

Analisis Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan Terhadap Pasal 58 huruf (f) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Oleh: Retno Kusniati, S.H., M.H.

ABSTRAK

Sistem pemasyarakatan merupakan akhir dari suatu sistem peradilan pidana. Bila ketentuan mengenai "*Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih;*" kemudian diberlakukan dalam kontekstual hukum administrasi, hal ini dapat dimaknai bahwa pembinaan dalam sistem pemasyarakatan dalam sistem peradilan pidana tersebut belumlah selesai. Sementara itu sarana penal dengan penjatuhan pidana dianggap sebagai *ultimum remedium*. Pengaturan pembatasan hak dipilih warga negara yang telah selesai menjalani hukuman yang diancam pidana penjara di atas lima tahun untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak relevan dipertahankan karena dari segi fungsi hukum yaitu kepastian, kemanfaatan dan keadilan sudah tidak sesuai dengan perkembangan era demokratisasi dan HAM yang lebih mengutamakan dimensi kemanusiaan dan keadilan utamanya bila dihubungkan dengan tujuan dan dasar dari sistem pemasyarakatan yang menghendaki narapidana yang telah selesai menebus kesalahannya dapat berperan aktif dalam pembangunan.

Keywords: *Hak dipilih, sistem pemasyarakatan, narapidana.*

A. PENDAHULUAN

Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan (selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan), memiliki nilai historis sangat penting dalam sejarah hukum Indonesia, karena meletakkan sistem pemasyarakatan menggantikan sistem penjara. UU Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan menggantikan sistem penjara di bawah pengaturan "*Ordonnantie op de Voorwaardelijke Invrijheidstelling* (Stb. 1917-749, 27 Desember 1917 jo. Stb. 1926-488), *Gestichten Reglement* (Stb. 1917-708, 10 Desember 1917), *Dwangopvoeding Regeling* (Stb. 1917-741, 24 Desember 1917) dan *Uitvoeringordonnantie op de Voorwaardelijke Veroordeeling* (Stb. 1926-487, 6 November 1926) sepanjang yang berkaitan dengan pemasyarakatan, karena tidak sesuai dengan jiwa Pancasila dan UUD 1945.

Cita-cita yang terkandung pembuatan UU No 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan antara lain dinyatakan dalam bagian "Menimbang" huruf c, yaitu: "*bahwa*

sistem pemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam huruf b, merupakan rangkaian penegakan hukum yang bertujuan agar Warga Binaan Pemasyarakatan menyadari kesalahannya, 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 bertanggung jawab;"

Berdasarkan landasan filosofi demikian, setelah bebas dari proses menjalani hukuman Pidana, maka setiap narapidana seharusnya dapat kembali hidup sebagaimana layaknya seorang warga negara lainnya, sejalan dengan amanat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. **Pasal 3 UU 12/1995 menyatakan:**"*Sistem pemasyarakatan berfungsi menyiapkan Warga Binaan Pemasyarakatan agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.*" Seterusnya, **Penjelasan Pasal 3 UU 12/1995 menyatakan:** "*Yang dimaksud dengan "berintegrasi secara sehat" adalah pemulihan kesatuan hubungan Warga Binaan Pemasyarakatan dengan masyarakat.*" Frasa "*sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab*"

Ketentuan Pasal 3 UU 12/1995 sejalan dengan maksud pembuatan undang-undang seperti diungkapkan dalam bagian "Menimbang" huruf c, yaitu: "*bahwa sistem pemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam huruf b, merupakan rangkaian penegakan hukum yang bertujuan agar Warga Binaan Pemasyarakatan menyadari kesalahannya, 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 bertanggung jawab;*" Sekalipun Pasal 3 UU 12/1995 menyatakan "*....dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab,*" tetapi tidak semua mantan nara pidana dapat melaksanakan hak-hak konstitusionalnya, utama hak politik untuk dipilih dalam suatu pemilihan. Hal ini disebabkan adanya ketentuan **Pasal 58 huruf (f) UU 32/2004 juncto UU 12/2008 dan Pasal 12 huruf (g) serta Pasal 51 ayat (1) huruf (g) UU 8/2012**. Sementara jaminan hak-hak warga negara telah dijamin dalam dalam Konstitusi yaitu:

Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, bahwa *"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya"*;

Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, bahwa *"Setiap orang berhak memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif membangun masyarakat, bangsa dan negaranya"*;

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, bahwa *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"*;

Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, bahwa, *"Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan."*

Bahwa **Pasal 58 huruf (f) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menentukan bahwa**: *"Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau lebih;"*

Selanjutnya, ketentuan **Pasal 58 huruf (f) UU 32/2004** telah diubah dalam **Pasal 58 huruf (f) UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah**: *"Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih;"*

Ketentuan **Pasal 58 huruf (f) UU No 32/2004 juncto UU 12/2008** ini telah diberikan syarat konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi melalui **Putusan No 4/PUU-VII/2009** yakni:

Tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (*electd officials*);

Berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya;

Dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;

Bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang;

B. PEMBAHASAN

1. Hukum Sebagai Suatu Sistem

Sistem hukum Indonesia sebagai suatu sistem aturan yang berlaku di negara Indonesia adalah sistem aturan yang luas, yang terdiri atas unsur-unsur hukum, dimana diantara unsur hukum yang satu dengan yang lain saling bertautan, saling mempengaruhi serta saling mengisi, karenanya tidak bisa dipisahkan dari yang lain.

Dengan bertitik tolak dari hukum sebagai suatu sistem maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan tidak terlepas dengan peraturan perundang-undangan yang lain, dalam hal ini UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008, UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, UU No. 8 Tahun 2012, utamanya yang bersangkutan paut dengan hak dipilih dan pembatasan hak dipilih dalam undang-undang dimaksud.

Sesuai fungsinya menjaga kepastian, kemanfaatan dan keadilan, hukum tidak dapat dilepaskan dari sistem, yaitu sistem norma. Untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki secara efektif hukum harus dilihat sebagai sub sistem dari sistem yang lebih besar yaitu masyarakat atau lingkungannya.

Pengertian sistem sebagaimana didefinisikan Lawrence M. Friedman bahwa hukum terdiri dari komponen struktur yaitu 1) kelembagaan yang diciptakan oleh hukum; 2) substansi yaitu output dari sistem hukum; dan 3) kultur yaitu nilai-nilai, sikap-sikap, persepsi yang mempengaruhi bekerjanya hukum.¹

¹ Lawrence M Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Diterjemahkan oleh M. Khozim, Nusa Media, Bandung, hal.15-20.

Seturut dengan Lawrence M Friedman pada bagian lain menurut Sudikno Mertokusumo, hukum merupakan sistem berarti hukum itu merupakan tatanan yaitu merupakan suatu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut. Kesatuan tersebut diterapkan terhadap kompleks unsur-unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum dan pengertian hukum.²

Selanjutnya, dalam pandangan C.F.G. Sunaryati Hartono, selama ini orang memandang hukum itu identik dengan peraturan perundang-undangan, padahal peraturan perundang-undangan itu merupakan salah satu unsur dari keseluruhan sistem hukum. Sistem hukum itu sendiri terdiri dari 7 (tujuh) unsur berikut:³

1. Asas-Asas Hukum;
2. Peraturan-Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang yaitu:
 - a. Undang-Undang
 - b. Peraturan-Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang
 - c. Yurisprudensi Tetap (Case Law)
 - d. Hukum Kebiasaan
 - e. Konvensi-Konvensi Internasional
 - f. Asas-Asas Hukum Internasional.
3. SDM yang Profesional, bertanggungjawab dan sadar hukum;
4. Pranata-Pranata Hukum;
5. Lembaga-Lembaga Hukum;
6. Sarana dan Prasarana Hukum, seperti :
 - a. Furnitur dan lain-lain perkantoran, termasuk komputer dan sistem manajemen perkantoran.
 - b. Senjata dan lain-lain peralatan (terutama untuk polisi).

² Sudikno Mertokusuma, *Mengenal Hukum Sebagai Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hal. 15.

³ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Upaya Menyusun Hukum Ekonomi Indonesia Pasca Tahun 2003*, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, BPHN, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, hal. 277.

- c. Kendaraan.
 - d. Gaji.
 - e. Kesejahteraan pegawai / karyawan
7. Budaya hukum yang tercermin oleh perilaku pejabat (eksekutif, legislatif, maupun yudikatif), tetapi juga perilaku masyarakat

Dari uraian unsur-unsur sistem hukum tersebut diatas apabila salah satu unsur saja tidak memenuhi syarat, maka seluruh sistem hukum tidak akan berjalan sebagaimana mestinya atau apabila salah satu unsur saja berubah maka seluruh sistem juga ikut berubah.

Sebagai suatu sistem, hukum nasional itu terdiri berbagai unsur komponen yg terkait saling memengaruhi dan memiliki asas atau prinsip yang menjadi pengikat yakni Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian pembentukan peraturan perundang-undangan terkait hak dipilih mantan narapidana tersebut perlu dilihat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam suatu sistem hukum yang tersusun secara hirarkhis dan saling berkaitan.

Mengenai hal tersebut dapatlah dikemukakan bahwa:

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sub sistem dari sistem hukum dalam NKRI;

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan itu dibentuk dengan "Dasar Hukum" yang bermakna sebagai dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan (Lampiran 28 UU No. 12 Tahun 2011);

Maksud dan tujuan pembentuk UU dapat ditelaah dari teks UU untuk melihat *original intent* dari kehendak pembentuk UU dimaksud;

Bahwa jelas bila dilihat dari struktur atau gramatikalnya maksud Pembentuk UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan adalah *sistem pemasyarakatan merupakan rangkaian penegakan hukum yang bertujuan agar Warga Binaan Pemasyarakatan menyadari kesalahannya, 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 bertanggung jawab."⁴

Maksud dan tujuan dari pembentukan UU selain dari teks UU dapat juga dilihat dari kontekstualnya. Hal ini dapat dipahami dengan melihat konteks historis dan kekinian bahwa tujuan dari sistem pemasyarakatan adalah agar seseorang yang telah melakukan kesalahan dibina agar dapat kembali menjadi manusia yang terhormat dan berperan dalam pembangunan masyarakat.

Dalam konteks kekinian paradigma pembangunan berperspektif HAM yang memadukan standar dan norma HAM dalam kebijakan negara. Hak warga negara untuk turut serta dalam kegiatan politik pemerintahan merupakan hak asasi yang bersifat universal sebagaimana diatur dalam "*International Covenant on Civil and Political Rights*" yang telah diratifikasi oleh Indonesia sehingga menjadi hukum positif yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights*. Pasal 25 *International Covenant on Civil and Political Rights* menyatakan bahwa: "*Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk:*

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

2. Sistem Hukum Pemasyarakatan

⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, *Menimbang c ...*

Dalam hak asasi manusia (HAM) pemangku kewajiban HAM sepenuhnya adalah negara, dalam hal ini adalah pemerintah. Hal ini bisa dilihat dari berbagai komentar umum mengenai pasal-pasal dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM). Semua penjelasan dalam komentar umum menyatakan bahwa perwujudan HAM sepenuhnya adalah kewajiban negara.⁵

Ketentuan Pasal 28I Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa "perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah". Sedangkan dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, jaminan ini juga diperkuat dalam Pasal 71 yang menentukan bahwa "Pemerintah wajib dan bertanggungjawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-Undang ini (UU 39 Tahun 1999), peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara Republik Indonesia".

Ratifikasi kovenan hak sipil dan politik oleh pemerintah Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005 menimbulkan konsekuensi terhadap pelaksanaan HAM, karena negara Indonesia telah mengikatkan diri secara hukum yaitu pemerintah perlu melakukan kewajiban untuk mengadopsi perjanjian yang telah diratifikasi ini ke dalam perundang-undangan, baik yang dirancang maupun yang telah diberlakukan sebagai UU.

Sebagai pemegang kewajiban pemenuhan HAM, negara mengemban tiga bentuk tugas. Antara lain negara harus menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak asasi manusia.

⁵ Butir 1 Komentar Umum 3 menyatakan bahwa Komite menganggap bahwa penting untuk menarik perhatian Negara-Negara Pihak atas kenyataan bahwa kewajiban berdasarkan Kovenan tidak hanya terbatas pada penghormatan terhadap hak asasi manusia, tetapi bahwa Negara-Negara Pihak juga berkewajiban untuk menjamin penikmatan hak-hak tersebut bagi semua individu yang berada dalam yurisdiksi mereka. Aspek ini mewajibkan adanya kegiatan-kegiatan khusus yang dilakukan oleh Negara-Negara Pihak guna memungkinkan individu-individu menikmati hak-hak mereka.)Lihat: Komite Hak Asasi Manusia, Komentar Umum 3, Pasal 2) Pelaksanaan di Tingkat Nasional, (Sesi ke tigabelas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 4 (1994).

Kewajiban dan tanggungjawab negara untuk melakukan penghormatan (*obligation to respect*) merupakan kewajiban negara untuk tidak turut campur untuk mengatur warga negaranya ketika melaksanakan hak-haknya. Dalam hal ini, negara memiliki kewajiban untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang akan menghambat pemenuhan dari seluruh hak asasi. Kewajiban dan tanggungjawab negara untuk memberikan perlindungan (*obligation to protect*) merupakan kewajiban negara agar bertindak aktif untuk memberi jaminan perlindungan terhadap hak asasi warganya. Dalam hal ini, negara berkewajiban untuk mengambil tindakan-tindakan untuk mencegah pelanggaran semua hak asasi manusia oleh pihak ke tiga. Antara lain adalah kewajiban untuk bertindak ketika satu kelompok tertentu, seperti satu kelompok etnis, menyerang kelompok lain; Kewajiban dan tanggungjawab negara untuk melakukan pemenuhan (*obligation to fulfill*) hak merupakan kewajiban dan tanggung jawab negara untuk bertindak secara aktif agar semua warga negaranya itu bisa terpenuhi hak-haknya.

Dalam konteks pelanggaran, ada dua jenis pelanggaran yang bisa terjadi berkaitan dengan pelaksanaan kewajiban dan tanggungjawab negara tersebut, yaitu pelanggaran karena tindakan (*by commission*) dan pelanggaran karena pembiaran (*by omission*). Pelanggaran negara karena tindakan (*by commission*) terjadi karena negara justru malah melakukan tindakan langsung untuk turut campur dalam mengatur hak-hak warga negara yang semestinya dihormati.

Sebagai contoh, tindak pelanggaran karena bertindak adalah melakukan pelanggaran serikat buruh (pelanggaran atas kewajiban untuk menghormati kebebasan kelompok untuk berserikat). Pelanggaran negara karena pembiaran (*by omission*) terjadi ketika negara tidak melakukan suatu tindakan atau gagal untuk mengambil tindakan lebih lanjut yang diperlukan untuk melaksanakan kewajiban hukum. Contoh pelanggaran karena pembiaran ini di antaranya adalah gagal untuk mengimplementasikan pendidikan gratis di tingkat dasar bagi warganya (hak atas pendidikan), gagal untuk menyediakan lapangan pekerjaan bagi warganya (hak atas pekerjaan), gagal untuk menyediakan pelayanan kesehatan dasar (hak atas kesehatan), gagal untuk mengubah atau mencabut undang-undang yang tidak sesuai dengan nilai hak asasi manusia.

Dapatkah negara membatasi hak dipilih mantan narapidana dalam ketentuan undang-undang. Negara dalam rangka menghormati hak-hak setiap orang sebaiknya tidak melakukan intervensi. Hal ini karena setiap campur tangan negara justru dapat mengakibatkan terjadinya pelanggaran atas hak-hak individu/kelompok. Sebaliknya, intervensi dapat dilakukan terhadap dua hal. Pertama, dalam situasi atau alasan khusus untuk membatasi atau mengekang hak-hak atau kebebasan berdasarkan UU. Ke dua, dalam rangka untuk menegakkan hukum atau keadilan bagi korban tindak pidana. Karena itu, dalam menghormati dan melindungi hak-hak sipil dan politik, ada dua jenis pelanggaran yang bertalian dengan kewajiban negara. Pertama, seharusnya menghormati hak-hak manusia, tapi negara justru melakukan tindakan yang dilarang atau bertentangan Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik utamanya ketentuan Pasal 25 melalui campur tangannya dengan membatasi hak dipilih mantan narapidana dan disebut pelanggaran melalui tindakan (*violation by action*).

Seharusnya negara aktif melindungi hak-hak, namun melalui tindakannya dengan pembatasan tersebut negara justru tetap memberlakukan ketentuan hukum yang bertentangan dengan Kovenan Hak Sipil dan Politik yang dapat disebut pelanggaran melalui hukum (*violation by judicial*).

Dengan meratifikasi Kovenan Hak Sipil dan Politik, Pemerintah Indonesia memikul kewajiban untuk melakukan harmonisasi prinsip dan ketentuan yang terkandung dalam Kovenan ke dalam hukum nasional. Bahwa tidak ada dasar filosofisnya jika negara menghapus hak dipilih mantan terpidana tanpa ada kesalahan yang diperbuatnya (karena telah selesai menjalani pembinaan dalam suatu sistem pemasyarakatan).

Sistem dan upaya pemasyarakatan untuk mengembalikan narapidana sebagai warga masyarakat yang baik, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila terutama sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab.

Sistem pemasyarakatan adalah suatu proses pembinaan terpidana yang didasarkan atas asas Pancasila yaitu memandang terpidana sebagai makhluk Tuhan, individu, dan sekaligus sebagai anggota masyarakat dan sistem pemasyarakatan ini tetap

mengedepankan hak-hak narapidana dan anak didik pemasyarakatan. Sistem pemasyarakatan di Indonesia, berawal dari orasi ilmiah gagasan Sahardjo, Menteri Kehakiman Republik Indonesia kala itu. Gagasan ini tersebut disampaikan pada waktu menerima penganugerahan gelar Doktor Honoris Causa dalam ilmu hukum dari Universitas Indonesia di Istana Negara Jakarta, pada tanggal 5 Juli 1963, dengan judul "Pohon Beringin Pengayoman".⁶

Dalam konsep Saharjo, Pohon beringin sebagai lambang hukum di Indonesia. Hukum bertugas untuk memberi pengayoman agar cita-cita luhur bangsa dapat tercapai dan terpelihara. Khusus mengenai perlakuan terhadap narapidana, Sahardjo menghendaki agar di bawah Pohon Beringin Pengayoman, tidak saja masyarakat diayomi dari pengulangan perbuatan jahat oleh terpidana tetapi juga agar orang yang telah tersesat tersebut juga mendapatkan pengayoman melalui pembinaan dan bimbingan, baik jasmani maupun rohani, sehingga dapat kembali ke masyarakat sebagai warga masyarakat yang berguna dan bertanggungjawab bagi masyarakat dan negara.

Berdasarkan gagasan tersebut kemudian dirumuskan menjadi prinsip pemasyarakatan yaitu :

Pemberian pengayoman kepada warga binaan agar mereka kembali ke masyarakat menjadi warga masyarakat yang baik dan berguna.

Pemberian bimbingan dan bukan penyiksaan agar mereka bertobat dan bertakwa.

Penjatuhan pidana bukan balas dendam oleh negara.

Negara tidak boleh membuat mereka menjadi lebih buruk atau lebih jahat dari pada sebelum dijatuhi pidana.

Selama kehilangan kemerdekaan, mereka tidak dijauhkan dan dikesampingkan dari pergaulan dan kegiatan masyarakat.

⁶ Ditjen Pemasyarakatan, 2002, Bunga Rampai Pemasyarakatan, Kumpulan Tulisan Bahrudin Surjobroto, Mantan Direktorat Pemasyarakatan, Jakarta, hal. 45.

Pekerjaan yang diberikan kepada mereka tidak boleh bersifat sekedar pengisi waktu.

Perawatan, pembinaan, pendidikan dan bimbingan yang diberikan kepada mereka harus berdasarkan Pancasila.

Sebagai manusia yang tersesat, mereka harus diperlakukan sebagai manusia.

Satu-satu derita yang dialami adalah dijatuhi pidana hilangnya kemerdekaan, dalam arti kepada narapidana yang bersangkutan tidak boleh dikenakan penderitaan tambahan, misalnya penyiksaan fisik.

Penyediaan sarana untuk dapat mendukung fungsi preventif, kuratif, rehabilitatif dan edukatif.

Konsep sistem pemasyarakatan sebagaimana dikemukakan di atas sejalan pula dengan pandangan yang diajukan oleh Frank E. Hagan dalam (*Introduction to Criminology*) yang tidak mencantumkan lagi pendekatan *retaliation* (pembalasan) terhadap narapidana sebagai tujuan pemidanaan, tetapi sebaliknya mengutamakan *rehabilitation*(rehabilitasi) dan *protection of society* (perlindungan terhadap masyarakat).

Terkait dengan tujuan pemidanaan Herbert L. Packer dalam pandangannya menyebut bahwa Bahwa pidana sebagai hal yang perlu, namun pidana tetap disesalkan sebagai salah satu bentuk kontrol sosial karena pidana mengandung penderitaan. Pidana tetap diperlukan asal jangan pidana itu berorientasi pada pembalasan.⁷ Jadi tujuan pembalasan dan penjeraan yang umumnya dianut pada abad ke 18 dan 19 seperti dikemukakan oleh Robert J. Wright (*Encyclopaedia Americana*) sudah ditinggalkan. Kini semua mengarah kepada usaha-usaha membina narapidana agar mereka dapat dipulihkan kepribadiannya dan dibekali baik mental maupun fisik guna dapat hidup mandiri kelak setelah mereka selesai menjalani pidananya.⁸

⁷ Herbert L. Packer, 1969, *The Limits of The Criminal Sanction*, Stanford University Press, California, hal.62.

⁸ A. Sanusi Has, 1977, *Dasar-Dasar Penologi*, Rasanta, Jakarta, hal. 72

Pada bagian lain Bambang Poernomo mengemukakan bahwa sistem pemasyarakatan merupakan suatu elemen yang berinteraksi yang membentuk satu kesatuan yang integral, berbentuk konsepsi tentang perlakuan terhadap orang yang melanggar hukum pidana di atas dasar pemikiran rehabilitasi, resosialisasi yang berisi unsur edukatif, korelatif, defensif yang beraspek pada individu dan sosial.⁹ Oleh karena itu Saharjo, pengagas Lembaga Pemasyarakatan mengemukakan bahwa pelanggar hukum tidak lagi disebut sebagai penjahat melainkan orang yang tersesat.¹⁰

Barda Nawawi Arief mengungkapkan beberapa pokok pikiran dalam perumusan tujuan pemidanaan, antara lain: a) pada hakikatnya undang-undang merupakan sistem hukum yang bertujuan, sehingga dirumuskan pidana dan aturan pemidanaan dalam undang-undang, pada hakikatnya hanya merupakan sarana untuk mencapai tujuan, b) dilihat secara fungsional operasional, pemidanaan merupakan suatu rangkaian proses dan kebijakan yang konkritasinya sengaja direncanakan melalui tiga tahap. Agar ada keterjalinan dan keterpaduan antara ketiga tahap itu sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan, maka dirumuskan tujuan pemidanaan, c) perumusan tujuan pemidanaan dimaksudkan sebagai "fungsi pengendalian control" dan sekaligus memberikan landasan filosofis, dasar rasionalitas dan motivasi pemidanaan yang jelas dan terarah.¹¹

Bahwa sistem pemasyarakatan merupakan akhir dari suatu sistem peradilan pidana. Bila ketentuan mengenai "*Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih;*" kemudian diberlakukan dalam kontekstual hukum administrasi hal ini dapat dimaknai bahwa pembinaan dalam sistem pemasyarakatan dalam sistem peradilan pidana tersebut

⁹ Bambang Poernomo, 1986, *Pelaksanaan Pidana Penjara Dengan Sistem Pemasyarakatan*, Yogyakarta; Liberty, hal.183.

¹⁰ Romli Atmasasmita, *Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum dalam Kontek Penegakan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1982, hal. 12.

¹¹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Kebijakan Pidana*, Bandung , Alumni, 1998, hal. 95.

belum selesai. Sementara itu sarana penal dengan penjatuan pidana dianggap sebagai *ultimum remedium*.

Bahwa persyaratan mengenai "*Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih;*" dapat dimaknai sebagai bertentangan dengan Pancasila sila kedua yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab (mantan narapidana dihubungkan dengan kesalahan yang telah ia tebus) dan UUD 1945 khususnya Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, "*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*".

Bahwa Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 memberikan kedudukan yang sama baik di dalam hukum dan pemerintahan terhadap semua warga negaranya tanpa kecuali. Bahwa warga negara adalah warga negara yang bebas dan bertanggung jawab yang seharusnya dipersamakan kedudukannya di muka hukum dan pemerintahan termasuk mantan narapidana. Negara dapat mengatur atau menentukan persyaratan sepanjang pengaturan atau persyaratan tersebut merupakan tuntutan objektif yang dibutuhkan oleh suatu jabatan pemerintahan tertentu dan sepanjang pengaturan atau persyaratan tersebut tidak bersifat diskriminatif dalam pengertian tidak membedakan orang atas dasar agama, ras, suku, bahasa, jenis kelamin, keyakinan politik, atau status sosial lainnya, sebagaimana yang disyaratkan oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 "*Setiap orang berhak memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya*". Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 memberikan hak yang sama terhadap semua warga negara (setiap orang, tanpa terkecuali) untuk memajukan diri dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama di hadapan hukum*".

Bahwa Ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 secara jelas menegaskan bahwa setiap orang berhak diberi jaminan, perlindungan, dan perlakuan sama yang sama di muka hukum. Bahwa sistem hukum Indonesia menghendaki keterhubungan antar peraturan perundang-undangan. Bahwa UU Pemilu dan UU Pemda juga yang mengatur mengenai persyaratan-persyaratan yang ditetapkan di dalamnya dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah seharusnya merujuk kepada aturan-aturan/landasan hukum yang telah ada, utamanya mengenai HAM.

Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 dinyatakan bahwa *"Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya"*. Lebih lanjut menurut ketentuan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, dinyatakan bahwa *"Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan"*.

International Covenant On Civil And Political Rights (ICCPR) yang diratifikasi dengan UU No. 12 Tahun 2005, berkaitan dengan hak pilih warga negara menegaskan dalam Pasal 25 yang menyebutkan bahwa: "Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk tanpa pembedaan apapun seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 ICCPR dan tanpa pembatasan yang tidak wajar baik untuk berpartisipasi dalam menjalankan segala urusan umum baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas, selanjutnya untuk memilih dan dipilih pada pemilihan berkala yang bebas dan dengan hak pilih yang sama dan universal serta diadakan melalui pengeluaran suara tertulis dan rahasia yang menjamin para pemilih untuk menyatakan kehendak mereka dengan bebas, dan untuk mendapatkan pelayanan umum di negaranya sendiri pada umumnya atas dasar persamaan.

Ketentuan pasal di atas jelas menunjukkan adanya jaminan yuridis yang melekat bagi setiap warga Negara Indonesia itu sendiri untuk melaksanakan hak memilihnya. Bahwa hak pilih merupakan hak asasi. Pembatasan, penyimpangan, peniadaan dan penghapusan hak tersebut merupakan bentuk pelanggaran hak asasi warga negara karena perlakuan perbedaan dengan warga negara yang belum pernah dipenjarakan dengan mantan narapidana (yang seharusnya dianggap secara filosofis, yuridis, dan sosiologis

mantan narapidana adalah warga negara yang bebas karena negara sejatinya tidak boleh melakukan pengaturan yang membedakan status seseorang berdasarkan pernah dipenjara atau belum terkait dengan pemenuhan haknya kecuali atas adanya putusan pengadilan bahwa hak itu dicabut)

C. Kesimpulan

Dalam sistem hukum nasional seharusnya substansi norma hukum dalam hukum nasional dibentuk dengan senantiasa harmoni dan saling melengkapi, menguatkan dan mendukung baik secara filosofis maupun secara normatif terkait mengenai jaminan hak seseorang untuk dipilih dan pengaturan mengenai pembatasan hak pilih seseorang dikaitkan dengan statusnya yang mantan narapidana sehingga tercipta sistem hukum yang saling terhubung dan berbasis pada penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM.

Negara dapat melakukan pembatasan terhadap HAM seseorang, sesuai dengan rumusan UUD 1945 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 kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Bahwa status hukum mantan terpidana setelah menjalani pidana menurut konsep hukum pidana kembali menjadi masyarakat yang terhormat seperti sediakala dan memperoleh hak hukum merupakan tujuan dari pemasyarakatan dan sesuai dengan pertimbangan moral, nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hak politik seseorang untuk dipilih.

Bahwa pembatasan hak dipilih warga negara yang telah selesai menjalani hukuman yang diancam pidana penjara di atas lima tahun untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak relevan dipertahankan karena dari segi fungsi hukum yaitu kepastian, kemanfaatan dan keadilan sudah tidak sesuai dengan

perkembangan era demokratisasi dan HAM yang lebih mengutamakan dimensi kemanusiaan dan keadilan.

Peraturan perundang-undangan yang baik merupakan pondasi Negara Hukum yang akan menjamin hak asasi warga negara, membatasi kekuasaan penguasa, menjamin kepastian dan keadilan hukum untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Dengan berlandaskan dasar filosofis, sosiologis dan yuridis, bahwa narapidana merupakan individu yang tersesat yang perlu dibina agar dapat menjadi manusia yang terhormat sebagaimana sediakala. Karena itu, bila dasar dasar dari hukum itu berhenti, maka hukumnya sendiri pun berhenti. Hal ini berarti sistem pemasyarakatan dalam suatu sistem peradilan pidana menjadi tidak bermakna.

Dengan demikian bila ruh atau dasar dari tujuan sistem pemasyarakatan itu adalah membina warga negara yang telah melakukan kesalahan agar dapat menjadi warga negara yang bebas dan bertanggung jawab, serta dapat berperan aktif dalam pembangunan, menjadi tidak bermakna karena pada akhirnya setelah kembali ke masyarakat dan ingin menggunakan haknya untuk mencalonkan diri dipilih dalam suatu pemilihan terhadapnya tetap melekat persyaratan yang terkait dengan statusnya sebagai mantan narapidana.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Sanusi Has, 1977, *Dasar-Dasar Penologi*, Rasanta, Jakarta.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Upaya Menyusun Hukum Ekonomi Indonesia Pasca Tahun 2003*, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, BPHN, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta.
- Bambang Poernomo, 1986, *Pelaksanaan Pidana Penjara Dengan Sistem Pemasyarakatan*, Liberty, Yogyakarta.
- Ditjen Pemasyarakatan, 2002, *Bunga Rampai Pemasyarakatan*, Kumpulan Tulisan Bahrudin Surjobroto, Mantan Direktorat Pemasyarakatan, Jakarta.
- Herbert L. Packer, 1969, *The Limits of The Criminal Sanction*, Stanford University Press, California.
- Anonim, *Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia*, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 4 (1994).

Lawrence M Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Diterjemahkan oleh M. Khozim, Nusa Media, Bandung.

Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1998, *Teori-Teori Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung.

Romli Atmasasmita, *Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum dalam Kontek Penegakan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung.

Sudikno Mertokusuma, *Mengenal Hukum Sebagai Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.