

HAK MANTAN NARAPIDANA SEBAGAI PEJABAT PUBLIK DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA

Oleh:

Yeni Handayani*

Naskah diterima : 29 September 2014; disetujui : 13 Oktober 2014

Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechstaat*) dan bukan negara yang berdasar atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Jika dikaitkan dengan ciri pertama dari negara hukum, yaitu supremasi hukum (*supremacy of the law*), hal ini berarti bahwa setiap tindakan administrasi negara harus berdasarkan hukum yang berlaku (asas legalitas). Asas legalitas merupakan salah satu unsur dari negara hukum. Unsur lainnya adalah kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan rasa keadilan serta kemanusiaan, baik dari rakyat maupun dari pemimpinnya (*constitution based on human rights*).

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan pesta demokrasi dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat, yang memberikan kesempatan kepada seluruh warga negara untuk memilih wakil dan pemimpinnya secara demokratis demi peningkatan kesejahteraan. Sebagai landasan bagi penyelenggaraan Pemilu, Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 mengamanatkan agar Pemilu diselenggarakan lebih berkualitas dengan mengikutsertakan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas prinsip demokrasi, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil melalui suatu perundang-undangan.

Penyelenggaraan Pemilu di alam demokrasi dilakukan untuk mengisi jabatan politik baik legislatif maupun eksekutif. Jabatan politik merupakan jabatan yang paling terbuka. Dengan karakter yang terbuka ini, jabatan politik dapat diperebutkan oleh setiap warga

negara tanpa melihat kualifikasi apapun dari orang tersebut. Satu-satunya syarat yang dapat menghantarkan dirinya untuk dapat menduduki jabatan politik ini adalah dukungan politik itu sendiri, baik dukungan politik dari wakil rakyat, birokrat yang lebih tinggi, maupun dari masyarakat. Syarat adanya dukungan politik ini mutlak diperlukan untuk meraih jabatan politik. Jabatan politik ini dikenal pula sebagai pejabat yang menduduki jabatan publik.

Jabatan publik baru dikenal pada awal-awal reformasi. Pada masa orde baru (orba) dikenal dengan istilah pejabat negara, dipilih dan diangkat dalam jabatan negara, dan dapat dipilih untuk siapapun tanpa diskriminasi. Istilah jabatan politik tidak digunakan dalam masa Orba. Pada masa Orba, yang lebih banyak memegang posisi adalah orang-orang yang bukan dari partai politik (parpol). Istilah jabatan-jabatan yang dipilih oleh rakyat pada masa itu dinamakan pejabat negara. Pada masa reformasi, istilah jabatan politik untuk jabatan-jabatan yang diangkat dan dipilih oleh rakyat dari kekuatan parpol walaupun istilah jabatan politik dimaksud belum dijelaskan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan. Seharusnya istilah jabatan negara harus digunakan, karena posisinya pada dasarnya sama. Semua jabatan politik ketika menduduki jabatan publik seharusnya lepas dari segala masalah parpolnya. Hal ini merupakan "norma" yang merupakan "ideal type".

Munculnya calon wakil rakyat yang pernah dipidana untuk dapat ikut sebagai

peserta dalam Pemilu menimbulkan beragam pandangan mengenai hak mantan narapidana (*residivis*) dalam jabatan publik. Di Indonesia, jaminan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) telah diatur di dalam UUD NRI 1945 baik dalam pembukaan maupun batang tubuhnya. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecuali. Lebih tegas lagi, dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, demikian pula Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Semuanya itu merupakan bentuk dari perwujudan kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2)). Jaminan perlindungan hak-hak warga negara ini merupakan hakikat dari UUD NRI 1945.

Berkenaan dengan pengertian dan rumusan HAM tercantum dalam:

1. Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, yang diuraikan dalam lampiran, berupa naskah Hak Asasi Manusia, yaitu pada angka 1 huruf D butir 1: "Hak asasi manusia adalah hak sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang melekat pada diri manusia, bersifat kodrati universal, universal abadi, berkaitan dengan harkat dan martabat manusia".
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 1 angka 1 yaitu "Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan 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.

Perbedaan HAM berdasarkan objek dan kepentingannya atau penggolongan hak-hak asasi yang terkait dengan hak mantan narapidana, yaitu hak-hak asasi politik atau *political rights*, yakni hak untuk ikut serta dalam pemerintahan, seperti hak pilih (memilih dan dipilih dalam pemilihan umum), hak mendirikan partai politik, organisasi kemasyarakatan dan sebagainya. Perihal mantan narapidana yang mengajukan diri sebagai calon legislatif merupakan hak politik dari mantan narapidana tersebut untuk dipilih dalam pemilu, dan hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Ikut sertanya mantan narapidana tersebut merupakan HAM mendasar, bahwa manusia mempunyai hak dan kewajiban yang sama, dan dijamin dalam Deklarasi HAM, Konvensi Internasional, UUD NRI 1945, dan berbagai peraturan perundang-undangan nasional lainnya. Pada prinsipnya tiap hak yang dimiliki oleh seseorang sebagai subjek hukum di dalam satu masyarakat dengan serta merta membawa kewajiban-kewajiban tertentu, baik terhadap seluruh masyarakat atau negara yang melindunginya selaku warga negara maupun terhadap sesama manusia. Setiap warga negara juga berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Oleh karena itu, seharusnya mantan narapidana juga berhak mencalonkan dirinya sebagai anggota legislatif.

Pasal 43 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 pada bagian kedelapan mengatur tentang Hak Turut Serta dalam Pemerintahan. Ketentuan tersebut merupakan landasan penting bagi warga masyarakat yang memberikan

kesempatan bagi warga untuk melaksanakan hak asasinya dalam partisipasi publik pada proses penyelenggaraan pemerintah yang demokratis di Indonesia. Bahwa semua warga negara akan diperlakukan sama dalam penyelenggaraan negara. Persamaan tersebut mengimplikasikan bahwa semua lapisan masyarakat mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan kesempatan dalam penyelenggaraan pemerintahan tanpa adanya pembedaan.

Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam Pemilu, berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, Pasal 43 ayat (3) menyebutkan bahwa setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan. Perumusan, pemuatan, serta pelaksanaan pasal-pasal pembatasan terhadap mantan narapidana dapat dikategorikan sebagai pelanggaran hak-hak asasi manusia sebagaimana dinyatakan dalam Ketentuan Umum angka 6, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yakni setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak sengaja, atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme yang berlaku.

Dalam sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*), batas-

batas hukum pidana berlaku terhadap seseorang ketika orang itu ditetapkan sebagai tersangka, kemudian terdakwa, dan terpidana sampai dengan selesainya menjalani sanksi-sanksi pidana yang telah diputuskan oleh hakim. Apabila terpidana telah menjalani pidana sesuai sanksi yang diberikan kepadanya, maka terpidana kembali menjadi orang biasa/subjek hukum yang harus dikembalikan segala hak dan kewajibannya. Tujuan dalam hukum pidana adalah penjatihan sanksi pidana penjara bagi pelanggaran hukum pidana agar kembali menjadi anggota masyarakat yang terhormat dengan menjalankan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan yang diatur dalam Undang-Undang Pemasyarakatan.

Prinsip-prinsip pokok dan konsepsi pemasyarakatan bukan semata-mata sebagai tujuan dan pidana penjara, melainkan merupakan sistem pembinaan narapidana yang dalam Konferensi yang pertama di Lembang Bandung pada tanggal 27 April 1964 dirumuskan lebih lanjut dengan berisi, di antaranya:

Orang yang tersesat diayomi juga, dengan memberikan kepadanya bekal hidup sebagai warga yang baik dan berguna dalam masyarakat; negara tidak berhak membuat seseorang lebih buruk/lebih jahat daripada sebelum ia masuk penjara; Selama kehilangan kemerdekaan bergerak, narapidana harus dikenalkan dengan masyarakat dan tidak boleh diasingkan dari padanya; Bimbingan dan didikan harus berdasarkan Pancasila; Tiap orang adalah manusia dan harus diperlakukan sebagai manusia, meskipun telah tersesat, narapidana hanya dijatuhi pidana kehilangan kemerdekaan.

Pemulihan kembali hak-hak dan kebebasan orang yang telah menjalani hukuman juga menjadi tujuan sistem pemasyarakatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Pemulihan kembali hak-

hak dan kebebasan tersebut ditujukan agar orang yang telah menjalani hukuman dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga negara yang baik dan bertanggungjawab, sebagaimana yang menjadi tujuan dari Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, yang berbunyi:

"Sistem Pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk warga binaan pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggungjawab".

Bahwa untuk mencapai tujuan pemasyarakatan yang demikian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan mengembangkan fungsi pembinaan atau pengayoman. Fungsi tersebut secara nyata tertuang dalam Pasal 3 yang berbunyi:

"Sistem Pemasyarakatan berfungsi menyiapkan warga binaan pemasyarakatan agar dapat berinteraksi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggungjawab".

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan menjelaskan bahwa stigmatisasi terhadap orang yang pernah menjalani hukuman tidak dikenal dalam falsafah penghukuman di Indonesia. Setiap warga negara yang telah menjalani sanksi pidana berarti telah menerima segala akibat dan telah membayar pelanggaran yang pernah diperbuatnya.

Sehubungan dengan narapidana yang tengah menjalani hukumannya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, bahwa lembaga pemasyarakatan mempunyai fungsi pembinaan terhadap narapidana. Seseorang yang pernah dipenjara di lembaga pemasyarakatan (Lapas) tentu sudah menjalani program pembinaan yang diterapkan di Lapas agar dapat kembali menjadi warga negara yang baik. Persyaratan administratif yang melarang mantan narapidana untuk mencalonkan dirinya sebagai calon legislatif dapat diartikan sebagai ketidakpercayaan terhadap sistem pembinaan di Lapas.

Sementara itu, menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang termasuk tindak pidana yang dapat diancam dengan pidana penjara minimal 5 (lima) tahun itu bukan hanya pembunuhan saja, tapi juga kejahatan terhadap keamanan negara atau sering disebut makar. Karena begitu luasnya cakupan pasal-pasal tentang makar ini, maka pasal-pasal itu bisa saja digunakan oleh pemerintah terhadap orang-orang yang kritis terhadap pemerintah. Dengan adanya persyaratan administratif tersebut, mudah saja bagi rezim yang berkuasa untuk membuat seseorang yang kritis terhadap pemerintahan tidak punya hak lagi untuk mencalonkan dirinya sebagai anggota legislatif.

Pemidanaan Indonesia adalah pemidanaan sebagaimana yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), di mana pemidanaan tersebut digolongkan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu pidana pokok dan pidana tambahan. Salah satu jenis pidana tambahan tersebut adalah adanya pencabutan hak-hak tertentu. Pencabutan hak-hak tertentu termasuk dan tidak terbatas pada hak pilih, baik secara aktif (memilih) maupun pasif (dipilih) telah

berlaku prinsip universal, yaitu bahwa pencabutan hak pilih harus dilakukan oleh Pengadilan melalui suatu putusan yang telah berkekuatan hukum tetap dan diberikan dalam waktu tertentu atau dibatasi. Dalam pencabutan hak tertentu, dalam hukum pidana tidak berlaku untuk waktu yang tidak terbatas atau seumur hidup.

Jika diberlakukan tanpa syarat tertentu, dapat memberikan penegasan terhadap prinsip persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, serta melanggar hak seseorang atau warga negara atas perlakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, dan hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, yang pada hakikatnya merupakan moralitas hukum dan moralitas konstitusi. Dengan demikian, hak-hak warga negara yang dijamin dalam UUD NRI 1945 tetap melekat pada mantan narapidana, selain meningkatkan kualitas warga binaan pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi lagi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat berperan aktif dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga negara yang baik dan bertanggung jawab.

Setiap warga negara yang telah menjalani masa hukuman (pidana penjara) berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap sama artinya dengan warga negara lainnya yang dilahirkan dalam keadaan bersih, bebas, berharkat, dan bermartabat serta sederajat di mata hukum. Status hukum mantan terpidana setelah menjalani pidana menurut konsep hukum pidana kembali menjadi masyarakat yang terhormat seperti sediakala dan memperoleh hak hukum penuh.

Konstitusi dan peraturan perundang-undangan nasional telah memberikan jaminan perlindungan terhadap HAM. Untuk itu, terkait dengan hak asasi seseorang yang menjalani hukuman pidana, terhadap orang tersebut seharusnya diberikan kesempatan untuk memperbaiki dirinya. Apabila terdapat mantan narapidana yang telah membuktikan bahwa dirinya dapat kembali menjadi warga negara yang baik, mengapa tidak diberi kesempatan untuk menjadi anggota legislatif. Hak konstitusional warga negara adalah bahwa seorang narapidana yang telah menjalani pidana adalah warga negara bebas, mempunyai hak yang sama dengan warga negara lainnya yang tidak pernah menjalani pidana penjara.

* Penulis adalah Perancang Muda Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia, Deputy Perundang-Undangan Sekretariat Jenderal DPR-RI.