatan UUD 1945, setelah di amandemen baik secara struktural, fungsional maupun substansial terhadap substansi yang telah dibahas dalam sidang Tahunan Tahun 2001, tetapi belum mendapat kesepakatan menyangkut Bab II Pasal 2 Ayat 1, Pasal 3 Ayat 2,...perlu mendapatkan masukan-masukan yang lebih banyak dan mendalam dari berbagai pihak sehingga diharapkan dalam pembahasannya dapat dicapai kesepakatan yang lebih menyeluruh.

Mengenai Pasal 2 Ayat (1) yang menentukan keberadaan Utusan Golongan di MPR Sutjipto dari F-PG mengemukakan pandangan mengenai keberadaan Utusan Golongan dalam MPR sebagai berikut.¹⁰³

Saya kira bahwa persoalan Pasal 2 Ayat (1), bahwa ini akan meniadakan atau tetap adanya Utusan Golongan. Saya kira juga bukan salah satu solusi bahwa semua persoalan bangsa kita ini akan selesai. Dan lagi saya kira juga tidak bisa diukur, apakah suatu negara dengan sistem presidensiil itu semuanya harus diangkat, semuanya harus dipilih, maaf, harus dipilih? Saya kira banyak contoh negara-negara yang demokratis, seperti Kanada, Perancis, Irlandia, India, Malaysia. Saya kira juga ukuran demokratis itu tidak di situ saya kira. Jadi apakah iya begitu. Dan andaikata memang tidak ada Utusan Golongan artinya tidak ada yang diangkat, apakah negara kita juga akan menjadi negara demokrasi yang nomor satu?jadi, oleh karena itu, tentunya, dalam hal kita mengamendemen itu saya kira, kalau saya orang hukum ya profesi saya kira memang ada teori itu, teori pembalasan, kalau hukuman itu pembalasan. Kalau dianggap bahwa Utusan Golongan itu selama ini melakukan kesalahan-kesalahan, sebenarnya kesalahan-kesalahan itu kan bukan Utusan Golongannya, tapi yang salah kan penyelenggaranya, penyelenggara negara.

Andi Mattalata dari F-PG juga mengemukakan dihapusnya Utusan Golongan dari MPR dengan beberapa alasan, sebagai berikut.¹⁰⁴

¹⁰² *Ibid*, hlm. 130

¹⁰³ *Ibid*, hlm. 137

Jadi, saya ulangi ringkasanya, alasan yang pertama adalah tuntutan reformasi, yang seolah-olah mengejek kita selama ini. Kok ada sebuah lembaga perwakilan yang orangnya tidak diwakili? yang kedua, penegasan sila yang ke-4, yang tadi dipakai oleh Pak Soedirjarto. Kami menganggap itu sila yang ke-4, akar demokrasi kita, "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan". Kelakuannya bermusyawarah, tidak bisa bermusyawarah pakai Pasal 3, tetapi lembaganya lembaga perwakilan, Ayat (3). Lembaga perwakilan ya jagan ada yang diangkat, dia mewakili yang mengangkat padahal maunya mewakili rakyat. Marilah kita sama-sama jujur. Alasan yang ketiga adalah kita ingin menegaskan kedaulatan rakyat dengan pertimbangan-pertimbangan seperti itu, rasanya terlalu kikir lah kita kalau kita masih mau mengambil hak rakyat. Kasihlah hak itu rakyatlah, kasihlah MPR itu sebagai lembaga perwakilan rakyat. Mereka bermusyawarah di situ, dan kasihlah rakyat hak untuk menentukan wakil-wakilnya siapa di sana.

Kemudian Pasal 3, kami mohon ijin untuk mengaitkan dengan Pasal 6, Prinsip kami sebenarnya pemilihan Presiden itu adalah langsung. Memang menjadi masalah kalau tidak tercapai kriteria. Karena itu, seandainya masih dimungkinkan adanya usul alternatif, untuk memudahkan pekerjaan kita, kami mengusulkan supaya kita mencari rumusan-rumusan yang menjamin pemilihan Presiden itu memang langsung.

Suwarno dari F-PDIP mengutarakan sejarah argumentasi mengapa Utusan Golongan dimasukkan dalam UUD 1945 dan relevansinya dengan kondisi saat ini, sebagai berikut.¹⁰⁵

Mengapa pada waktu itu tercantum Utusan Golongan? Di samping keinginan menyatukan seluruh potensi bangsa, memang juga memang ada argumentasi yang kalau di dalam pidato di depan konstituante itu. Ini ada 2 hal yang diutamakan, pertama adalah mengapa ada Utusan Golongan karena pertama jumlahnya yang besar. Alasannya, pertama waktu itu adalah karena jumlahnya yang besar. Kedua adalah karena posisinya yang strategis dalam prose pertumbuhan bangsa ini sehingga punya karakteristik khusus di dalam kelompok-kelompok itu, maka dicantumkanlah adanya Utusan Golongan.

Tapi kalau kita lihat lebih lanjut, dalam praktek yang kemudian berkembang, katakanlah dalam zaman Soeharto, di mana begitu dominan peranan Soeharto sehingga bukan hanya undang-undang yang diciptakan harus berjalan sesuai yang dia kehendaki, tapi waktu itu sudah berkembang begitu jauh sehingga senyumnya atau cemberutnya pun orang harus menafsirkan bagaimana itu kira-kira dilaksanakan, menjadi sangat subyektif.

¹⁰⁴ *Ibid*, hlm. 139

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 139

Dan akibatnya, pintu penunjuk Utusan Golongan itu hanya di gunakan untuk bagaimana merekrut sebanyak-banyak orangnya dalam rangka melegitimasi dan melanggeng kekuasaanya.

Pimpinan rapat kemudian meyimpulkan hasil pembicaraan sebagai berikut.¹⁰⁶

Oleh karena perbedaan itu, maka kita melihat ternyata Bab II, mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal 2 Ayat (I), itu tetap masih berupa alternatif. Jadi alternatif pertama adalah MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang pilih melalui Pemilihan Umum dan ditambah dengan Utusan Golongan yang diatur menurut ketentuan Undang-undang. Alternatif adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.

Selanjutnya, A M. Luthfi dari Fraksi Reformasi menyampaikan rumusan yang diusulkan sebagai berikut.¹⁰⁷

Oke, jadi itu sudah saya berikan coba tolong ditampilkan, sudah keluar. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah dan Utusan Golongan yang dipilih melalui pemilihan”, tidak pakai umum karena ini diatur dengan undang-undang. Artinya yang dua dengan Pemilihan Umum, sudah itu kan, “melalui pemilihan yang diatur menurut ketentuan Undang-Undang itu.”.

Andi Matallata dari F-PG menanggapi usulan tersebut sebagai berikut.¹⁰⁸

Tidak, ini kan kita tidak berbicara mengenai individu di sini, pak. Kita berbicara mengenai golongan. Artinya, sebuah society, sebuah kelompok. Berarti untuk melahirkan primus inter pares di antara semua kelompok itu. Ya pasti kan ada mekanisme pemilihan, pasti ada kampanye. Tentu kampanyenya beda dengan kampanye partai politik, pasti. Ya kalau tidak ada kampanye ngapain paksa-paksa orang duduk di situ, kan pasti ada pernyataan kehendak. Kalau pernyataan kehendak tidak ada kenapa kita dorong-dorong dia mau. Kalau ada pernyataan kehendak, apa bedanya pernyataan kehendak di organisasi itu dan di hadapan rakyat.

Abdul Azzis Imran Pattisahuwa dari F-PPP menyampaikan pandangannya mengenai Utusan Golongan sebagai berikut.¹⁰⁹

¹⁰⁶ *Ibid*, hlm. 142

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 143

¹⁰⁸ *Ibid*

Yang kedua saya melihat bahwa Pasal 2 yang lama mengenai susunan MPR itu terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan dan kelihatan bahwa Utusan Daerah juga dicoret dan diberi porsi untuk mengadakan pemilihan umum itu urusan DPD diganti dengan DPD dan harus melalui pemilihan umum, jadi saya kira Utusan Golongan tidak usah berkecil hati di dalam hal ini oleh karena sudah ditentukan harus berdasarkan kepada pemilihan.

Kohirin Suganda dari F-TNI dan Polri menanggapi tawaran yang disampaikan oleh A.M.Luthfi, sebagai berikut.¹¹⁰

Menyampaikan penghargaan yang tulus pada Pak Luthfi untuk menampung semangat dan pilar-pilar *the founding fathers* dirumuskan secara aktual dikekinian namun ijin saya dari awal bahwa prinsip dasar demokrasi adalah salah satunya pemilu sebagai ujian bagi parpol terhadap konstituennya. Pemilihan umum saya yakini sebagai sebuah metode paling tepat untuk menentukan sistem perwakilan yang paling optimal. Di sini kalau dimasukan lagi Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat melalui pemilu kemudian Utusan Golongan dipilih melalui pemilihan, menjadi, menjadi rancu ada pemilu ada pemilihan, padahal konsep pemilu itu justru yang paling optimal menurut saya untuk menentukan representasi perwakilan. Walau tawaran ini maksudnya baik untuk mengakomodir, namun akan menjadi rancu, karena menentukan perwakilan menjadi semakin rumit dengan dua cara dan metode pemilihan, yaitu satu pemilu satu pemilihan.

Gregoris Seto Harianto sebagai juru bicara F-PDKB berependapat agar ST MPR 2002 menetapkan semua lembaga perwakilan rakyat harus diisi melalui pemilihan umum, sebagai berikut.¹¹¹

Sistem demokrasi perwakilan diwujudkan pertama-tama melalui pemilihan umum dengan sarana dan wujud utama kedaulatan sebagai sarana dan wujud utama kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, semua wakil rakyat yang duduk di lembaga-lembaga perwakilan rakyat harus dipilih melalui pemilihan umum.

Pada 25 juli 2002, hasil kerja PAH I dilaporkan dalam Rapat ke-4 BP MPR yang dipimpin oleh Ketua BP MPR/Ketua MPR M. Amien Rais.

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm. 146

¹¹⁰ *Ibid*, hlm. 146

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 154

Pada kesempatan tersebut, Jacob Tobing selaku ketua PAH I melaporkan alternatif rumusan mengenai MPR sebagai berikut.¹¹²

Pasal 2 Ayat (1) Alternatif 1

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan Utusan Golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur oleh Undang-Undang.

Alternatif 2

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Pengantar musyawarah selanjutnya, dari F-PDKB dan F-PDU tidak secara khusus mengemukakan materi tentang MPR. Selanjutnya, pengantar musyawarah F-TNI dan Polri disampaikan oleh R. Sulistyadi, ia mengemukakan pendirian fraksinya sebagai berikut.¹¹³

Terhadap materi-materi krusial yang perlu mendapatkan kesepakatan maka Fraksi TNI dan Polri berpendapat sebagai berikut.

1. Pasal 2 ayat (1) tentang Komposisi Keanggotaan MPR RI, Fraksi TNI dan Polri memilih alternatif 2, yaitu "anggota MPR RI terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

F-UD melalui juru bicaranya, Retno Triani Djohan, mengemukakan posisinya terkait dengan rumusan tentang MPR sebagai berikut.¹¹⁴

Pasal-pasal yang belum disepakati dalam arti masih memiliki alternatif adalah

1. Komposisi MPR RI
F-UD berpendapat bahwa seluruh anggota MPR RI adalah Anggota yang dipilih langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil oleh rakyat

¹¹² *ibid*

¹¹³ *Ibid*, hlm. 161

¹¹⁴ *Ibid*, hlm. 162

Indonesia melalui pemilihan umum. Dengan demikian, legitimasi para wakil rakyat tersebut, baik anggota Dewan Perwakilan Rakyat maupun Anggota Dewan Perwakilan Daerah, kuat dan seimbang dengan legitimasi Presiden dan Wakil Presiden yang juga dipilih langsung oleh rakyat. Atas dasar pemikiran tersebut, maka sudah saatnya Utusan Golongan tidak masuk lagi dalam komposisi MPR RI tahun 2004

Syamsul Ma'arif dari F-TNI dan Polri menanggapi dengan mengemukakan pilihan pada alternatif 2, sebagai berikut.¹¹⁵

Menanggapi masalah Pasal 2 Ayat (1) ini, saya melihat dari spirit para pendiri bangsa yang harus dipandang sebagai sumber inspirasi visi dan motivasi yang membuka peluang bagi bangsa ini untuk mengaktualisasikan diri dalam menghadapi tantangan dan tanggung jawab masa depan bangsa. Saya berpandangan bahwa representasi sistem perwakilan melalui pemilu merupakan norma yang ideal dalam membangun demokrasi. Karenanya penentuan keanggotaan MPR haruslah dipilih melalui pemilu. Di sisi lain pemilu juga membuka peluang yang sama bagi setiap warga negara, untuk menggunakan hak memilih dan dipilih termasuk golongan fungsional yang aspirasinya dapat disalurkan melalui representatif politik dan daerah. Di sini berarti semangat yang dibangun adalah anggota DPR dan DPD haruslah semakin berusaha meningkatkan kemampuannya untuk menyerap dan memperjuangkan aspirasi segenap lapisan masyarakat secara lebih optimal dan lebih bertanggung jawab.

Atas dasar tersebut, kami menyampaikan pandangan bahwa anggota MPR yang dipilih melalui pemilu merupakan representasi yang optimal dan *legitimid* yang terdiri dari anggota DPR dan DPD sebagaimana yang tertuang pada atraksi ke-2

Asnawi Latief dari F-PDU menegaskan bahwa anggota MPR harus dipilih melalui pemilihan umum sehingga utusan golongan tidak ada dengan beberapa alasan, sebagai berikut.¹¹⁶

Ada *adagium* bahwa dalam politik tidak ada yang gratis, tadi sudah disebut oleh adinda kita bahwa masuk ke parlemen pun tidak bisa dengan cara gratis. MPR sebagai lembaga parlemen atau sebagai lembaga yang kita sepakati itu terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang mewakili daerah, secara bergurau di Panitia Ad Hoc I, DPD ini adalah mewakili ngarai dan sungai, serta gunung-

¹¹⁵ *Ibid*, hlm. 171

¹¹⁶ *Ibid*, hlm. 174

gunung, serta wilayah. Termasuk golongan. Oleh karena itu saya berpendapat karena MPR ini harus diisi melalui prosedur pemilihan umum yang demokratis, maka sulit untuk memasukkan unsur-unsur lain di luar pemilihan umum. Oleh karena itu, kembali pada *adagium* tadi, tidak ada yang gratis, dan tidak ada yang diangkat dan dihadiahkan pada siapapun, harus berlomba-lomba dalam satu forum Pemilihan Umum.

Shiddiq Aminullah dari F-UG mengemukakan harapannya agar MPR mempertimbangkan keberadaan F-UG sebagai berikut.¹¹⁷

Ada kelompok masyarakat yang hanya punya hak memilih, tapi tidak punya hak dipilih. Seperti halnya kelompok tunanetra yang sekarang katanya, jumlahnya lebih dari 4 juta atau cacat lain. Sementara di dalam Tata Tertib MPR Pasal 6 Ayat (b) mengenai persyaratan menjadi anggota MPR mereka tidak termasuk di dalamnya, apalagi kalau TNI dan Polri dan pegawai negeri sipil hanya punya hak memilih tapi tidak dipilih. Selain itu, selama ini juga dikeluhkan oleh masyarakat bahkan oleh anggota MPR sendiri bahwa para anggota DPR yang dipilih melalui pemilu ternyata dinilai kurang mampu menyerap aspirasi yang berkembang di masyarakat, khususnya yang saya sebutkan tadi dari kelompok merasa yang terpinggirkan. Soal kesulitan dalam menentukan dalam kriteria dan jumlah Utusan Golongan di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat itu supaya tidak diterjemahkan macam-macam seperti yang selama ini terjadi. Saya kira, itu bisa diatur dan ditetapkan dengan undang-undang.

Selanjutnya F-TNI dan Polri melalui juru bicaranya, Slamet Supriadi, menyatakan mendukung alternatif 2 sesuai dengan tekad TNI dan Polri untuk tidak berpolitik praktis, sebagai berikut.¹¹⁸

Menyadari tuntutan zaman bahwasannya demokratisasi, desentralisasi, dan demilitarisasi ini sudah menjadi keniscayaan di masa kini. Kedaulatan rakyat mesti harus dijunjung tinggi. TNI dan Polri sudah bersepakat kehendak rakyat harus kembali ke fitrahnya, yaitu sebagai alat pertahanan negara dan alat keamanan negara. TNI dan Polri tidak akan berpolitik praktis. Tentang hak pilih dan dipilih di dalam pemilihan umum seluruhnya diserahkan kepada kehendak rakyat dan kesiapan TNI dan Polri. Oleh karena itu, juga kita tidak minta untuk diberikan kompensasi untuk duduk di Majelis ini. TNI dan Polri juga tidak ingin disebut Utusan Golongan.

¹¹⁷ *Ibid*, hlm. 177

¹¹⁸ *Ibid*, hlm. 186

Oleh karena itu, dengan menghormati segala pendapat dari teman-teman sekalian kami mohon doa restu untuk kami tetap dapat melaksanakan tugasnya sebagai alat pertahanan negara dan alat keamanan negara. Oleh karena itu, mendukung alternatif 2.

Juru bicara F-TNI dan Polri, H. E Tatang Kurniadi mengemukakan bahwa semangat zaman mensyaratkan representasi sistem perwakilan melalui pemilu, sebagai berikut.¹¹⁹

Dalam menyikapi Pasal 2 Ayat (1) tentang komposisi MPR RI, Fraksi TNI dan Polri berpandangan bahwa semangat zaman mensyaratkan representasi sistem perwakilan melalui pemilu, merupakan norma ideal dalam membangun demokrasi. Kerananya penentuan keanggotaan MPR haruslah dipilih melalui pemilu. Akan halnya keanggotaan TNI dan Polri di MPR, TNI dan Polri sepakat dengan kehendak rakyat untuk kembali kefitrahnya sebagai alat pertahanan negara dan alat keamanan negara. F-TNI dan Polri bertekad untuk tidak berpolitik praktis serta tidak ingin ditempatkan pula sebagai Utusan Golongan dalam Majelis MPR.

Fraksi TNI dan Polri mohon dukungan seluruh rakyat Indonesia agar dapat melaksanakan tugas sebagai alat pertahanan dan keamanan negara, tetap dapat mengawal bangsa Indonesia mencapai kejayaan, mengawal persatuan dan kesatuan bangsa demi tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Fraksi TNI dan Polri meyakini bahwa dengan melalui pemilu akan terbuka peluang yang sama bagi setiap warga negara untuk menggunakan hak memilih dan dipilih. Termasuk golongan fungsional yang aspirasinya dapat disalurkan melalui representasi politik dan daerah.

Dengan tidak adanya keanggotaan MPR yang diangkat, semangat yang harus dibangun di sini adalah DPR dan DPD serta partai-partai peserta pemilu wajib meningkatkan kemampuannya untuk menyerap dan memperjuangkan secara optimal dan lebih bertanggung jawab atas aspirasi segenap lapisan masyarakat, termasuk golongan fungsional, suku terasing, maupun masyarakat yang *powerless*

Dengan demikian, ketentuan terkait dengan MPR yang disahkan sebagai bagian dari perubahan keempat UUD 1945 adalah sebagai berikut.

Rumusan Hasil Perubahan

Pasal 2.

¹¹⁹ *Ibid*, hlm. 191

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

C. Pengaturan Hak Pilih TNI dan Polri di Masa datang

Pemilihan umum di Indonesia merupakan manifestasi demokrasi. Dalam pemilihan umum, masyarakat diberi ruang apresiasi dalam menentukan hak politiknya untuk agenda lima tahun perjalanan suatu negara. Pemilihan umum merupakan momentum tepat dalam mengimplementasikan hak warga negara untuk menjalankan kedaulatan. Bahwa pada pemilihan umum menjadi sebuah harapan kiranya masyarakat berpartisipasi aktif pada pemilihan umum sehingga terwujud masyarakat yang demokratis dan berkedaulatan rakyat.¹²⁰

Permasalahan yang dikaji bukan hanya berkaitan dengan boleh atau tidaknya anggota TNI dan Polri untuk memilih, namun dalam aspek yang lebih luas kita harus menyadari bahwa sebagai warga negara para anggota TNI dan Polri juga merupakan bagian dari rakyat yang memang berhak untuk menggunakan hak pilihnya sebagai bagian dari pemenuhan hak asasi manusia.¹²¹

UUD 1945 Pasal 17 ayat 1 menjelaskan segala warga negara bersamaaan kedudukanya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecuali.¹²² Dalam Pasal tersebut sudah jelas bahwa setiap warga negara mempunyai hak dan

¹²⁰ www.hukumoline.com, 17 Oktober 2010, 13.00

¹²¹ Bartain Simatupang, "Urgensi Hak Pilih TNI", *Pikiran Rakyat Bandung*, 18 Mei 2007, www.pikiran-rakyat.co.id.

¹²² Lihat UUD 1945

kewajiban yang sama di mata hukum dan pemerintahan. Wacana memberikan hak memilih bagi anggota TNI dan Polri merupakan hal yang wajar. Sebab bagaimana pun mereka merupakan warga negara Indonesia yang dilatih dan dididik secara militer untuk menjaga pertahanan negara dan keamanan negara.

Di Indonesia, sebelum reformasi 1998 TNI secara terbuka menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan sipil, fungsi politik, sosial dan ekonomi, serta fungsi-fungsi pertahanan dan keamanan. Keterlibatan dalam fungsi-fungsi di luar tugas pokok dan fungsinya tersebut telah menimbulkan beragam implikasi negatif yaitu; berupa kegagalan sistem demokrasi, minimnya partisipasi politik rakyat dalam pelbagai kebijakan serta meluasnya praktek korupsi dan pelanggaran HAM. Situasi ini melahirkan tekanan eksternal dan internal TNI untuk mendukung dan melakukan reformasi sesuai dengan prinsip dan nilai yang dianut dalam sebuah negara demokratis.¹²³

Namun terlepas dari itu, semua warga negara pada prinsipnya mempunyai hak dan kewajiban sama. Demikian pula bagi anggota TNI dan Polri, status kewarganegaraannya sama dengan WNI lain. bahwa anggota TNI dan Polri merupakan bagian dari warga negara yang mempunyai hak yang sama dengan warga negara lain untuk memilih atau menyalurkan aspirasinya pada pemilu. Di hampir semua negara anggota militer diberikan hak yang sama dengan warga negara lain, untuk memilih pada pemilu. Bahkan di

¹²³ Penjelasan Singkat (*Backgrounder*) yang diterbitkan atas kerjasama IDSPS dan Rights & Democracy Kanada untuk menyediakan informasi isu-isu di bidang reformasi sektor keamanan bagi masyarakat sipil, 17 November 2010

beberapa negara tentara tidak hanya diberi hak pilih tetapi juga hak untuk dipilih di tingkatan lokal.¹²⁴

Hak Pilih adalah Hak Asasi Pasal 28 E UUD 1945 menyatakan “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Keterkaitan dengan hak memilih jelas terwadahi dalam asas “bebas” yang berarti “setiap warga negara yang berhak memilih, bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun”. Memilih adalah hak yang juga diatur berbagai perundang-undangan di bawah konstitusi. UU No 39 tahun 1999 tentang HAM Pasal 43 menyatakan “Setiap warga negara berhak dipilih dan memilih dalam Pemilu”. Juga UU No 12 tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Hak Sipil Politik Pasal 25 menyatakan “hak setiap warga negara ikut serta dalam penyelenggaraan urusan publik, untuk memilih dan dipilih”. Pengaturan tersebut diperkuat pernyataan resmi Komnas HAM melalui Ketua Komnas HAM Ifdhal Kasim “hak pilih merupakan hak asasi individu. Penggunaannya tidak boleh diintervensi siapapun, baik negara maupun masyarakat, bahkan negara harus memberi jaminan untuk itu.”¹²⁵

Kemerdekaan dan kebebasan atas hak-hak pribadi (hak-hak sipil dan politik) adalah bagian dari upaya bangsa dan negara untuk memberikan jaminan perlindungan dan penegakan Hak Asasi Manusia, sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 28 A sampai dengan Pasal 28 J Undang-Undang Dasar

¹²⁴ <http://ophiagreenmind.blogspot.com/mengkaji-pemulihan-hak-pilih-anggota.html>, 15 Oktober 2010, 23.00

¹²⁵ http://www.mpr.go.id/index.php?m=opini&s=detail&id_opini=8369, 27 februari 2009, 09.00

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Negara selain itu juga bertanggung jawab untuk selalu memberikan pemahaman kepada rakyat bahwa kebebasan dan demokrasi yang hidup dan berkembang di Indonesia tetap memiliki batasan sebagaimana yang diatur di dalam Pancasila dan UUD 1945 sehingga demokrasi konstitusional yang berkembang akan selalu dilandasi dengan prinsip kebebasan dan kemerdekaan yang bertanggung jawab.¹²⁶

Ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa :¹²⁷

1. Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya.
2. Setiap orang bebas untuk mempunyai, mengeluarkan dan menyebarluaskan pendapat sesuai hati nuraninya, secara lisan dan atau tulisan melalui media cetak maupun elektronik dengan memperhatikan nilai-nilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum, dan keutuhan bangsa.

Ketentuan UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 di atas mengarahkan bahwa negara harus memenuhi segala bentuk hak asasi setiap warga negaranya, khususnya berkaitan dengan hak politik warga negara dan secara lebih khusus lagi berkaitan dengan hak pilih setiap warga negara

¹²⁶ *ibid*

¹²⁷ *Lihat UU No.39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.*

dalam Pemilihan Umum di Indonesia. Makna dari ketentuan tersebut menegaskan bahwa segala bentuk produk hukum perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilihan Umum khususnya mengatur tentang hak pilih warga negara, seharusnya membuka ruang yang seluas-luasnya bagi setiap warga negara untuk bisa menggunakan hak pilihnya dalam Pemilihan Umum, sebab pembatasan hak pilih warga negara merupakan salah satu bentuk pelanggaran Hak Asasi Manusia.¹²⁸

Salah satu kovenan internasional yang secara khusus mengatur tentang hak-hak sipil dan politik warga negara adalah *International Covenant On Civil And Political Right (ICCPR 1966)*. Berkaitan dengan hak pilih warga negara ICCPR menegaskan dalam Pasal 25 yang menyebutkan bahwa: “Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk tanpa pembedaan apapun seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 ICCPR dan tanpa pembatasan yang tidak wajar baik untuk berpartisipasi dalam menjalankan segala urusan umum baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas, selanjutnya untuk *memilih dan dipilih* pada pemilihan berkala yang bebas dan dengan hak pilih yang sama dan universal serta diadakan melalui pengeluaran suara tertulis dan rahasia yang menjamin para pemilih untuk menyatakan kehendak mereka dengan bebas, dan untuk mendapatkan pelayanan umum di negaranya sendiri pada umumnya atas dasar persamaan. Ketentuan di atas ditujukan untuk menegaskan bahwa hak pilih merupakan hak asasi. Pembatasan, penyimpangan, peniadaan dan

¹²⁸ Lihat Pasal 25 Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik 1966 (ICCPR 1966)

penghapusan hak tersebut merupakan bentuk pelanggaran hak asasi warga negara.”¹²⁹

Perkembangan hak pilih warga negara khususnya hak pilih anggota TNI dan Polri di Indonesia berjalan tidak sesuai dengan ketentuan ICCPR 1966. Sejak pengaturan Undang-Undang Pemilihan Umum 1971 yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 hingga pengaturan Undang-Undang Pemilihan Umum Tahun 2004 yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tidak ada satupun dari Undang-Undang tersebut yang mengakomodir hak pilih anggota TNI dalam Pemilihan Umum, yang artinya anggota TNI tidak menggunakan hak pilihnya dalam Pemilihan Umum baik untuk memilih maupun untuk dipilih. Misalnya pada pengaturan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 khususnya dalam Pasal 145 dan Pasal 64, di mana pada ketentuan Pasal 145 yang menyebutkan bahwa : “Dalam Pemilihan Umum Tahun 2004 anggota TNI dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilihnya.” Selanjutnya Pasal 64 menyebutkan bahwa: “Calon anggota DPD dari Pegawai Negeri Sipil, anggota TNI, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia selain harus memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 dan Pasal 63 huruf a, harus mengundurkan diri sebagai Pegawai Negeri Sipil, anggota TNI, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.”¹³⁰

¹²⁹ *ibid*

¹³⁰ *www.detik.com*, 15 Januari 2010

Hak politik warga negara Indonesia yang kebetulan menjadi anggota TNI dan Polri tidak dapat dihapuskan oleh siapa saja, termasuk oleh para komandannya. Jelasnya, seorang komandan tidak boleh melarang anggota TNI atau Polri melaksanakan hak pilihnya dalam pemilihan umum. Mereka hanya dapat dilarang bila melanggar ketentuan perundangan yang secara sengaja diatur untuk itu. Hak politik semacam itu juga dimiliki anggota militer di negara-negara demokratis di seluruh dunia. Dalam sejarah Indonesia tercatat, hak pilih anggota TNI dan Polri pernah dilaksanakan pada pemilu tahun 1955 tanpa menimbulkan polarisasi atau gangguan keamanan sebagaimana dikhawatirkan sementara kalangan dewasa ini.¹³¹

Pengkajian yang mendalam berkaitan dengan praktik pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia sangat perlu dilakukan pada saat ini. Pemilihan Umum sebagai sarana warga negara untuk menggunakan hak pilihnya hingga sekarang masih menimbulkan problematika berkaitan dengan boleh atau tidaknya beberapa elemen masyarakat yang tergabung dalam beberapa korps profesi seperti Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di seluruh jajaran untuk menggunakan hak memilih dan hak dipilihnya dalam Pemilihan Umum.¹³² Akan tetapi isu yang paling hangat berkaitan dengan penggunaan hak pilih

¹³¹ *Kompas*, 17 juni 2002

¹³² Syamsuddin Haris dkk., *Loc. Cit.*, hlm. 59

dalam Pemilihan Umum di Indonesia adalah yang melibatkan anggota TNI¹³³ sebagai alat pertahanan negara sekaligus sebagai insan politik.

Sebagian besar pihak memang akhirnya menyarankan sebaiknya hak pilih TNI dan Polri ditunda hingga tahun 2019. Waktu tidak terlalu penting karena esensinya justru bukan di sana. Esensi dari penundaan ini adalah, pertama, pemerintah dan DPR perlu menyiapkan perangkat aturan dan kebijakan yang berkaitan dengan hak pilih TNI dan Polri ini. semestinya Pemerintah perlu mengamandemen Undang-Undang TNI, Undang-Undang Pemilu, dan beberapa kebijakan yang bertentangan dengan pelaksanaan hak pilih TNI dan Polri dalam pemilu.¹³⁴

Secara sederhana dapat dijelaskan bahwa, Hak Asasi Manusia akan terwujud dan dijamin oleh negara yang demokratis dan demikian sebaliknya, demokrasi akan terwujud apabila negara mampu menjamin tegaknya Hak Asasi Manusia. Di masa yang mendatang sudah jelas bahwa setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama di mata hukum dan pemerintahan¹³⁵

Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD juga menyatakan, Pemberian hak memilih untuk prajurit Tentara Nasional Indonesia dan

¹³³ "TNI" termasuk dalam kategori militer formal / militer regular yaitu tentara yang memiliki militansi yang tinggi menguasai peralatan persenjataan dan penggunaannya secara sah dan memaksakannya kepada semua pihak yang mengganggu / mengancam keamanan Negara baik yang bersifat eksternal maupun yang bersifat internal yang pengendaliannya secara terpusat oleh kehendak Negara. M.D. La Ode, *Peran Militer dalam Ketahanan Nasional Studi Kasus Bidang Hankam di Indonesia Tahun 1967-2000*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2006, hlm. 17

¹³⁴ Kompas, 17 Juni 2010

¹³⁵ <http://gendo.multiply.com/journal/item/3>, 17 November 2010, 45.00

Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak akan menimbulkan perpecahan di internal TNI dan Polri, seperti yang dikhawatirkan beberapa kalangan,”Kita sudah memiliki pengalaman pada Pemilu 1955. Saat itu, TNI dan Polri memilih. Tidak apa-apa. tak ada perpecahan,”. Pada Pemilu 1955, TNI dan Polri masih memiliki hak pilih. Pemilu 1955 justru tercatat pemilu yang paling demokratis.¹³⁶

¹³⁶ Lihat *Kompas.com*, 24 Juni 2010.

BAB V
KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Pemilu 1955 di masa Pemerintahan Soekarno didasarkan pada UU Pemilihan Umum No. 7 tahun 1953. Dalam UU tersebut Militer menggunakan hak pilih dan memilih dalam pemilu, sehingga hak politik warga negara yang jadi anggota TNI dan Polri tidak dapat dihapuskan oleh siapa saja, kecuali jika mereka tak bersedia menggunakannya. Namun Pada masa Orde Baru, yang mulai menggelar pemilu tahun 1971, TNI dan Polri tidak menggunakan hak pilih. Karena, hanya purnawirawan ABRI yang bisa menggunakan hak pilih. Namun, penghapusan hak pilih ini bukan tanpa kompensasi karena TNI dan Polri mendapat jatah satu fraksi di DPR/MPR. Untuk, itu, pada era Orde baru, ada empat fraksi di DPR, yakni Fraksi Golongan Karya (Golkar), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), yakni Fraksi Golongan Partai Kebangkitan bangsa dan Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), Kemudian di MPR ditambah dengan Fraksi Utusan Daerah dan Utusan Golongan, Fraksi ABRI juga ada yang duduk di DPRD, hal ini di dasarkan pada UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Di Daerah. Tidak hanya itu kekuatan ABRI diberbagai bidang

dapat dikatakan dominan, bahkan sampai berperan menjadi *co-ruler*. Undang-undang mengenai dwi-fungsi ABRI memudahkan para anggotanya untuk lebih leluasa bergerak dalam kehidupan sosial-politik baik dalam pemerintahan atau secara formal, maupun di luar pemerintahan atau secara informal. Selain jumlah anggota ABRI yang bergerak dibidang sosial-politik tergolong banyak, efek atau pengaruh yang dihasilkan juga besar bagi pemerintahan dan masyarakat Indonesia. Secara gamblang dapat dikatakan bahwa ABRI ketika itu telah menguasai seluruh aspek-aspek yang ada, baik yang formal maupun informal. Setelah reformasi bergulir TNI dan Polri menurut berbagai peraturan perundang-undangan tidak diberikan hak pilih, bahkan keberadaan mereka di parlemen sudah berakhir di tahun 2004, dalam prespektif demokrasi seharusnya anggota TNI dan Polri sebagai individu diberikan hak pilih dalam pemilu.

2. Dalam konteks transisi demokrasi dan sistem demokrasi yang berkembang di Indonesia, salah satu langkah politik yang didorong dalam reformasi adalah mengembalikan hak memilih prajurit TNI dan Polri, karena ini merupakan hak konstitusional setiap warga negara yang tidak boleh dikebiri oleh undang-undang atau oleh siapa pun untuk mendapatkan hak-hak politiknya. Pemilu yang demokratis, pemilu yang dapat memberikan kesempatan bagi setiap warga negara untuk memberikan suaranya, tidak terlepas dia itu militer atau tidak, karena hak pilih warga negara dalam Pemilihan Umum adalah salah satu substansi

terpenting dalam perkembangan demokrasi, sebagai bukti adanya eksistensi dan kedaulatan yang dimiliki rakyat dalam pemerintahan. Pemilihan Umum sebagai lembaga sekaligus praktik politik menjadi sarana bagi perwujudan kedaulatan rakyat sekaligus sebagai sarana artikulasi kepentingan warga negara untuk menentukan wakil-wakil mereka.

3. Dalam perspektif demokrasi dan HAM kedepan anggota TNI dan Polri harus diberikan hak politik dan hak memilih dalam pemilu karena mereka adalah warga negara Indonesia. Melihat kesetaraan politik, itulah salah satu kunci demokrasi yang di aktualisasikan dalam dua kegiatan dan yang paling terkait, memilih dan dipilih. Disini tidak ada secara politik warga negara istimewa maupun yang dipinggirkan. Secara politik militer, non militer sama-sama memiliki hak dan kewajiban yang sama. Karna setiap orang berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Saran.

1. Seharusnya Pemerintah harus menaati konstitusi, dan menegakkan kehidupan demokrasi dengan tetap menghormati hak memilih dalam pemilu. Pemilu Indonesia yang berasas umum dalam arti pemilu adalah agenda kebangsaan, agenda demokrasi bagi WNI tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status sosial. Jika dilihat dari ukuran norma demokrasi dan

HAM, anggota TNI dan Polri memiliki hak politik untuk memilih dalam pemilu, yang sama dengan kaum sipil. Norma demokrasi dan HAM tidak mengenal diskriminasi politik berdasarkan latar belakang profesi. Ini telah berlaku di banyak negara yang memberikan hak memilih bagi anggota militernya. Karena itu, diskriminasi politik atas anggota TNI dan Polri dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap norma demokrasi dan HAM

2. Melihat Contoh perbandingan di negara-negara berkembang seperti Amerika Serikat yang kita kenal merupakan negara yang demokratis juga memberikan hak memilih bagi militernya dan China sendiri yang kita kenal sebagai negara komunis yang selalu membatasi pers yang bebas dan, biasanya pengambilan keputusan dilakukan di balik pintu tertutup, juga dapat memberikan hak memilih bagi militernya, namun ada juga negara yang tidak memberikan hak politik bagi militernya untuk ikut memilih dalam pemilu, yaitu Kolombia, dimana militer Kolombia ini hanya di fokuskan menjaga keamanan negara, karna negara tersebut masih rentang terhadap pemberontakan gerakan-gerakan revolusi dan bayaknya kartel narkoba yang selalu memberi ancaman bagi keamanan nasional. Bercermin dari itu semua, menurut penulis tidak seharusnya negara kita indonesia yang di kenal paling demokratis seperti Amerika Serikat, tidak menganut paham komunis seperti di China, dan aman dari ancaman pemberontak-pemberontakan, tidak memberikan hak politik bagi

militernya. Seharusnya hak politik itu diberikan bagi TNI dan Polri tanpa memandang Institusi terkait. Karena negara kita adalah negara yang demokratis yang selalu menjunjung tinggi nilai-nilai HAM setiap warga negaranya. Oleh karena itu sudah saatnya pemerintah memikirkan untuk membuat Undang-Undang guna mengatur pemberian hak pilih TNI dan Polri dalam pemilu sebagaimana konstitusi juga menyebutkan bahwa, setiap warga negara berhak untuk ikut serta dalam pemilu. Penulis berharap 2019 TNI dan Polri sudah bisa memberikan suaranya.

DAFTAR PUSTAKA

ABRI Abad XXI, Redefinisi, Reposisi, Reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa”, Mabes ABRI.

A. Ahasin Thohari, 2004, *Komisi Yudisial Dan Reformasi Peradilan*, Elsam, Jakarta.

Abdullah Yazid, 2007, *Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia*, Averroes Press, Malang.

Abdul Azis Hakim, 2006, *Distorsi Sistem Pemberhentian (impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi langsung*, Toga Press.

Afan Gaffar, 1999, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

A. Rahma H.I, 2007, *Sitem politik Indonesia*, Grahailmu, Yogyakarta.

Arbi Sanit, 1997, *Partai, Pemilihan Umum dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

_____, 1998, *Reformasi Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

A.Mukti Fadjar, 2010, *Konstitusionalisme Demokrasi*, In-Trans, Malang.

Bambang Sutiyoso, 2004, *Aktualita Hukum dalam Era Reformasi*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta

Bambang Sunggono, 1992, *Partai Politik dalam Pemikiran Kerangka Pembangunan Politik di Indonesia*, Surabaya

Brian Thompson, 1997, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, Blackstone Press Ltd, London.

David Hell, 2004, *Demokrasi dan Tatanan Global*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

David P. Forsythe, 1993, *Hak-Hak Asasi manusia dan Politik Dunia*, ANGKASA, Bandung.

Darwin Prinst, 2001, *Sosialisasi dan Diseminasi Penegakan Hak Asasi Manusia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung

- Dahlan Thaib, 1989, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty Yogyakarta.
- _____, 1994, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta
- Eep Saefulloh Fatah, 1999, *Catatan Atas Gagalnya Politik Orde baru*, Pustaka pelajar, Yogyakarta.
- Suparman Marzuki dan Eko Riyadi (editor), 2008, *Buku Ajar Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta.
- Eko Riyadi dan Supriyanto (editor), 2007, *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia, Kajian Multi Prespektif*, PUSHAM UII, Yogyakarta.
- Ellydar Chaidir, *Negara Hukum Demokrasi Dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Eric A. Nordlinger, 1990, *Militer Dalam Politik*, PT. RINEKA CIPTA, Jakarta
- Fitra Arsil (editor), 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Ctk. Pertama, Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Georg Sorensen, 2003, *Demokrasi Dan Demokratisasi*, Pustaka pelajar, Yogyakarta.
- Haris Munandar (penyunting), 1994, *Pembangunan Politik Situasi Global, dan Hak Asasi di Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Harold Crouch, 1986, *Militer dan Politik di Indonesia*, PT. Sinar Harapan, Jakarta.
- Hendra. Nurtjahyo, (editor), 2004, *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta
- H. Bunyamin Alamsyah, 2010, *Pemilu Dalam Tata Hukum Islam Dan Implementasinya*, BaticPress, Bandung.

- H. Dadang Iskandar, 2010, *TNI ikut Pemilu 2009*, alumnus Suscadoswir Lemhannas, Dekan Fakultas Keguruan & Ilmu Pendidikan Unpad Bandung.
- Idi Subandy Ibrahim (editor), 2006, *Bersaksi Di Tengah Badai dari Catatan Wiranto Jendral Purnawirawan, Ide Indonesia*, Jakarta.
- Iman Kabul, 2005, *Paradikma Pembangunan Hukum Di Indonesia*, Kurnia Kalam, Yogyakarta
- Ibnu Kencana Syafi'i, 2001, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta Pusat: Konstitusi Press, Jakarta.
- Joko J. Prihatmoko, 2008, *Menang Pemilu di tengah Oligarki*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Kartini Kartono, 1996, *ABRI dan Permasalahannya, pemikiran reflektif peranan ABRI di era pembangunan*, Mandar Maju, Bandung.
- Knut.D. Asplund dan Suparman Marzuki, (editor), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Ctk. Pertama, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm. 88
- Kiki Syahnakri, 2008, *Aku Hanya Tentara, catatan militer kepemimpinan dan kebangsaan*, PT. KOMPAS Media Nusantara, Jakarta
- Lance Castles, 2004, *Pemilu 2004*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Majda El- Muhtaj, 2007, *Hak Asasi Manusia, Dalam Konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta.
- Marsono, 1996, *Pemilihan Umum 1997*, Djambatan, Jakarta.
- Mariam Budiardjo, 1994, *Pembangunan Politik, Situasi Global Dan Hak Asasi Di Indonesia*, Gramedia Pustaka, Jakarta.
- _____, 1998, *Partisipasi dan Partai politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

-
- _____, 2005, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- _____, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Jakarta.
- _____, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,
- Mohtar Mas'ood, 1999, *Negara Kapital Dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Moh Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, LP3ES Indonesia.
- _____, 2003, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- _____, 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontraversi*, RajawaliPerss, Jakarta
- _____, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta,
- M.D. La Ode, 2006, *Peran Militer dalam Ketahanan Nasional Studi Kasus Bidang Hankam di Indonesia Tahun 1967-2000*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Muhammad Fajrul Falaakh 2001, (*penyunting*), *Implikasi Reposisi TNI-POLRI di Bidang Hukum*,. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Muladi, 2002, *Demokratisasi Hak Asasi Manusia, Dan Reformasi Hukum Di Indonesia*, The Habibi Center, Jakarta.
-
- Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

_____, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, Uii Press, Yogyakarta.

Ni' matul Huda dan Sri Hastuti Puspitasari, (editor), 2007, *Kontribusi Pemikiran Untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, SH, FH*. Uii Press.

Padmo Wahjono, 1991, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, Ind-Hill-CO, Jakarta.

Peter Baehr dan Pieter Van Dijk (penyunting), 2001, *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta,

Ramly Hutabarat, 2005, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto Tentang Demokrasi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005,

Romi Librayanto, 2008, *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Pertama, PUKAP, Makassar.

Rozali Abdullah dan Syamsir, 2004, *Perkembangan HAM dan keberadaan Peradilan HAM di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor Selatan.

Robert A. Dahl, 1992, *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta

Salim Said, 2002, *Tumbuh dan Tumbangnya Dwifungsi: Perkembangan Pemikiran Politik Militer Indonesia*, Aksara Kurnia, Jakarta.

Saafroedin Bahar, 1996, *Hak Asasi Manusia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

Satya Arinanto, 2003, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas hukum, Universitas Indonesia, Jakarta.

Saurip Kadi, 2000, *TNI-AD Dahulu, Sekarang, dan Masa Depan*, Ctk. I, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.

Syamsuddin Haris dkk, 1998, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta

- Sidney Hook dan Allabukhs K.Brohi, 1987, *Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, Pustaka Firdaus, Jakarta.
- Sri Soemantri Martosoewignjo, 1981, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Saafroedin Bahar, 1966, *Hak Asasi Manusia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Seri Penerbitan Studi Politik, 1997, *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, Penerbit Mizan dan Lab. Ilmu Politik Fisip U, Bandung.
- Ster TNI Pusdeham, 2007, *Netralitas TNI Dalam Pemilu Dan Pilkada*, Penerbit STER TNI, Jakarta.
- Ster TNI dan Pusdenham, 2007, *Sistem Pemilu dan Prosedur pemilihan Di Indonesia*, STER TNI, Jakarta.
- SN. Laila, 2004, *Buku Saku Panduan Bagi Pemilih Perempuan*, Lembaga Advokasi Perempuan DAMAR, Lampung.
- Tataq Chimad, 2004, *kritik Terhadap Pemilihan Langsung*, Pustaka Widyatama, Yogyakarta.
- Th. Sumartana dan Elga Sarapung (editor), 1999, *ABRI dan Kekerasan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Togi Simanjuntak (editor), 2000, *Premanisme Politik*, INSTITUT STUDI ARUS REFORMASI, Yogyakarta.
- Ulf sundhaussen, 1986, *Politik Militer Indonesia 1945-1967 menuju dwi fungsi ABRI*, LP3ES, Jakarta.
- Warida dan Siti, 2003, *Sejarah Nasional dan Umum*, Bumi Aksara, Yogyakarta, Yogyakarta.
- Yopie Renyaan, dan Theodore B, (Editor), 1999, *Transisi Demokrasi, Evaluasi kritis penyelenggaraan pemilu 1999*, KIPP, Jakarta
- Yuddy Chrisnandi, 2008, *Beyond Parlemen, dari Politik Kampus Hingga Sukses Kepemimpinan Nasional*, Ind Hill Co, Jakarta
- Diskusi dengan ketua NSC KID, Dr. Ignas Kleden, seputar Sekolah Demokrasi, Malang, 2008.

Perundang-Undangan

1. UUDS 1945
2. UUD 1945
3. UU No. 7 Tahun 1953 (Tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat)
4. UU No. 16 Tahun 1953 (Tentang kedudukan Hukum Anggota Angkatan Perang)
5. UU No. 29 Tahun 1954 (Tentang Pertahanan Republik Indonesia)
6. UU No. 2 Tahun 1956 (Tentang perubahan Undang_Undang No 7 Tahun 1953, Pemilihan Umum Pemilihan Umum)
7. UU No. 15 Tahun 1969 (Tentang Pemilu Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.
8. UU No. 16 Tahun 1969 (Tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat)
9. UU No. 8 Tahun 1974 (Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian)
10. UU No. 4 Tahun 1975 (Tentang Perubahan Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.)
11. UU No. 20 Tahun 1982 (Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara)
12. UU No. 3 Tahun 1999 (Tentang Pemilihan Umum)
13. UU No. 39 Tahun 1999 (Tentang HAM)
14. UU No. 4 Tahun 2000 (Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum)
15. UU No. 2 Tahun 2002 (Tentang Kepolisian Negara)
16. UU No. 3 Tahun 2002 (Tentang Pertahanan Negara)
17. UU No. 12 Tahun 2003 (Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)
18. UU No. 34 Tahun 2004 (Tentang Tentara Nasional Indonesia)
19. UU No. 23 Tahun 2003 (Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden)

Peraturan Pemerintah

1. PP No. 33 Tahun 1945 (Pemberhentian Sementara Dari Jabatan BAB V Tentang Pernyataan Non Aktif dalam jabatan.
2. PP No. 47 Tahun 1954 (Tentang Pencalonan Buat Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat/konstituante oleh Anggota Angkatan Perang dan Pernyataan Non Aktif/ Pemberhentian Berdasarkan Penerimaan

Keanggotaan Pencalonan Keanggotaan Tersebut, Pun larangan Mengadakan Kampanye Pemilihan Terhadap Anggota Angkatan Perang.

Ketetapan MPR

1. TAP MPRS No III Tahun 1963 (Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup)
2. TAP MPRS No XV Tahun 1966 (Pemilihan Penunjukan Wakil Presiden Dan Tata Cara Pengangkatan Pejabat Presiden)
3. TAP MPRS No. IX Tahun 1966 (Surat Perintah Presiden /Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Pemusyawaratan Rakyat)
4. TAP MPRS XXXIII Tahun 1967 (Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Sukarno)
5. TAP MPR RI No. VI Tahun 2000 (Pemisahan Tentara Nasional Dan Kepolisian Negara RI)
6. TAP MPR RI No. VII Tahun 2000 (Peran Tentara Indonesia Dan Peran Kepolisian Negara RI)

Internet

www.lipi.com, 13 Agustus 2010, 23.00

www.kpu.com, 12 Oktober 2010, 13. 00

www.wikipedia.com, 2 Januari 2011, 21. 30

www.komisipemilihanumum.com, 13 Oktober 2010, 13.45

www.komisipemilihanumu.com, 13 Januari 2009, 22.00

www.beritasore.com, 23 Juni 2010, 14.00

http://muradi.wordpress.com, 17 November 2010, 23.00

www.hukumoline.com, 17 Oktober 2010, 13.00

http://ipung.blog.upi.edu.com, 17 November 2010, 13. 00

www.jurnalhukum.com, 32, September 2010, 17.00

http://www.kpu.go.id 14 Februari 2005, 15.00

www.kpu.com, 13 Oktober 2008, 23.15

www.kpu.go.id, 18 Maret 2000, 23.00

http://klaussurinka.blogspot.com,demokrasi-dan-pendidikan-demokrasi-1.html,
20 Oktober 2010, 12.00

http://gsj.tripod.com/pantau1.htm, 05 Agustus 2010, 13.00.

*http://www.scribd.com/doc/31981386/Dwifungsi-ABRI-Sebagai-Bentuk-Praktek
Politik-Praktis-Militer-di-Indonesia*, 5 Oktober 2010, 10.00

http://www.strategicStudiesinstitute.army.mill/, 19 Oktober 2010, 13.00

www.jurnalhukum.com, tgl. 5 Maret 2009,14.30

www.jurnalhukum.com, 16 januari 2010, 12.00

http://www.scribd.com/doc/21573996/HAM

http://ipung.blog.upi.edu.com, 17 November 2010, 13. 00

http://gendo.multiply.com/journal/item/3, 17 November 2010, 45.00

www.detik.com, 13 September 2010, 14.00

www.detik.com, 15 Januari 2010

http://ophiigreenmind.blogspot.com,mengkaji-pemuliha-hak-pilihanggota.html,
15 Oktober 2010, 23.00

http://www.mpr.go.id/index.php?m=opini&s=detail&id_opini=8369, 27 februari
2009, 09.00

www.legal-fremework-militaryvoting.com, 1 Januari 2010, 14.00

https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html, 15
Oktober 2008, 12.00

www.gudangmateri.com, 5 januari 2010, 10.00

http://id.wikipedia.org/wiki/Republik_Rakyat_Cina, 19 Desember 2010, 23.00

<http://www.iisg.nl/-landsberger>, *compton's Encyclopedia*, 20 April 2010, 23.00

http://translate.google.co.id/translate?hl=id&langpair=en|id&u=http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Colombia, 20 Desember 2010, 13.00

<http://id.wikipedia.org/wiki/Kolombia>, 20 Desember 2010, 15.00

Bartain Simatupang, "Urgensi Hak Pilih TNI", *Pikiran Rakyat Bandung*, 18 Mei 2007, www.pikiran-rakyat.co.id.

Hak Memilih Dan Dipilih Bagi Anggota TNI Dalam Pemilu Dikaitkan dengan sejarah Fungsi TNI, Dikutib dalam Blog Yomi Putri Yosshita dewi, 21 juni 2010, 21.40

Pidato dan diskusi

Diskusi Publik, *Topik, Mengkaji Hak Pilih TNI dan POLRI dalam Pemilu 2014*, *Aceh Peace Program the Aceh Institute*, Jumat 15 oktober 2010

Azis Abdul Azis Anshari, SIP, *Perdebatan Antara Hak Pilih TNI; lagu lama di yang dirilis ulang*, Manager, Pusat Advokasi dan Riset Rakyat (PARRA) Indonesia, 20 Juli 2010

I Nyoman Subanda, *Politik Tentara dan Hak Politik Anggota TNI*, Dosen Fisipol dan Pascasarjana Undiknas , 04 Oktober 2010

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

Seminar, Jurnal dan Makalah

Adnan Buyung Nasution, "*Implementasi Perlindungan Hak Asasi Manusia Dan Supermasi Hukum*" makalah di sampaikan pada seminar pembangunan hukum nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, Hlm. 2.

Muntoha, "*Demokrasi Dan Negara Hukum*", artikel pada Jurnal Hukum, edisi no.

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Hak Asasi Manusia*, Makalah di Sampaikan pada *Lecture*, Peringatan 10 Tahun Kontras, Jakarta, 26 Maret 2008.

Jimly Asshiddiqie, *HAM dan Demokrasi*, makalah disampaikan dalam *stadium general* pada acara *The 1 st National Convergence Corporate Forum for Community Development*, Jakarta, 19 Desember 2005, hlm. 2

Penjelasan Singkat (*Backgrounder*) yang diterbitkan atas kerjasama IDSPS dan *Rights & Democracy* Kanada untuk menyediakan informasi isu-isu di bidang reformasi sektor keamanan bagi masyarakat sipil, 17 November 2010

Arsip Koleksi Digital oleh Holmes Welch, penyelidik sejarah dan agama China, University of Wisconsin, 2004

Armand G. De Cesare, *The American Confusion*, American Military University, Ohio, 3 Februari 2002, hlm. 3

Skripsi dan Tesis

Fiska Friyanti, *Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Sejarah Nasional Indonesia*, Skripsi Fakultas Ilmu Sosial jurusan sejarah, Universitas Negeri Semarang, 2005, hlm. 14.

Maryana Setyaningrum, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Penyelesaian Pembubaran Partai Politik Dalam Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia*, Tesis Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. 19

Dimas Saputra Aditama, *Multikulturalisme dan Demokrasi Di Amerika, Kandidasi Antara Hilary R . Clinton dan Barack Obama dalam democratic primary election tahun 2008*, Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Purwokerto, 2009, hlm. 10

Supardiyono, *Problematika Pengaturan Pemilu Legislatif*, Tesis Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2006, hlm. 31.

Koran

Koran Jakarta, *Hak Memilih TNI*, 23 Juni 2010

Kompas, 17 juni 2002

Kompas, 17 Juni 2010

Kompas.com, 24 Juni 2010.

Harian Umum Sinar Harapan Sore, Senin, 05 Juli 2010

Suara Karya, 30 Desember 2006

Media Indonesia, 22 Desember 2002

Suara Merdeka, 8 Maret 2003

Suara Merdeka, Kamis 26 Februari 2004

New York Times, 12 Jun 2003

Republika, Munafrizal Manan, *Menimbang Hak Pilih TNI*, Dosen FISIP Universitas AL. Azhar Indonesia, 20 Februari 2006

J Kristiadi, *Menyikapi Hak Memilih Di Pilih TNI dan Polri*, Kompas, tanggal 17 juni 2002.

Kompas, 24 Juni 2010, Jaleswari Pramodhawardani Peneliti Pusat Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI, *The Indonesian Institute*