

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
 "RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"
 Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
 dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh

Netralitas Tni Dalam Pemilu : Kebijakan, Masa Depan Dan Tantangan

Tatang Sudrajat ^a, Mukhsin Al-Fikri ^b dan Tresya Wulandari ^c

^{a, b} Universitas Sangga Buana, Bandung

^c Universitas Pasundan, Bandung

e-mail : ^a id.tatangsudrajat@gmail.com ^b enginekeren@yahoo.co.id,

^c bunda_tresia@yahoo.com

Abstrak

Sejarah politik kontemporer Indonesia tidak pernah terlepas dari posisi, peran dan dinamika institusional TNI (sebelumnya bersama Polri dinamakan ABRI) dalam menapaki perjalanan hidup berbangsa dan bernegara. Di setiap episode sejarah politik dan pemerintahan, dinamika peran keterlibatan TNI memiliki karakteristiknya masing-masing. Memasuki era reformasi tahun 1998, terbit kebijakan yang memisahkan TNI dengan Polri serta penajaman arti penting netralitasnya dalam pemilu. Dengan metode deskriptif yuridis-normatif, serta teknik kepustakaan dan studi dokumenter, terungkap bahwa implementasi kebijakan tentang netralitas TNI dihadapkan pada berbagai tantangan dan permasalahan. Berbagai faktor internal dan tantangan eksternal, serta perkembangan global turut mewarnai kiprahnya dalam pemilu sebagai sarana demokrasi. Pemilu merupakan salah satu determinan dalam mengevaluasi derajat netralitas dirinya dalam pentas politik. Untuk mewujudkan masa depan kehidupan politik yang makin demokratis, diperlukan dorongan dan kerjasama semua pihak yang berkepentingan untuk terwujudnya keefektifan kebijakan netralitas TNI ini. Perlu mulai dipikirkan tentang format netralitas TNI dalam pemilu yang akan datang.

Kata Kunci: netralitas, pemilu, implementasi kebijakan

Tni Neutrality In Elections: Policy, The Future And Challenges

Abstract

The history of contemporary Indonesian politics has never been separated from the position, role and institutional dynamics of the TNI (previously together with the Indonesian National Police, known as ABRI) in treading the journey of life as a nation and state. In each episode of political and government history, the dynamics of the role of TNI involvement have their own characteristics. Entering the reformation era in 1998, a policy was issued to separate the TNI from the Polri and sharpened the importance of neutrality in elections. With the descriptive-juridical-normative method, as well as library techniques and documentary studies, it was revealed that the implementation of the policy on TNI neutrality was faced with various challenges and problems. Various internal factors and external challenges, as well as global developments have also colored his work in elections as a means of democracy. Election is one of the determinants in evaluating the degree of neutrality itself in the political stage. To realize a more democratic future of political life, it is necessary to encourage and cooperate with all interested parties to realize the effectiveness of this TNI neutrality policy. It is necessary to start thinking about the TNI's neutrality format in the upcoming elections.

Keywords: *neutrality, election, policy implementation*

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

A. PENDAHULUAN

Diskursus tentang netralitas TNI dalam kancah politik nasional tidak akan pernah membosankan, termasuk ketika dilakukan evaluasi penyelenggaraan pemilu serentak 2019. Sejak kebijakan pemisahan TNI dan Polri di awal era reformasi 20 tahun silam, berbagai aspek yang melingkupinya menjadi perhatian luas. Netralitas tiap anggota dan institusi selalu jadi perdebatan tidak ada henti. Tidak mudah untuk mengimplementasikan kebijakan ini sampai dengan level yang paling operasional. Beragam kendala menghadang, yang bersifat internal organisatoris dan juga dalam kaitan interaksinya dengan berbagai elemen kekuatan sosial politik.

Berbagai peristiwa yang melibatkan anggota TNI dalam masa pemilu kemudian menjadi substansi menarik untuk didiskusikan. Beberapa tahun lalu ada pernyataan dari petinggi TNI agar mulai difikirkan anggota TNI diberi hak untuk memilih, karena sebagai warganegara hal itu dijamin konstitusi. Pada pemilu tahun 2019 yang lalu, terdapat kontroversi tentang netralitasnya terkait preferensi pilihan dalam pemilu presiden/wakil presiden. Ini mengindikasikan bahwa keterkaitan anggota dan institusi TNI dalam politik Indonesia selalu jadi sorotan. Terakhir, kontroversi pengisian jabatan penjabat kepala daerah oleh militer aktif, serta disebutkan Panglima TNI Jenderal Andika Perkasa sebagai salah satu bakal calon Presiden RI dalam Rakernas Partai Nasdem beberapa hari lalu mengindikasikan hal yang sama. Sebenarnya hal ini berkenaan dengan salah satu pertanyaan setelah tidak adanya lagi Dwifungsi ABRI, khususnya sejak pemilu 2004 sampai dengan sekarang. Terlebih-lebih pada episode berikutnya anggota TNI dan Polri tidak lagi memiliki wakil di parlemen (MPR, DPR, DPD). Karenanya, muncul pertanyaan tentang momentum yang tepat hak pilih diberikan kepadanya.

Untuk menjawab hal tersebut tidaklah terlalu sederhana. Secara formal, telah lahir berbagai kebijakan publik yang ditetapkan institusi negara berupa produk hukum sebagai kelanjutan hilangnya Dwifungsi ABRI. Diantaranya adalah TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri, TAP MPR No. VII/MPR/2000

tentang Peran TNI dan Peran Polri, UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, UU No.17 Tahun 2007, serta beberapa UU terkait pemilu yang menegaskan anggota TNI dan Polri tidak diberikan hak untuk memilih dan dipilih, terakhir UU No. 7 Tahun 2017.

Dengan metode deskriptif-yuridis normatif dengan teknik kepustakaan dan studi dokumenter, penelitian ini mengelaborasi kebijakan publik tentang peran, posisi dan netralitas TNI; masa depan, tantangan dan permasalahan dalam implementasinya serta dukungan para stakeholders kebijakan guna keefektifan implementasi kebijakan tersebut.

B. PEMBAHASAN

a. Kebijakan Netralitas TNI

Perubahan sangat cepat pascatumbangnya rezim Residen Soeharto tahun 1998, membawa dampak luar biasa terhadap kehidupan TNI (ABRI ketika itu). Ini tidak saja berdimensi internal dalam arti tuntutan untuk menata desain organisasi sebagai pengawal NKRI, tetapi juga dimensi eksternal dalam reposisinya sebagai bagian integral dari masyarakat dan Bangsa Indonesia. Saat itu, yang embrionya sudah terasa sejak beberapa tahun sebelumnya terdapat tuntutan untuk memformulasikan kembali peran-peran kesejarahannya sesuai dinamika kehidupan bangsa yang sedang berkembang.

Tidak mengherankan apabila para wakil rakyat dalam Lembaga Tertinggi Negara, MPR ketika itu, melahirkan berbagai kebijakan yang membawa perubahan besar dalam tatanan kehidupan politik. Kebijakan negara ini diawali dengan terbitnya TAP MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Kepolisian Negara RI, serta TAP MPR No.VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara RI. Hal ini selanjutnya diikuti berbagai kebijakan negara lainnya, diantaranya lahirnya UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, UU No.17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025, serta beberapa undang-undang terkait pemilu, yang terakhir adalah UU No.17 Tahun 2017 tentang Pemilu. Terbitnya beberapa produk hukum tersebut merupakan wujud nyata

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

kebijakan publik selaras dengan yang dikemukakan Anderson bahwa *in its positive form, public policy based on law* (1978:3).

Dalam konsideran huruf d TAP MPR RI No.VI/MPR/2000 disebutkan bahwa peran sosial politik dalam dwifungsi ABRI menyebabkan terjadinya penyimpangan peran dan fungsi TNI dan Polri yang berakibat tidak berkembangnya sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Pasal 2 ayat (1) nya menegaskan bahwa TNI adalah alat negara yang berperan dalam pertahanan negara. Kedua ketentuan tersebut secara implisit mengindikasikan bahwa kepada TNI terdapat tuntutan yang sangat besar untuk dapat menempatkan dirinya secara tepat dalam kehidupan bernegara. Ketentuan ini lahir dengan dasar argumentasi yang kokoh atas hasil evaluasi terhadap peran historis TNI sebelumnya yang berkontribusi bagi kehidupan politik yang kurang selaras dengan demokratisasi sebagai bagian dari perkembangan global. Elit politik menurut Anggoro meminta agar militer mereposisi, mereformasi dan kembali ke jati diri sebagai pelindung negara, bukan pelindung atau alat kekuasaan rezim yang berkuasa (2016:837).

Dalam konsideran huruf f TAP MPR No.VII/MPR/2000 antara lain disebutkan bahwa penataan kembali peran TNI ini seiring dengan proses demokratisasi dan globalisasi, serta menghadapi tuntutan masa depan, peningkatan kinerja dan profesionalisme. Dalam TAP MPR ini terdapat pula ketentuan yang sangat penting terkait dengan netralitas TNI, yaitu Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan bahwa kebijakan politik negara merupakan dasar kebijakan dan pelaksanaan tugas TNI. Selain itu, TNI juga bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2), serta penegasan bahwa anggota TNI tidak menggunakan hak memilih dan dipilih yang diatur dalam Pasal 5 ayat (3). Dari ketiga rumusan kalimat tersebut jelas bahwa kebijakan negara tentang format netralitas TNI ini telah menjadi rujukan yuridis yang kokoh bagi pengaturan lebih lanjut dalam bentuk undang-undang.

Dalam Pasal 5 UU No.34 Tahun 2004 disebutkan bahwa TNI berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan

tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Pada huruf e konsideran undang-undang tersebut disebutkan antara lain bahwa TNI dibangun dan dikembangkan secara profesional sesuai kepentingan politik negara, mengacu pada nilai dan prinsip demokrasi. Dalam bagian Penjelasan Pasal 5 UU ini disebutkan pula bahwa yang dimaksud dengan kebijakan dan keputusan politik negara adalah kebijakan politik pemerintah bersama-sama DPR yang dirumuskan melalui mekanisme hubungan kerja antara pemerintah dan DPR, seperti rapat konsultasi dan rapat kerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, dalam Pasal 39 disebutkan antara lain bahwa prajurit dilarang terlibat dalam kegiatan menjadi anggota partai politik dan kegiatan politik praktis. Ini mengandung makna bahwa gerak langkah TNI sepenuhnya ditentukan oleh keputusan politik negara melalui kedua lembaga negara tersebut, bukan atas dasar kepentingan subjektif TNI semata sehingga anggota TNI dilarang aktif dalam kegiatan politik praktis.

Berkenaan dengan pembangunan nasional, maka arah pembangunan yang terkait dengan eksistensi TNI disebutkan dalam Bab IV Lampiran UU No.17 Tahun 2007, antara lain bahwa peningkatan profesionalitas TNI dilaksanakan dengan tetap menjaga netralitas politik. Ini bermakna bahwa pembangunan bidang politik sebagai salah satu unsur dari pembangunan nasional secara keseluruhan yang berkaitan dengan TNI akan berjalan dengan baik apabila netralitas TNI mewujudkan dalam kenyataan. Keberhasilan pembangunan nasional di bidang politik diyakini akan berkontribusi positif terhadap pembangunan di bidang yang lainnya. Ini merupakan tantangan nyata yang sebagaimana dikemukakan Huntington bahwa masalah yang dihadapi pemimpin pemerintahan demokrasi baru adalah mengurangi kekuasaan dan privilese lembaga militer hingga tingkat yang sesuai dengan tingkat jalannya demokrasi konstitusional (1995:307).

Secara langsung maupun tidak langsung, spirit netralitas TNI tersebut juga dalam UU No. 7 Tahun 2017. Dalam Pasal 200 antara lain disebutkan bahwa dalam pemilu, pileg dan pilpres, anggota TNI tidak menggunakan haknya untuk memilih. Pada dasarnya pasal ini merupakan penegasan dari ketentuan yang sama

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

dalam beberapa undang-undang sebelumnya mengenai tidak digunakannya hak untuk memilih. Makna langsung ketentuan ini berkenaan dengan terma netralitas TNI bahwa melalui ketentuan pasal ini pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) memerintahkan agar anggota TNI tidak menggunakan haknya untuk memilih. Ini sangat penting mengingat implikasi sosial politik yang akan timbul bila anggota TNI yang beraneka ragam kesatuannya tetapi berada dalam satu komando atasannya melaksanakan haknya untuk memilih. Terdapat kekhawatiran bahwa TNI yang tugasnya menjaga keutuhan dan kedaulatan negara akan terpecah karena komandan masing-masing kesatuannya di berbagai matra (darat, laut dan udara) berbeda pilihan politiknya dalam pemilu.

Berkenaan dengan persyaratan pencalonan anggota DPD, DPR, DPRD serta Presiden/Wakil Presiden antara lain disebutkan kalau yang bersangkutan masih aktif sebagai anggota TNI harus mengundurkan diri sebagai anggota TNI, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali. Hal ini secara eksplisit diatur dalam Pasal 182 huruf k, Pasal 227 huruf o, dan Pasal 240 huruf k. Dalam kaitan dengan netralitas dari aspek hak anggota TNI untuk dipilih, ketentuan ini sangat rasional, karena haknya yang dijamin konstitusi untuk berkompetisi dalam pemilu dijamin oleh undang-undang dengan syarat yang bersangkutan harus mundur dulu dari keanggotaan TNI. Netralitas TNI secara institusional tidak terganggu oleh ekspresi personal anggotanya yang berniat maju sebagai calon anggota badan legislatif atau calon presiden/wakil presiden. Ini berarti pula bahwa tidak akan terjadi konflik kepentingan bagi dirinya karena sudah tidak ada lagi kendala struktural untuk mewujudkan cita-citanya membangun negara melalui jalur politik praktis.

Demikian pula pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan kampanye pemilu dilarang mengikutsertakan anggota TNI sebagaimana tertuang dalam Pasal 280 ayat (2) huruf g. Dalam konteks ini, makna netralitas TNI dalam implementasinya akan sangat tergantung kepada dua pihak, yaitu pelaksana/tim kampanye serta institusi dan anggota TNI. Pelaksana/tim kampanye sebagai subjek kampanye harus memiliki kesadaran tinggi untuk tidak melibatkan anggota TNI dalam kampanye.

Sedini mungkin pihak penyelenggara dan pengawas pemilu pada berbagai tingkatan juga harus mengingatkan tentang pentingnya hal ini. Di sisi lain, anggota TNI di berbagai matra dan kesatuan juga jangan mau dijadikan sebagai alat politik dengan menjadi objek yang terlibat dalam kampanye pemilu. Harus terus menerus ditanamkan kesadaran bahwa sebagai alat negara yang harus berdiri di atas semua golongan termasuk para peserta pemilu, perilaku yang melibatkan diri dalam kepentingan salah satu peserta pemilu merupakan awal dari runtuhnya pilar penting negeri ini. Setiap pimpinan institusi TNI harus mengontrol dan memastikan bahwa tidak ada anggotanya yang dilibatkan dalam kampanye oleh pelaksana/tim kampanye. Pengawasan preventif dan represif dari jajaran pimpinan tiap kesatuan organisasi menjadi suatu keharusan, karena pihak peserta pemilu sangat mungkin akan menggunakan berbagai kesempatan untuk menorehkan kemenangan dalam kontestasi pemilu. Tantangannya menurut Mubín dkk, agar dapat memastikan bahwa tiap prajurit TNI menjaga netralitasnya (2021:384).

Selain itu, Pasal 306 ayat (2) menyebutkan antara lain bahwa TNI dilarang melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan peserta pemilu, pelaksana kampanye dan tim kampanye. Ketentuan ini dalam konteks netralitas TNI menghendaki agar TNI secara institusi yang didukung oleh pimpinan pada tiap matra dan level organisasi harus menjauhkan diri dari sikap dan perilaku yang bertentangan dengan ketentuan ini. Kesadaran terhadap perannya sebagai pengawal ibu pertiwi yang harus berdiri di atas semua kepentingan politik pragmatis, harus benar-benar diwujudkan dalam keseharian organisasi. Sikap dan perilaku menganakemaskan satu peserta pemilu sambil pada saat yang bersamaan menganaktirikan yang lain akan menjadi rintangan serius bagi terciptanya kewibawaan TNI sebagai pengawal negeri ini.

Dalam pemilu sebelumnya pada era reformasi, ketentuan mengenai netralitas TNI ini pun diatur secara eksplisit dalam berbagai undang-undang. Dalam pemilu pertama era reformasi tahun 1999, melalui UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu hal ini diatur dalam Pasal 30 tentang anggota ABRI yang tidak menggunakan hak memilih serta dalam Pasal 42 tentang anggota ABRI yang tidak menggunakan hak untuk dipilih. Penjelasan Pasal

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

30 menyebutkan bahwa anggota ABRI melindungi semua WNI dan tidak memihak kepada salah satu parpol maka tidak menggunakan hak memilih. Berikutnya, dalam rangka pemilu tahun 2004, Pasal 145 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD menyebutkan antara lain bahwa anggota TNI tidak menggunakan hak memilihnya. Hal lainnya diatur dalam Pasal 75 ayat (2) yang antara lain menegaskan bahwa parpol peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD dan DPRD dilarang melibatkan anggota TNI sebagai peserta dan juru kampanye dalam pemilu.

Dalam pemilu tahun 2009, Pasal 318 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD menyebutkan antara lain bahwa anggota TNI tidak menggunakan haknya untuk memilih. Berkenaan dengan tuntutan untuk netralnya TNI, Pasal 84 ayat (2) huruf f menyebutkan antara lain bahwa pelaksana kampanye dilarang melibatkan anggota TNI. Demikian pula Pasal 102 ayat (2) nya antara lain menegaskan bahwa TNI dilarang melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pelaksana kampanye. Dalam pilpres tahun 2009, Pasal 260 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden antara lain menyebutkan bahwa anggota TNI tidak menggunakan haknya untuk memilih. Berkenaan dengan kampanye, Pasal 41 ayat (2) huruf f antara lain menyebutkan bahwa pelaksana kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang mengikutsertakan anggota TNI. Selain itu, Pasal 67 nya menyebutkan antara lain bahwa TNI dilarang melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu tim kampanye dan/atau pelaksana kampanye.

Dalam pemilu tahun 2014, Pasal 326 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD menyebutkan antara lain bahwa anggota TNI tidak menggunakan haknya untuk memilih. Dalam konteks netralitas TNI yang menjadi tuntutan, maka ketentuan Pasal 86 ayat (2) huruf f yang antara lain menyebutkan bahwa pelaksana kampanye dilarang melibatkan anggota TNI. Secara institusi, larangan kepada TNI untuk melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan pelaksana kampanye secara jelas diatur dalam Pasal 103 ayat (2). Berkenaan dengan anggota TNI yang akan

menjadi calon anggota badan legislatif, diatur dalam Pasal 51 ayat (1) huruf k dan Pasal 51 ayat (2) huruf h bahwa dirinya harus mundur sebagai anggota TNI.

Berbagai kebijakan publik terkait TNI ini dalam implementasinya akan berhadapan dengan berbagai kendala. Tantangan dan permasalahan saat ini, tidak dapat dipungkiri bahwa semua organisasi, tak terkecuali TNI, yang dihadapkan kepada berbagai pengaruh lingkungan eksternal yang teramat kompleks. Cooper dkk. menyebutkan bahwa *the environment in which government agencies operate and the methods of administering them are undergoing fundamental change* (1998:203), yang salah satunya adalah 'more complex social problems' (1998:205). Nanus diantaranya menyebut bahwa 'pengaruh dan kekuatan-kekuatan yang membentuk organisasi abad 21 adalah erosi kepercayaan diri pada semua lembaga, termasuk pemerintah, keluarga dan agama, dan pencarian kepuasan dan nilai diri di dalam pekerjaan dan aktivisme-aktivisme yang mendasar' (2001:223). Karena itu, sebagai dampak dari euforia reformasi yang melanda sebagian warga masyarakat saat ini, menimpa pula kepada institusi dan prajurit TNI, sebagaimana muncul dalam bentuk konflik-konflik di masyarakat dalam 24 tahun terakhir.

Munculnya berbagai bentrok fisik antara warga masyarakat dengan aparat kepolisian yang berlatar belakang sengketa tanah di berbagai daerah, konflik-konflik antara warga negara dengan aparat TNI tentang lokasi latihan militer, konflik-konflik bersenjata di Papua serta konflik-konflik sosial lainnya harus diletakkan dalam kerangka ini. Karena itu reposisi, reorientasi dan reaktualisasi peran TNI dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sebagai implementasi paradigma baru TNI benar-benar harus terwujud dalam pola pikir, sikap dan tindakan seluruh prajurit pada semua jenjang organisasi.

Perubahan situasi politik pasca-1998 ini telah mengubah cerita manis yang dirasakan TNI di masa pemerintahan Orde Baru, terutama dengan konsepsi dan implementasi Dwi Fungsi ABRI menjadi sesuatu yang bukan tidak mungkin dirasakan sebagai sesuatu yang pahit saat ini. Lingkungan yang berubah cepat ini, termasuk tuntutan demokratisasi, HAM dan transparansi akan sangat jelas berdampak kepada postur,

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

kinerja dan aktualisasi tugas pokoknya sebagai pengawal NKRI yang "berhadapan" dengan masyarakat dengan tuntutan yang mungkin dirasakan TNI terlalu besar.

Adanya perkembangan yang luar biasa pada lingkungan strategis ini, baik yang berskala global, regional, nasional maupun lokal, tentu bukanlah sesuatu yang harus dihadapi dengan pesimisme dan apriori. Mengacu kepada Warren Bennis bahwa salah satu kriteria kesehatan organisasi dan organisasi yang efektif adalah *adaptability*, yaitu *the ability to solve problems and to react with flexibility to changing environmental demand* (Cooper dkk., 1998:247). Oleh karenanya, tidak ada hal lain yang dapat dan harus dilakukan TNI beserta seluruh jajaran birokrasinya kecuali adaptif terhadap semua aspek lingkungan, baik yang relatif "statis" yaitu letak geografis, kekayaan dan kondisi alam serta faktor demografis maupun yang bersifat "dinamis" yaitu ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan hankam.

Secara konseptual, keterlibatan TNI dalam urusan nonmiliter yang masih mencakup semua bidang kehidupan dapat dijelaskan dengan teori intervensi tipologi *military pretorian professional*. Sebagaimana dikemukakan Mulyadi, hal ini didasarkan pada anggapan bahwa keahlian dan kemampuannya yang multidisiplin dapat mendukung sistem pertahanan dan perlawanan rakyat semesta (Suyanto dkk., 2021:9.7).

b. Tantangan, Permasalahan, dan Masa Depan

Beberapa hal mengindikasikan bahwa diskursus tentang netralitas TNI ini bukan hal yang sederhana. Ini berkaitan dengan tahap ketika kebijakan netralitas ini harus diimplementasikan yang berhadapan dengan beragam tantangan. Berdasarkan pendapat Jones (1984:166) tentang tiga aktivitas kebijakan/program yaitu *organization*, *interpretation* dan *application*, tampak bahwa berbagai tantangan dan permasalahan untuk merealisasikan kebijakan netralitas ini. Demikian pula Howlett dan Ramesh yang menjelaskan bahwa *in addition to the nature of the problem being adressed by the policy, implementation is affected by its social, economic, technological, and political contexts* (1995:155). Aktivitas *organization*, berkaitan dengan penataan dan pengaturan terhadap aspek sumberdaya organisasi

negara/pemerintah, unit pelaksana serta metode (teknik dan prosedur) untuk mengimplementasikan kebijakan. Pada aktivitas *interpretation*, bukan hal sederhana pula ketika kebijakan netralitas yang telah ditetapkan ini diterjemahkan menjadi bahasa kebijakan atau program yang jelas bagi setiap implementor, mudah untuk melaksanakannya serta dapat diterima oleh target kebijakan. Pada aktivitas *application*, berbagai langkah operasional dilakukan menggunakan berbagai sumberdaya dan instrumen organisasi yang telah disiapkan.

Pada aktivitas *organization*, kesiapan unit organisasi, sumberdaya organisasi dan berbagai metode yang dipergunakan untuk mendiseminasikan kebijakan negara oleh MPR sebagai *policy maker* berupa TAP MPR No.VI/MPR/2000 dan No.VII/MPR/2000 ketika itu menjadi pertarungan karena situasi politik yang masih dalam eforia reformasi sehingga terdapat tantangan besar bagi MPR dan pemerintah untuk mewujudkan kebijakan netralitas ini dalam bentuk yang lebih operasional. Pada aktivitas *interpretation*, kedua TAP MPR yang terbit pada tanggal 18 Agustus 2000 ini butuh waktu tidak kurang dari 17 bulan untuk dijabarkan dalam UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara serta 45 bulan dalam UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI. Lebih lanjut beberapa ketentuan dari UU TNI ini dijabarkan dalam bentuk peraturan pemerintah, keputusan presiden serta keputusan Panglima TNI. Dalam aktivitas *application* tampak bahwa hasrat mengimplementasikan kebijakan netralitas TNI ini bukanlah sesuatu yang sederhana.

Hal ini juga berkaitan dengan isu tentang momentum yang tepat mengenai penggunaan hak pilih yang diberikan melalui regulasi kepemiluan, sehingga menjadi kajian akademis pada berbagai forum ilmiah. Pertama, dari aspek waktu, oleh sebagian kalangan hampir 20 tahun dipandang cukup kepada anggota TNI untuk diberikan hak pilih dalam pemilu. Ini merupakan masa yang cukup bagi langkah-langkah transisi dan evaluasi bagi internal TNI. Argumentasinya, bahwa pengalaman empat kali pemilu pada era reformasi, yaitu tahun 2004, 2009, 2014 dan tahun 2019 telah menunjukkan fakta empirik bahwa baik secara individual anggota TNI maupun institusi telah tampak kedewasaan dan kematangan dalam kehidupan politik. Kalangan lain memandang,

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

bahwa institusi yang di era pemerintahan Orde Baru ini menikmati berbagai privilese politik ini dianggap belum siap mendapatkan hak itu.

Kedua, struktur dan garis komando yang hierarkis, serta jiwa korsa yang melekat pada setiap anggotanya, dinilai sebagai sesuatu yang potensial akan mencederai proses demokratisasi. Bila hak pilih itu diberikan, maka prajurit TNI akan berbeda-beda pilihan politiknya tergantung pada arah dan orientasi politik komandan satuannya masing-masing selama pemilu. Kalau pilihan politiknya sudah terkotak-kotak, bukan saja akan mengancam kualitas berdemokrasi selama perhelatan berlangsung, tetapi juga dikhawatirkan memicu konflik internal dalam institusi. Padahal, tugas pokok TNI sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 7 Ayat (1) UU No. 34 Tahun 2004 adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Sangat sulit dan beresiko hal ini dapat dijalankan bila institusi bayangkari republik ini rapuh dan tidak solid.

Kalau itu yang terjadi, maka keterlibatan militer dalam politik praktis akan terulang. Carl G. Gustavson sebagaimana dikutip Kuntowijoyo (1997:124) mengemukakan bahwa militer sebagai salah satu kekuatan sejarah, seringkali mewarnai dinamika politik negara yang realitanya ditentukan secara signifikan oleh kemampuan institusinya, baik karena dorongan-dorongan eksternal maupun hasrat dan kapabilitas internal dalam menangani masalah-masalah bangsa dan Negara. Militer memiliki ruang yang lebih leluasa untuk masuk ke wilayah politik di negara-negara yang tergolong lemah (*weak states*), dalam kondisi tidak stabil dan terjadi pembusukan politik' (Marijan, 2010:247). Keberadaan militer di Indonesia pada awal abad ke -21 dipercaya banyak urusan negara, yang sejak 1966 ditopang oleh Angkatan Darat sebagai cabang kekuatannya yang dominan (Darmawan dkk., 2018:7.18).

Ketiga, pengalaman empat kali pilpres yang lalu menunjukkan bahwa tampilnya beberapa mantan petinggi ABRI/TNI jadi capres/cawapres, didukung pula oleh para kolega sesama purnawirawan dalam kubu berbeda sebagai tim kampanye. Sulit dipungkiri bahwa sang capres/cawapres sama sekali tidak akan menggunakan pengaruh personalnya kepada para

"yuniornya" meskipun dirinya sudah tidak lagi dalam kesatuan yang sama. Di sisi lain tidak begitu mudah pula bagi sang junior untuk melepaskan diri dari keterkaitan organisatoris dan juga mungkin emosional-historis masa lalu.

Keempat, secara subyektif, siap atau tidak siapnya untuk mendapatkan hak pilih itu, sejatinya terpulang kembali kepada internal TNI. Benar bahwa TNI berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara, sebagaimana tersurat dalam Pasal 5 UU No. 34 Tahun 2004. Benar pula bahwa ketiadaan hak pilih itu merupakan sesuatu yang telah ditentukan dalam undang-undang, yang artinya berdasarkan keputusan politik negara yang disetujui bersama oleh Presiden dan DPR. Hal ini pula yang selalu dikemukakan setiap Panglima TNI sejak runtuhnya rezim Orde Baru pada berbagai kesempatan sampai dengan saat ini. Namun demikian, tentu ketentuan undang-undang akan berbicara lain bila pada suatu saat nanti segenap slagorde TNI telah siap untuk mendapatkan hak itu dalam pemilu/pilkada

Para pemangku kepentingan (*stakeholders*) pemilu, terlebih-lebih peserta pemilu, pileg maupun pilpres tentu sangat menghendaki bahwa TNI benar-benar dapat mempertahankan netralitasnya. Satu terma penting yang muncul dalam UU TNI adalah bahwa sebagai tentara profesional dirinya tidak berpolitik praktis (Pasal 2 huruf d UU No. 34 Tahun 2004). Secara normatif dinyatakan pula bahwa terma itu memiliki makna bahwa tentara hanya mengikuti politik negara dengan mengutamakan prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional dan ketentuan hukum internasional yang telah diratifikasi.

Sesuai titah perundang-undangan, memang ada perbedaan makna antara netralitas dirinya dalam pemilu dengan yang melekat pada pegawai negeri sipil (PNS), sebagai salah satu konsekuensi logis dari terma "tidak berpolitik praktis". Ini karena anggota TNI bukan saja dituntut untuk menjaga jarak yang sama dengan peserta pemilu, berdiri di atas semua golongan dan tidak bertindak menguntungkan/merugikan peserta pemilu, pelaksana kampanye dan tim kampanye, sebagaimana diamanatkan Pasal 306 Ayat (2) UU No.7 Tahun 2017, tetapi juga tidak menggunakan

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh

hak pilihnya (Pasal 200 UU No. 7 Tahun 2017). Padahal, sebagaimana diargumentasikan sebagian kalangan, anggota TNI juga merupakan warganegara biasa yang dijamin oleh konstitusi keberadaan hak-hak politiknya.

Dalam konteks ini, Kadarsih dan Tedi Sudrajat mengemukakan bahwa, hak politik WNI yang menjadi anggota TNI dan Polri tidak dapat dihapuskan oleh siapapun, kecuali jika mereka tak bersedia menggunakannya. Hal ini bermakna bahwa ada reformasi ini belum terdapat sinkronisasi hukum, baik secara vertikal maupun horizontal antara penghapusan hak pilih bagi TNI dan Polri dengan konsepsi Hak Asasi Manusia dalam konteks masyarakat demokratis (2010: 60)

Sementara itu, makna netralitas PNS sebagai aparat negara yang saat ini bersama Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K) dinamakan sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, tidak kehilangan haknya untuk memilih. Dirinya sebagaimana disebut dalam Pasal 240 huruf k UU No.7 Tahun 2017 hanya harus mundur sebagai ASN bila akan mendaftarkan diri sebagai calon anggota badan legislatif. Terdapat pula larangan untuk membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu selama masa kampanye (Pasal 282 UU No.7 Tahun 2017). Selain itu, sebagaimana diatur dalam Pasal 283 Ayat (2) UU No.7 Tahun 2017, dirinya hanya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada, keberpihakan terhadap peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye.

Secara personal subyektif, pada diri tiap individu anggota TNI tidak dapat dipungkiri ada sebagian diantaranya yang menghendaki hak pilih itu sudah saatnya diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tentu dirinya memiliki argumentasi untuk itu, meskipun hal ini seringkali hanya terekspresikan dalam forum terbatas. Tetapi karena harus tunduk pada kebijakan politik negara, selain karakteristik organisasinya yang hirarkis komando, maka tidak mudah kehendak itu terekspresikan, apalagi terpublikasikan keluar institusi. Salah satu argumentasinya adalah karena saat ini anggota TNI (dan juga anggota Polri) tidak lagi memiliki "wakil" di lembaga legislatif (DPR dan DPRD) yang akan menyuarakan aspirasinya.

Hal ini berbeda dengan di masa sebelumnya yang dengan konsepsi dan kebijakan dwifungsi ABRI mereka memiliki "wakil" di lembaga legislatif tersebut yang dinamakan Fraksi ABRI sebanyak 20% dari jumlah seluruh anggota di masing-masing tingkatan pemerintahan dengan cara penunjukan oleh institusi ABRI.

Bila ada "oknum" anggota TNI yang nyata-nyata tidak menunjukkan netralitasnya, dalam sikap maupun perbuatannya, maka bukan hanya mencederai perhelatan demokrasi yang menelan biaya trilyunan rupiah, tetapi juga akan merugikan TNI secara institusional. Bukan hal mustahil hak pilih itu diberikan mulai pemilu 5 tahun yang akan datang, apabila segenap elemen bangsa siap untuk itu, utamanya TNI sendiri. Dalam kerangka ini diperlukan adanya kejujuran dan keterbukaan untuk menimbang secara internal TNI tentang momentum yang tepat bagi terealisasinya hak untuk memilih ini. Merupakan keniscayaan pula adanya ruang dialog multielemen bangsa yang egaliter untuk hadirnya keputusan politik yang tepat mengenai format hak memilih bagi anggota TNI ini. Namun demikian, semuanya harus diletakkan dalam kerangka besar pembangunan kehidupan politik yang makin demokratis. Satu bagian penting dari hal tersebut adalah kesadaran adanya tantangan besar dalam upaya tetap menyandang predikat netral bagi dirinya. Karena itu, untuk sukses pemilu yang salah satu parameternya adalah netralitas TNI, harus menjadi tanggung jawab berbagai pihak mewujudkannya.

c. Dukungan Stakeholders Pemilu

Selain TNI harus konsisten, maka ujian terhadap netralitas ini juga mesti mendapat dukungan pihak lain. Pertama, para purnawirawan TNI, yang tergabung dalam tim kampanye maupun di luarnya. Akan sangat elok, meskipun mereka berbeda pilihan politik, tetap memelihara "marwah" prajurit yang lahir dari rakyat. Tindak tanduk dan ucapannya, yang ditonton jutaan rakyat melalui media audio visual harus tetap menunjukkan diri sebagai warganegara "berkelas". Berbeda pendapat terhadap satu isu selama pemilu, yang disebabkan karena perbedaan pilihan politik adalah sangat wajar dan manusiawi. Tetapi bila diekspresikan dengan vulgar, akan merugikan dirinya dan publik. Bahkan tidak mustahil hal itu akan "ditiru" oleh

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

para "yuniornya" yang masih aktif dalam dinas keprajuritan. Dibutuhkan sikap dan perilaku kenegarawanan dari para purnawirawan yang bertumpu pada nilai kedewasaan dan kematangan berdemokrasi. Dalam pandangan Farchan, kehadiran purnawirawan dalam ranah politik praktis menggambarkan lemahnya infrastruktur demokrasi Indonesia serta lemahnya sistem kepartaian (2021:50)

Kedua, para pasangan capres/cawapres, pengurus parpol, tim kampanye dan kader/anggota parpol. Jangan pernah terbersit sedikitpun pikiran untuk menyeret-nyeret kembali TNI ke dalam ranah politik praktis. Hal ini telah dipagari dalam Pasal 280 Ayat (2) huruf g UU No. 7 Tahun 2017 bahwa pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang mengikutsertakan anggota TNI dan Polri. Upaya menjadikan TNI tetap tidak berpolitik praktis sebagai salah satu buah reformasi, karena peran strategis konstitusionalnya sebagai pengawal republik, harus benar-benar implementatif. Pihak yang akan dirugikan bila anggota dan institusi TNI terseret dalam aksi dukung mendukung terhadap salah satu peserta pemilu bukan hanya TNI sebagai institusi tetapi juga masa depan bangsa dan negara. Bahwa misalnya di kemudian hari ada kebijakan negara dalam bentuk undang-undang yang memberikan hak pilih kepada anggota TNI, hal itu tidak berarti secara institusional harus kehilangan netralitasnya. Dengan kata lain, akan ada banyak kemiripan dengan makna dan implementasi netralitas yang sudah diberlakukan untuk ANS/PNS selama ini.

Ketiga, publik pada umumnya, termasuk akademisi dan pengamat. Untuk kepentingan pembangunan politik, sudah saatnya diakhiri cara pandang dikotomi sipil-militer, ketika misalnya seorang purnawirawan akan maju dalam kompetisi politik. Benar bahwa di masa lalu TNI bersama-sama Polri ketika masih disebut ABRI menikmati berbagai privilese sehingga menempatkan aparatnya sebagai "warga kelas satu" di republik ini. Benar pula bahwa sebagai implikasi dari hal itu, segala macam atribut seorang prajurit akan terbawa-bawa terus padahal sudah berhenti dari tugas kedinasan. Misalnya dalam berbagai atribut pemilu/pilkada masih disebut pangkat jenderal meskipun dengan diembel-embeli purnawirawan. Terkait hal ini, Yanuar menyebut bahwa pengawasan harus

dilakukan untuk tetap dapat terjaminnya netralitas ini yang mempertegas bahwa TNI membatasi diri untuk tidak berada secara fisik, perorangan dan fasilitas dinas pada arena penyelenggaraan kampanye (2017:89).

Karena itu, harus ada itikad kuat dari semua kalangan di luar TNI dan purnawirawan untuk mengakhiri semua itu meskipun memerlukan proses. Ini terkait dengan habituasi yang sudah berurat akar dalam kultur keseharian masyarakat kita. Sebagai perbandingan, seorang PNS pensiunan berpangkat Pembina Utama golongan IV e, atribut kepangkatannya tidak pernah dibawa-bawa hingga tercantum dalam surat suara atau perangkat pemilu lainnya, misalnya ketika yang bersangkutan maju sebagai calon anggota DPR, DPD atau Gubernur. Padahal hal tersebut merupakan pangkat dan golongan tertinggi dalam struktur kepegawaian di republik ini yang sama dengan pangkat jenderal dalam dunia ketentaraan.

C. PENUTUP DAN REKOMENDASI

Netralitas TNI, sebagai institusi maupun bagi tiap anggotanya adalah sebuah cita-cita, harapan dan sudah merupakan kebijakan politik negara. Demi kemaslahatan, keselamatan dan keutuhan NKRI, pada masa kini dan yang akan datang implementasinya harus terus diupayakan oleh semua pihak tanpa kecuali. Tantangan dan permasalahan telah, sedang dan akan menghadang yang semuanya merupakan bagian dari dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemberian hak pilih kepada anggota TNI, misalnya mulai pemilu tahun 2024, tanpa mengurangi netralitasnya, merupakan sesuatu yang dapat dipertimbangkan. Sebagai bagian integral dari WNI, pada tiap anggota TNI juga melekat hak konstitusional untuk memilih. Pihak yang paling tahu kapan hak itu akan digunakan adalah TNI sendiri. Penyelenggaraan pemilu, pileg dan pilpres merupakan ujian nyata bagi upaya mempertahankan predikat netralnya.

Para pemangku kepentingan kebijakan netralitas TNI, khususnya pembentuk undang-undang pemilu dan TNI sendiri, sudah seharusnya mulai memikirkan lebih serius format implementasi netralitas TNI bagi pemilu yang akan datang. Perlu keterbukaan dan kejujuran berdialog mengenai perubahan format netralitasnya dalam

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

ikut mewujudkan pemilu dan demokrasi yang makin berkualitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J. E. 1978. *Public Policy Making*. Second Edition. New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Anggoro, T., 2016. *Hak Pilih TNI (Studi Terhadap Respon Masyarakat di Wilayah Kodim 0613 Ciamis tentang Pemberian Hak Pilih TNI)*. Moderat, Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan. Vol. 2. No. 2 Mei 2016.
- Cooper, P.J.dkk.1998. *Public Administration for the Twenty First Century*. Fort Worth: Harcourt College Publishers.
- Darmawan. I. dkk. 2018. *Sistem Politik Indonesia*. Tangerang Selatan : Penerbit Universitas Terbuka.
- Farchan, Y., 2021. *Netralitas TNI Pada Pemilu 2019 Dalam Perspektif Hubungan Sipil dan Militer*. Jurnal Adhikari. Vol 1. No. 01 Juli 2021.
- Howlett, M. dan M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford : Offord University Press.
- Hungtinton, S.P. 1995. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. (Penerjemah : Asril Marjohan). Jakarta : PT Pustaka Utama Grafiti.
- Kadarsih, S. dan Tedi Sudrajat. 2010. *Analisis Terhadap Hak Pilih TNI dan Polri Dalam Pemilihan Umum*. Jurnal Dinamika Hukum. Vol 11 No 1 Januari 2011.
- Kuntowijoyo. 1997. *Pengantar Ilmu Sejarah*. Yogyakarta : Yayasan Bentang Budaya
- Jones, C. O. 1984. *An Introduction to The Study of Public Policy*. Third Edition. California : Brooks/Cole Publishing Company.
- Nanus, B. 2001. *Kepemimpinan Visioner. Menciptakan Kesadaran Akan Arah dan Tujuan Di Dalam Organisasi* (Penerjemah : Frederik Ruma). Jakarta: PT PT Presshalindo.
- Marijan, K. 2010. *Sistem Politik Indonesia. Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mubin, J. dkk. 2021. *Netralitas TNI Kodim 0501/Jakarta Pusat Berdiri Sendiri Pada Pemilu Presiden Tahun 2019 Dalam Perspektif Komunikasi Politik*. Jurnal Communitarian. Vol. 3 No. 1 Agustus 2021.
- Suyanto, I. dkk. 2021. *Kekuatan Sosial Politik Indonesia*. Tangerang Selatan : Penerbit Universitas Terbuka.
- Yanuar, Deni. 2017. *Militer Pada Pemilu Legislatif : Antara Netralitas dan Profesionalitas*. Al-Ijtima" I : International Journal of Government and Social Science. Vol. 3. No. 1. Oktober 2017.
- TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri
- TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri
- UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum
- UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara
- UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD
- UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia
- UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025.
- UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD
- UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden
- UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD
- UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum