

# KONSEP KEBEBASAN BERPOLITIK ANGGOTA TENTARA NASIONAL INDONESIA DAN KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

LUTFIAN UBAIDILLAH

(Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember)

## Abstrak

Anggota TNI dan Polri tidak diberi hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu karena anggota TNI dan Polri membawa senjata, yang berbeda dengan masyarakat sipil yang tidak membawa senjata, sehingga dapat dimaknai anggota TNI dan Polri itu mempunyai kedudukan yang luar biasa (*extraordinary position*). Secara teoretik memang anggota TNI dan Polri mempunyai hak yang sama dengan warga sipil lainnya, namun secara praktik hal tersebut masih belum bisa dilaksanakan. Hak memilih dan dipilih bagi anggota TNI dan Polri dalam pemilu dapat diberikan karena anggota TNI dan Polri mempunyai hak yang sama sebagai warga negara; *kedua*, Larangan bagi anggota TNI dan Polri untuk memilih dan dipilih dalam pemilu adalah bertentangan dengan asas persamaan di hadapan hukum. Anggota TNI dan Polri mempunyai kedudukan yang sama sebagai warganegara yang berhak untuk memilih maupun dipilih dalam pemilu. Asas persamaan di hadapan hukum mengharuskan bahwa setiap orang harus diposisikan sama di hadapan hukum, tanpa adanya diskriminasi

**Kata Kunci** : Demokrasi.HAM, Kebebasan Berpolitik

## Abstract

*The members of INA and PIR aren't given right to vote and be elected in general elections because the members of INA and PIR had been bringing weapon, they are different with civilians, and than civilians don't bring weapon, with the result that it's mean the members of INA and PIR have extraordinary position. In theory the members of INA and PIR have same right with the other civilians, but in practices it can't be done. Right to vote and be elected to the members of INA and PIR in general election been able to given, because the members of INA and PIR have same right as civilian; second, the prohibition to the members of INA and PIR to vote and be elected in general election is in contradiction with equality before the law principle. The members of INA and PIR have same position as civilians, they have right to vote and be elected in general election. Equality before the law principle require every person must be set up equal in law, without any discriminations.*

**Keywords:** *Democracy, Human Rights, The Political freedom*

## PENDAHULUAN

Sejarah telah mencatat tentang peran serta militer yakni Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI)/Tentara Nasional Indonesia (TNI)<sup>1</sup> dan Kepolisian Negara Republik

---

<sup>1</sup> Sejak tanggal 12 April 1999, sebutan ABRI diganti menjadi TNI, berdasar Skep Panglima TNI nomor: Skep/259/P/IV/1999.

Indonesia (Polri) dalam keikutsertaannya dalam kancah perpolitikan semenjak Indonesia masa Pemerintahan Presiden Soekarno atau biasa disebut dengan masa Orde Lama, TNI dan Polri diberikan hak untuk memilih dalam Pemilu. Sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>2</sup> Kemudian pada Orde Baru atau pemerintahan Presiden Soeharto, TNI dan Polri tidak diberikan hak untuk memilih dalam pemilihan umum, namun keberadaan ABRI dalam ranah politik diatur secara khusus melalui mekanisme pengangkatan dalam lembaga legislatif dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat. Pada masa reformasi yakni tahun 1998, hak memilih dan dipilih pada Pemilu bagi anggota TNI dan Polri dihilangkan sebagaimana yang diamanatkan oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri. Kemudian Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 mengenai kedudukan TNI pada Pasal 5 menyatakan bahwa:

- (1) Kebijakan politik negara merupakan dasar kebijakan dan pelaksanaan tugas Tentara Nasional Indonesia.
- (2) Tentara Nasional Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri dalam kehidupan politik praktis.
- (3) Tentara Indonesia mendukung tegaknya demokrasi, menjunjung tinggi hukum dan hak asasi manusia.
- (4) Anggota Tentara Nasional Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Tentara Nasional Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat paling lama sampai dengan tahun 2009.
- (5) Anggota Tentara Nasional Indonesia hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas ketentaraan.

Selanjutnya Pasal 10 menyatakan, bahwa:

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.
- (2) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat paling lama sampai dengan tahun 2009.

---

<sup>2</sup> Lihat UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 1 Ayat (1) menyatakan: “ Anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih oleh warga negara Indonesia, yang dalam tahun pemilihan berumur genap 18 tahun atau yang sudah kawin lebih dahulu”.

- (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Kedudukan hak politik TNI juga dinyatakan pada Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia Pasal 39 sebagai berikut:

Prajurit dilarang terlibat dalam:

1. Kegiatan menjadi anggota partai politik;
2. Kegiatan politik praktis;
3. Kegiatan bisnis;
4. Kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan jabatan politik lainnya.

Ditambahkan pula dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 28 yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.
- (2) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih.
- (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Ketidakikutsertaan TNI dan Polri dalam politik khususnya hak memilih dan dipilih dalam Pemilu itu dikarenakan reformasi Indonesia yang didorong oleh semangat bangsa Indonesia untuk menata kehidupan dan masa depan bangsa yang lebih baik telah menghasilkan perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan dan kenegaraan. Perubahan tersebut telah ditindaklanjuti antara lain melalui penataan kelembagaan sesuai dengan perkembangan lingkungan dan tuntutan tugas ke depan. Perubahan pada sistem kenegaraan berimplikasi pula terhadap Tentara Nasional Indonesia, antara lain adanya pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menyebabkan perlunya penataan kembali peran dan fungsi masing-masing. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, sekaligus menjadi referensi yuridis dalam mengembangkan suatu undang-undang yang mengatur tentang Tentara Nasional Indonesia.<sup>3</sup> Bahwa peran sosial politik dalam dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menyebabkan terjadinya penyimpangan peran dan fungsi Tentara Nasional Indonesia dan

---

<sup>3</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.

Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berakibat tidak berkembangnya sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.<sup>4</sup>

Di Indonesia, jaminan warganegara terhadap kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran diatur dalam Pasal 28E Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: *“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”*. Namun diamanatkan UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 28J Ayat (2) : *“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”*

Pasal 20 *Declaration of Human Right* tersebut adalah *pertama*, setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berpendapat; dan *kedua*, tidak ada seorangpun dapat dipaksa memasuki salah satu perkumpulan.<sup>5</sup> Kebebasan seperti diuraikan dalam *Article 20* tersebut bersifat universal namun yang tidak universal adalah implementasinya dalam produk perundang-undangan. Hal ini yang kemudian menimbulkan pertanyaan bagi anggota TNI dan Polri terhadap hak politik berupa hak memilih dan dipilih dalam Pemilu yang seharusnya melekat dalam statusnya.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 23 Ayat (1) menyatakan: *“Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya”*. Selanjutnya dalam Pasal 43 Ayat (1) juga menyatakan: *“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”*. Dari ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia peneliti berpendapat bahwa Anggota TNI dan Polri juga mempunyai hak yang sama dengan warga negara lainnya khususnya hak pilih dan dipilih dalam Pemilu. Sesuai dengan Konsepsi Hak Asasi Manusia bahwa seharusnya tidak ada pembatasan terhadap hak pilih dan dipilih bagi TNI dan Polri dalam konteks masyarakat demokratis di Indonesia. Namun pada kenyataannya hak pilih dan dipilih bagi anggota TNI

---

<sup>4</sup> Lihat konsideran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

<sup>5</sup> Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, *Analisis Terhadap Hak Pilih TNI dan Polri dalam Pemilihan Umum*, (Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 No. 1 Januari, 2011), hlm. 50.

dan Polri itu tidak diberikan dan sengaja hak politik tersebut dibatasi oleh Tap MPR No.VI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia Pasal 39 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 28.

Selanjutnya, agar kajian ini lebih terarah, maka lingkup kajian dibatasi dengan memberikan klarifikasi atas judul tesis : ‘Persamaan Hukum Kebebasan Berpolitik Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Pemilihan Umum di Indonesia’ ini sebagai berikut. *Pertama*, bahwa yang dimaksud dengan Persamaan Hukum dalam tulisan ini adalah kesetaraan hak dan posisi yang seimbang dihadapan hukum antara anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) serta warga sipil lainnya dalam kedudukannya sebagai warga negara. *Kedua*, bahwa yang dimaksud dengan Kebebasan Berpolitik Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah kebebasan untuk menentukan arah politik/partai politik yang diinginkan sesuai hati nurani serta hak memilih dan dipilih bagi anggota TNI dan Polri dalam pemilu. Hak anggota TNI dan Polri untuk memilih anggota legislatif, Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan untuk hak dipilih yakni anggota TNI dan Polri dapat mencalonkan diri sebagai calon anggota legislatif, Presiden dan Wakil Presiden. Kebebasan Berpolitik juga mempunyai makna kebebasan hak politik anggota TNI dan Polri untuk memilih dan dipilih dalam pemilu. *Ketiga*, bahwa yang dimaksud dengan Dalam Pemilihan Umum di Indonesia dalam judul tesis ini adalah dalam pemilihan umum untuk memilih Anggota DPR, DPRD, DPD, Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia sesuai dengan UU Pemilu dan UUD NRI Tahun 1945.

Dari latar belakang sebagaimana tersebut, maka peneliti hendak mengkaji dan menganalisis secara lebih dalam mengenai Kebebasan Berpolitik TNI dan POLRI dalam Pemilihan Umum di Indonesia.

### **Rumusan Masalah :**

Dari uraian latar belakang tersebut diatas, maka penulis menarik permasalahan mengenai Prinsip Pengawasan Hubungan Kerja di Bidang Pengupahan Dalam Rangka Perlindungan Pekerja/Buruh, sebagai berikut:

1. Mengapa anggota TNI dan Polri tidak diberi hak pilih dan dipilih di dalam Pemilu?
2. Apakah larangan bagi anggota TNI dan Polri untuk memilih dan dipilih dalam pemilu tidak bertentangan dengan asas persamaan di hadapan hukum?

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **Konsep Kebebasan Berpolitik TNI dan POLRI**

Pengaturan tentang hak pilih dan dipilih dalam perspektif pemerintah, pada hakikatnya merupakan upaya untuk memperoleh kepastian hukum guna membatasi kekuasaan terhadap kemungkinan Bergeraknya kekuasaan atas nalurinya sendiri, yang pada akhirnya mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Konsep pembatasan dalam konteks negara hukum pada awalnya dikemukakan oleh Plato melalui konsepsi *nomoi* yaitu suatu negara di mana semua orang tunduk kepada hukum, termasuk juga penguasa atau rakyat untuk mencegah agar mereka tidak bertindak secara sewenang-wenang. Gagasan bahwa kekuasaan harus dibatasi dikemukakan juga oleh Lord Acton dalam Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, yang mengingatkan bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian termashur adalah “manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakan secara tak terbatas pula” (*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*).<sup>6</sup>

Berdasarkan hal tersebut, maka pembatasan kekuasaan memiliki korelasi yang erat dengan upaya membatasi perilaku dari penguasa, dan untuk dapat menegaskan aspek kepastian hukumnya, maka didalam setiap pengaturan memiliki pembatasan terhadap kebelakuannya. Artinya tidak ada satupun peraturan yang keberlakuannya sepanjang zaman dan memenuhi kebutuhan realitas sosial yang terus berubah, sehingga setiap perubahan pada hakikatnya merupakan konsekuensi logis bagi setiap keinginan untuk memenuhi tuntutan zaman.

Pasal 260 UU Pilpres yang mengatur anggota TNI dan Polri tidak memiliki hak pilih dalam Pemilu. “*Dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009, anggota TNI dan Polri tidak menggunakan haknya untuk memilih*”. Sementara dalam Pasal 326 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif telah dinyatakan anggota TNI dan Polri tidak

---

<sup>6</sup> *ibid*

menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu Legislatif tahun 2014. Padahal hak politik itu dijamin Pasal 28D Ayat (1) jo Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Terkait dengan pembatasan tersebut, maka di dalam hubungan hukum antara negara dengan pegawai negeri khususnya personil TNI dan Polri terdapat ketentuan pembatasan perilaku bagi pegawai yang bekerja dalam instansi negeri. Hubungan ini disebut dengan hubungan dinas publik yang menurut Logemann, hubungan ini terjadi bilamana seseorang mengikatkan dirinya untuk tunduk pada suatu perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan negeri yang dalam melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan negeri itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lainnya. Hal ini berarti bahwa inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah di mana sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan.<sup>7</sup>

Hubungan dinas publik ini dalam penerapannya berkaitan dengan segi pengangkatan Pegawai Negeri yang dikenal dengan teori *Contract Suigeneris*. Teori ini dikemukakan oleh Buys bahwa dalam *Contract Suigeneris* mensyaratkan pegawai negeri harus setia dan taat selama menjadi Pegawai Negeri, meskipun dia setiap saat dapat mengundurkan diri. Dari pendapat Buys ini dapat disimpulkan bahwa selama menjadi Pegawai Negeri, mereka tidak dapat melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh. Karena itu, apabila Pegawai Negeri akan melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh, pemerintah dapat menyatakan yang bersangkutan bukanlah orang yang diperlukan bantuannya oleh pemerintah.<sup>8</sup>

Makna pemberlakuan hubungan dinas publik adalah timbulnya pembatasan terhadap diri Pegawai Negeri melalui peraturan yang dikenakan kepadanya, termasuk di dalamnya adalah hak-hak yang bersifat asasi. Dalam kaitan ini, walaupun hak asasi manusia diakui sebagai hak yang pada dasarnya tidak dapat dikurangi, dirampas sedikitpun oleh siapapun, namun demikian Hak Asasi Manusia bukanlah sesuatu yang bisa dinikmati tanpa batas. Terdapat adagium dalam hukum bahwa penikmatan hak seseorang dibatasi yakni oleh penikmatan hak orang lain. Hal ini memiliki makna bahwa suatu perbuatan (penikmatan hak)

---

<sup>7</sup> Tedi Sudrajat, *Problematika Penegakan Hukuman Disiplin Pegawaiian*, (Purwokerto: Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 8 No. 3, September 2008), hlm. 214.

<sup>8</sup> Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, *op. cit*, hlm. 56.

tidak menimbulkan kerugian pada orang lain, maka tidak ada legitimasi bagi negara untuk merepresi suatu penikmatan hak.<sup>9</sup> Sebaliknya jika memang penikmatan hak akan mengganggu orang lain, maka pembatasan terhadapnya dimungkinkan terjadi. Akan tetapi, perlu ditegaskan bahwa pembatasan haruslah ditentukan dengan hukum semata-mata untuk tujuan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratik. *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) Pasal 29 Ayat (2) menentukan bahwa:

*In the exercise of this 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 of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society.*

(Terj. Di dalam melatih hak asasi ini dan kebebasan, setiap orang hanya akan menjadi subjek kepada pembatasan yang dilindungi oleh hukum untuk tujuan meningkatkan pemahaman dan penghormatan hak asasi dan kebebasan setiap orang dan pertemuan yang hanya menggantungkan moral, pengaturan masyarakat dan kemakmuran di dalam sebuah masyarakat yang demokratis)

Dalam *The International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR)<sup>10</sup> tidak di jumpai ketentuan pembatasan yang berlaku umum atas setiap pasal di dalam konvensi. ICCPR memungkinkan suatu negara peserta untuk membatasi (*to limit*) atau menunda (*suspend*) penikmatan hak dalam hal secara resmi dinyatakan bahwa negara dalam keadaan darurat yang mengancam kelangsungan hidup suatu bangsa. Pasal 4 ayat (1) ICCPR menentukan bahwa:

*In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measure derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.*

(Terj. Peringatan publik saat ini yang mengancam kehidupan negara dan eksistensi pengakuan secara langsung, partai-partai negara pada perjanjian saat ini, dibolehkan melakukan tindakan mengurangi dari kewajiban mereka dibawah perjanjian saat ini

---

<sup>9</sup> Lihat dan bandingkan dengan M. Nur Hasan, *Tantangan Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Magister Ilmu Hukum Trisakti, Jurnal Aspirasi Vol. 16 No. 1, Juli 2006), hlm. 33-40.

<sup>10</sup> *The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) was adopted in 1966 elaborates the principles laid out in UDHR and is legally binding on all states who have signed and ratified its provisions.* (Perjanjian Internal tentang Hak Sipil dan Hak Politik (ICCPR) diadopsi pada tahun 1966 yang merinci tentang dasar-dasar dari UDHR dan merupakan hukum yang mengikat kepada seluruh negara yang sudah ikut menandatangani dan meratifikasi ketentuan tersebut).

sungguh penting ditegakkan yang diperlukan oleh situasi yang darurat, penyediaan sebagaimana halnya tindakan adalah bukan tidak konsisten dengan kewajiban mereka yang lain dibawah hukum internasional dan tidak boleh yang meliputi semata-mata diatas suatu jarangnya warna, jenis kelamin, bahasa, agama atau status sosial).

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 tersebut, kemungkinan untuk itu (membatasi dan menunda) hanya diijinkan dalam hal sangat diperlukan dalam situasi yang amat genting yang mengancam kehidupan bangsa, serta tidak boleh diskriminatif semata pada ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau sosial.

Pada tingkat perundangan-undangan, UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28 J Ayat (1) memberikan pembatasan dan kewajiban hak asasi manusia dengan menyatakan: *“Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara”*.

Dalam konteks konstitusi, kebebasan dan kekuasaan merupakan dua hal yang berhadapan dan memiliki legitimasi yang sah. Kebebasan adalah hak asasi setiap orang yang harus dijamin dan dilindungi oleh karenanya sebagai suatu nilai, maka kebebasan harus diformulasikan dalam Konstitusi. Ketika kebebasan dijamin dalam Konstitusi, maka memaksa atau melarang seseorang yang hak dan kebebasannya dijamin oleh Konstitusi merupakan ketidakadilan, sekaligus mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan. Penyalahgunaan kekuasaan jelas bertentangan dengan hukum terutama dalam negara yang menjunjung tinggi konstitusionalisme. Oleh karena itu, pelanggaran terhadap hukum memerlukan penegakan hukum untuk menciptakan rasa adil dalam masyarakat.<sup>11</sup>

Pembatasan Hak Asasi Manusia dijumpai dalam piagam Hak Asasi Manusia yang tercantum dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. XVII/MPR/1998 Pasal 34 yang menentukan bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara. Piagam Hak Asasi Manusia juga menegaskan bahwa penikmatan hak asasi manusia bisa dibatasi oleh hukum. Ditentukan oleh Pasal 36 dari Ketetapan MPR tersebut bahwa:

Di dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang

---

<sup>11</sup> Terpetik dari Ramly Hutabarat, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia (1971-1997)*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 225-226.

lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Sementara itu Pasal 70 Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga mengatur limitasi hak asasi manusia dengan menentukan bahwa:

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan Undang-Undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, kemanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Hal tersebut bermakna bahwa pembatasan terhadap hak pilih dan dipilih bagi anggota TNI dan Polri dimaksudkan agar penyelenggaraan tugas pemerintah berupa pertahanan dan keamanan dilaksanakan secara penuh oleh anggota TNI dan Polri. Namun permasalahannya adalah perkembangan masyarakat demokratis di Indonesia semakin mengarah pada konsolidasi politik dalam hal pemberian hak yang sama pada setiap warga negara.<sup>12</sup>

Konsolidasi demokrasi adalah suatu proses pemapanan sistem demokrasi, untuk menuju pada sistem politik yang stabil dan mapan. Konsolidasi demokrasi memerlukan tiga hal, yaitu: pertama, pendalaman demokrasi (*democratic deepening*), yakni struktur-struktur politik menjadi semakin terbuka (liberal), akuntabel, representatif dan fleksibel. Ini berarti kebebasan politik dijamin tetapi sekaligus juga tunduk pada hukum; kedua, pelembagaan politik (*political institutionalization*), yaitu terbangun dan tertatanya struktur-struktur politik dan pemerintahan untuk menjamin terselenggaranya birokrasi yang melayani kebutuhan publik, pemerintahan perwakilan yang mapan dan bertanggung jawab (partai politik, pemilu, badan-badan pemerintahan) yang mencerminkan pluralitas kepentingan masyarakat. Artinya, demokrasi akan dijadikan sebagai model dan aturan main bersama untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi baik secara sosial, politik, ekonomi dan budaya. Oleh karena itu, salah satu ciri dari konsolidasi demokrasi adalah semakin kuatnya nilai-nilai demokrasi, khususnya jaminan kebebasan untuk berserikat dan berkumpul serta berorganisasi dan tidak adanya tekanan-tekanan politik oleh rezim menjadi salah satu dari sekian indikator. Konsolidasi demokrasi juga dicirikan oleh kuatnya pemahaman elit politik bahwa model

---

<sup>12</sup> Sumali, *Urgensi TNI di Bingkai Konstitusi dalam Persepektif Yuridis Politis*, Jurnal Hukum Republica, Vol. 3 No. 1, Tahun 2003, Pekanbaru: Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning, hlm. 61.

demokrasi (sistem demokrasi) adalah pilihan satu-satunya bagi pelaksanaan dan mekanisme untuk melaksanakan pemerintahan.<sup>13</sup>

Posisi anggota TNI dan Polri dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mempunyai hak pilih membuktikan adanya ketidakadilan dan diskriminasi. Penghilangan hak pilih merupakan diskriminasi terhadap anggota TNI dan Polri, karena pada kenyataannya PNS justru masih tetap menandatangani haknya untuk memilih. Padahal anggota PNS dan TNI-Polri adalah pegawai negeri yang mempunyai kedudukan yang sama.

Mencermati relevansi dari substansi pengaturan tentang pembatasan penikmatan hak asasi manusia karena pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis apabila dikaitkan dengan hak pilih dan dipilih bagi anggota TNI dan Polri, maka pengaturan tersebut masih perlu untuk dievaluasi dengan pemikiran bahwa konsep demokrasi tersebut telah mencederai nilai-nilai ideal demokratis dengan adanya penghapusan hak asasi dan dihilangkannya keterwakilan lembaga TNI dan Polri dalam ranah politik.<sup>14</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat dikatakan bahwa unsur keterlibatan atau partisipasi setiap warga masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan adalah sesuatu yang mutlak, terlepas apakah keterlibatan itu secara langsung maupun tidak langsung melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam lembaga-lembaga perwakilan.

Robert Dahl sebagaimana dikutip oleh Afan Gafar, dalam kaitan ini mengemukakan tujuh kriteria demokrasi untuk mengamati ada tidaknya demokrasi yang diwujudkan dalam suatu pemerintahan negara.

- (1) *Control over government decisions about policy is constitutionally vested in elected officials;*
- (2) *Elected officials are chosen and peacefully removed in relatively frequent, fair and free elections in which coercion is quite limited;*
- (3) *Practically all adults have the rights in vote in these elections;*
- (4) *Most adults have the right to run for public officer for which candidates run in these elections;*

---

<sup>13</sup> T. Hari Prihatono, 2008, *Departemen Pertahanan-TNI-Masyarakat Sipil : Relasi dalam Formulasi Kebijakan dan Transparansi Implementasi*, dalam diskusi untuk simposium “10 Tahun Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia” dengan tema “Reformasi TNI dan Departemen Pertahanan RI Pasca Orde Baru di Indonesia”, yang diselenggarakan atas kerja sama Lesperssi-HRWG-IDSPS-SCAF, Hotel Sultan –Jakarta 28-29 Mei 2008.

<sup>14</sup> Lihat Albert Hasibuan, *Politik Hak Asasi Manusia (HAM) dan UUD 1945*, (Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Vol. 8 No. 1 Juli 2008), hlm. 43-62.

- (5) *Citizens have an effectifly enforced rights to freedom of expression, particularly political expression, including criticism of the officials, the conduct of the government, the prevalling political, economic, and social system, and the dominants idiology;*
- (6) *These also have acces of alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group;*
- (7) *Finally the have and effectivly enforces right to form and join autonomous associations, including political parties interest group, that attempt to influnce the government by competing in elections and by other peaceful means.<sup>15</sup>*

- (Terj. 1. Pengaturan yang dilakukan putusan Pemerintah tentang kebijakan adalah secara konstitusional di dalam pemilihan pejabat pemerintah
2. Pemilihan pejabat pemerintah adalah dengan pemilihan dan keadaan tanpa paksaan yang dilakukan dalam waktu yang telah ditentukan, adil, dan pilihan yang bebas yang mana tanpa paksaan dalam melakukannya.
  3. Dalam pelaksanaannya semua orang yang sudah dewasa (mempunyai hak suara) adalah mempunyai hak pilih dalam Pemilu.
  4. Semua orang yang sudah dewasa mempunyai hak asasi untuk ikut dalam pemerintahan untuk menjadi kandidat di dalam Pemilu.
  5. Warga negara mempunyai hak yang kuat untuk mengungkapkan kebebasan berekspresi, mengungkapkan ekspresi politiknya, sebagaimana mengkritik pemerintahan, putusan pemerintah, hak dalam berekspresi dalam bentuk tulisan, ekonomi dan sistem sosial dan juga idiologi yang dominan.
  6. Hal ini juga mempunyai hak alternatif untuk mendapatkan informasi yang tidak dimonopoli oleh Pemerinath atau oleh kelompok yang lain.
  7. Yang terakhir adalah hak asasi setiap orang untuk dapat ikut dan mengekpresikan haknya dalam politik, seperti dalam partai politik, dan melakukan hak politiknya untuk memajukan negara dalam partai politik tersebut.

Kriteria ideal yang disampaikan oleh Robert Dahl tidak selaras dengan pengaturan negara terhadap pembatasan hak anggota TNI dan Polri dalam proses politik, karena tidak diberikannya akses perwakilan di lembaga legislatif dan tidak diberikan hak untuk dipilih dalam Pemilu. Hal ini memmbuktikan bahwa tidak adanya perlindungan hukum terhadap pembatasan hak pilih bagi TNI dan Polri dengan konsepsi Hak Asasi Manusia dalam konteks masyarakat demokratis di Indonesia.

Konsep hak (*rights*) dengan ajektif manusia (*human*) mempunyai yang saling terkait bahwa hak-hak itu dimiliki oleh laki-laki maupun perempuan secara sama. Seluruh manusia dimanapun dan kapanpun karena kemanusiaannya tanpa memandang jenis kelamin, ras, usia, kelas sosial, kewarganegaraan, etnis atau afiliasi kesukuan, kekayaan, jabatan, keahlian, agama, ideologi dan komitmen-komitmen lainnya. Dengan keseluruhan pemikiran tersebut, maka tepat yang dikatakan oleh Todung Mulya Lubis, bahwa menelaah HAM sesungguhnya

---

<sup>15</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transsi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 6-7.

adalah menelaah totalitas kehidupan, sejauh mana kehidupan kita memberi tempat yang wajar kepada kemanusiaan.<sup>16</sup>

Hal inilah yang kemudian mengantar pada eksistensi hukum dalam negara yang seharusnya memberikan tempat dan hak politik bagi anggota TNI dan Polri ke dalam kategori *inalienable*, tidak dapat dialihkan, dirampas, atau diganggu gugat; dan *imprescriptible*, tidak dapat hilang, betapapun telah digerogeti atau gagal dalam pemenuhannya.

Perlu dicermati bahwa keberadaan dari HAM memberikan kewajiban kepada negara, yakni kewajiban untuk menghormati (*to respect*), kewajiban untuk melindungi (*to protect*), dan kewajiban untuk memenuhi (*to fulfil*) Hak Asasi Manusia. Jika suatu Negara gagal dalam memenuhi satu dari kewajiban itu maka suatu negara bisa dikatakan telah melanggar HAM. Kewajiban untuk menghormati HAM mensyaratkan negara untuk mencegah atau menahan dari melanggar atau mengurangi penikmatan hak asasi warga. Kewajiban untuk memenuhi HAM mensyaratkan negara untuk mengambil langkah-langkah legislasi, administrasi, keuangan, peradilan dan upaya-upaya lain untuk mewujudkan hak tersebut.

Dengan demikian, hak politik WNI yang kebetulan jadi anggota TNI dan Polri tidak dapat dihapuskan oleh siapapun, kecuali jika mereka tidak bersedia menggunakannya. Problematika dalam meletakkan supremasi hukum sebagai landasan utama berdemokrasi dan upaya penegakan keadilan tidak semata-mata terletak pada halangan struktural atas lemahnya *political will* penegak hukum dalam penegakan prinsip *justice for all*, tetapi juga pada sangat mudahnya norma hukum tidak saja belum terisi oleh nilai-nilai keadilan, tetapi hukum juga sering kali mengabdikan diri sebagai instrumen kekuasaan.<sup>17</sup> Perlu ditegaskan bahwa hak pilih dan dipilih anggota TNI dan Polri pernah dilaksanakan pada Pemilu 1955 tanpa menimbulkan permasalahan dan gangguan keamanan sebagaimana dikhawatirkan sementara kalangan pada saat ini.

Khawatiran tentang hak pilih dan dipilih anggota TNI dan Polri yang akan menyebabkan ketidaknetralan dalam Pemilu juga masih kurang berdasar. Sebab secara historis pada Pemilu pertama tahun 1955, anggota TNI dan Polri telah ikut berpartisipasi dalam arena politik dan tidak ada sesuatu hal yang mempengaruhi demokratisasi pada masa itu. Dalam optik Hak Asasi Manusia dan UUD NRI Tahun 1945, secara nyata dinyatakan bahwa hak

---

<sup>16</sup> Todung Mulya Lubis, *Menegakan Hak Asasi Manusia, Menggugat Diskriminasi*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 39 No. 1, Januari-Maret 2009), hlm. 61.

<sup>17</sup> Marcus Priyo Gunarto, *Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Dinamika Global*, (Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 19 No. 2, Juni 2007, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada), hlm. 259.

ikut serta dalam Pemilu adalah *fundamental right*, hak tersebut telah dilindungi oleh konstitusi dan bersifat *non-derogable right* yang berlaku bagi seluruh warga negara tanpa terkecuali.

Anggota TNI dan Polri sebagai warga negara Indonesia sebagai pribadi mempunyai kedudukan yang sama dengan kalangan sipil lainnya.<sup>18</sup> Bilamana dilihat kembali tentang kekhawatiran dari para kalangan sipil yang melarang TNI dan Polri dilarang mengeluarkan hak pilih dan dipilih, pendapat tersebut jauh dari kenyataan. Dikarenakan jumlah personel TNI dan Polri secara keseluruhan hanya sekitar 400.000, yang sangat kalah jauh dengan penduduk Indonesia secara keseluruhan. Hal ini mengartikan bahwa bila hak pilih TNI dan Polri itu mau diarahkan untuk memilih calon atau partai tertentu, hal tersebut tidak berpengaruh banyak terhadap perolehan suara. Kemudian bilamana ada kekhawatiran tentang penyalahgunaan wewenang tentu menjadi tugas politisi sipil supaya membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyalahgunaan tersebut.

Pelaksanaan Pemilu yang pertama kali pada tahun 1955, anggota TNI dan Polri ikut memilih dan dipilih. Dan pada catatan sejarah terbukti anggota TNI dan Polri pada masa itu tetap profesional dan netral dalam menjalankan fungsinya sebagai alat negara penegak hukum mewujudkan ketertiban dan keamanan masyarakat. Kebijakan Pemerintah yang melarang anggota TNI dan Polri untuk memberikan hak pilih dan dipilih merupakan diskriminasi terhadap warga negara karena pekerjaan dan status sosial. Padahal negara wajib memberikan perlakuan yang sama dan adil tanpa ada diskriminasi terhadap semua warga negara. Sebetulnya menurut UUD NRI Tahun 1945 TNI dan Polri mempunyai hak pilih dan dipilih. Namun hingga saat ini TNI dan Polri masih belum dapat menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu 1999, 2004, 2009 dan 2014. Ke depannya mungkin saja hak pilih dan dipilih TNI-Polri dalam Pemilu dapat digunakan, jika sudah dicantumkan dalam UU Pemilu

## **KESIMPULAN**

Dari pembahasan yang telah dikemukakan sebelumnya, penulis dapat menarik suatu kesimpulan bahwa

- (1) Anggota TNI dan Polri tidak diberi hak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu dikarenakan anggota TNI dan Polri membawa senjata, yang berbeda dengan masyarakat sipil yang tidak membawa senjata, sehingga dapat dimaknai anggota TNI dan Polri itu mempunyai kedudukan yang luar biasa (*extraordinary position*). Secara teoretik

---

<sup>18</sup> Muhammad Gaussyah, *Pencabutan Hak Pilih Polisi Dinilai Diskriminatif*, [www.hukumonline.com.htm](http://www.hukumonline.com.htm), diakses tanggal 19 April 2014.

memang anggota TNI dan Polri mempunyai hak yang sama dengan warga sipil lainnya, namun secara praktik hal tersebut masih belum bisa dilaksanakan. Hak memilih dan dipilih bagi anggota TNI dan Polri dalam pemilu dapat diberikan karena anggota TNI dan Polri mempunyai hak yang sama sebagai warga negara. Oleh sebab itu menjadi alternatif pemikiran yang ditawarkan dalam kajian ini;

- (2) Larangan bagi anggota TNI dan Polri untuk memilih dan dipilih dalam pemilu adalah bertentangan dengan asas persamaan di hadapan hukum. Anggota TNI dan Polri mempunyai kedudukan yang sama sebagai warganegara yang berhak untuk memilih maupun dipilih dalam pemilu. Asas persamaan dihadapan hukum mengharuskan bahwa setiap orang harus diposisikan sama dihadapan hukum, tanpa adanya diskriminasi

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000)  
Ramly Hutabarat, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia (1971-1997)*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005)

### Jurnal

Albert Hasibuan, *Politik Hak Asasi Manusia (HAM) dan UUD 1945*, (Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Vol. 8 No. 1 Juli 2008)  
Marcus Priyo Gunarto, *Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Dinamika Global*, (Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 19 No. 2, Juni 2007, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada)  
M. Nur Hasan, *Tantangan Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Magister Ilmu Hukum Trisakti, Jurnal Aspirasi Vol. 16 No. 1, Juli 2006)  
Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, *Analisis Terhadap Hak Pilih TNI dan Polri dalam Pemilihan Umum*, (Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 No. 1 Januari, 2011)  
Sumali, *Urgensi TNI di Bingkai Konstitusi dalam Persepektif Yuridis Politis*, Jurnal Hukum Republica, Vol. 3 No. 1, Tahun 2003, Pekanbaru: Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning  
Tedi Sudrajat, *Problematika Penegakan Hukuman Disiplin Pegawaiian*, (Purwokerto: Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 8 No. 3, September 2008)  
Todung Mulya Lubis, *Menegakan Hak Asasi Manusia, Menggugat Diskriminasi*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 39 No. 1, Januari-Maret 2009)  
T. Hari Prihatono, 2008, *Departemen Pertahanan-TNI-Masyarakat Sipil : Relasi dalam Formulasi Kebijakan dan Transparansi Implementasi*, dalam diskusi untuk simposium “10 Tahun Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia” dengan tema “Reformasi TNI dan Departemen Pertahanan RI Pasca Orde Baru di Indonesia”, yang diselenggarakan atas kerja sama Lesperssi-HRWG-IDSPS-SCAF, Hotel Sultan –Jakarta 28-29 Mei 2008.

### Internet.

Muhammad Gaussyah, *Pencabutan Hak Pilih Polisi Dinilai Diskriminatif*, [www.hukumonline.com.htm](http://www.hukumonline.com.htm), diakses tanggal 19 April 2014.

### Perundang-undang

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;

- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia