

Kedudukan Calon Kepala Daerah yang Berstatus Mantan Terpidana Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serta ditinjau dari Hak Asasi Manusia dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik
The Position of District Head Candidate Who is an Ex-Convict by Undang-Undang Number 10 Year 2016 about Choicing Governor, Regent and Mayor abased on Human Rights and General Principles of Good Governance

¹Difa Permana Putra, ²Rusli K. Iskandar, ³Hasyim Adnan
^{1,2,3}*Prodi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Islam Bandung,
Jl. Tamansari No.1 Bandung 40116
email: ¹difapermana@gmail.com*

Abstract. In 2017 Indonesia will hold the simultaneously elections, followed by the 101 area, the Indonesian government has to clean up for the upcoming election to be succeed. The latest Election Law is rejected by so many people that prove their dissatisfaction from the citizen on a policy issued by the government (DPR). With that the author wants to analyze these problems by using normative juridiction methods, specifications of the research is descriptive analysis. The necessity of this problem in the analysis by considering Human Rights and the General Principles of Good Governance, so the research can gives a maximum results by considering various aspects and able to resolve this problem without prejudice the parties concerned. Broadly speaking, the permission of an ex-convicts to participate in the elections have already violated the Act because the Act has obviously forbid it, but if we considers about the Human Rights and Good Governance Principles there will be an explanation that will make an ex-convict stronger and may participate in the simultaneously elections, because there is freedom principle and the principle of equality before the law. Therefore, this research will be a reference to see a broader problem and not only look from one side only.

Keywords: Position an ex-convict, Human Rights, Common Principles of Good Governance.

Abstrak. Pada tahun 2017, Indonesia akan menggelar pilkada serentak yang diikuti oleh 101 daerah, yang membuat pemerintah Indonesia berbenah untuk mensukseskan gelaran tersebut. Hal yang saat ini dibahas oleh penulis tentang perubahan Undang-Undang yang berkaitan dengan adanya peluang bagi mantan terpidana untuk ikut serta dalam pemilihan umum. Akibatnya banyak yang menolak UU Pilkada terbaru sebagai bentuk ketidakpuasan masyarakat terhadap suatu kebijakan yang dikeluarkan pemerintah (DPR).¹ Untuk itu, penulis ingin menganalisis permasalahan tersebut dengan menggunakan metode yuridis normatif, dengan spesifikasi penelitian deskriptif analisis. Analisis masalah ini akan dilihat dari konsep Hak Asasi Manusia dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Secara garis besar dengan diperbolehkannya mantan terpidana ikut serta dalam pilkada telah melanggar UU karena jelas UU melarangnya. Namun jika mempertimbangkan HAM dan AAUPB, akan ada suatu penjelasan yang memperkuat seorang mantan terpidana boleh ikut dalam gelaran pilkada. Salah satunya ada asas kebebasan dan asas persamaan di depan hukum.² Oleh karena itu, penelitian ini akan menjadi suatu referensi yang melihat suatu permasalahan lebih luas dan tidak hanya melihat dari satu sisi saja.

Kata Kunci: Kedudukan Mantan Terpidana, Hak Asasi Manusia, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

¹ Pengertian pemerintah di sini menggunakan teori C.F Strong dalam bukunya yang berjudul Konstitusi Politik Modern, hal. 10-11, yaitu pemerintah merupakan organisasi pelaksana kedaulatan, dapat dilihat dalam arti luas dan sempit. Pemerintah dalam arti sempit hanya pada kekuasaan eksekutif (misalnya kabinet), sedangkan pemerintah dalam arti luas mencakup kekuasaan legislatif (DPR), eksekutif, dan yudikatif.

² Lihat UUD 1945 pasal 27 ayat 1, jo Pasal 23 ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara yang demokratis dengan menempatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Artinya rakyat lah yang berhak untuk menentukan kebijakan-kebijakan kenegaraan yang akan mengikat rakyat.³ Namun demikian, tidak serta merta seluruh rakyat dapat dengan mudah untuk mengatur negara ini.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Perubahan ke-4⁴ menyebutkan bahwa “Indonesia adalah negara hukum”. Ketentuan pasal tersebut merupakan landasan konstitusional, bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Ini artinya, setiap perbuatan atau tingkah laku masyarakatnya, akan selalu terikat dalam satu peraturan yang dinamakan hukum (*supremacy of law*).

Selain itu, Pasal 18 (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu, mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.” Selanjutnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, menyebutkan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

Kasus yang saat ini menyedot perhatian publik, adalah tentang kedudukan mantan terpidana dalam Pilkada. Permasalahan ini berawal dari lolosnya Abdulah Puteh menjadi calon kepala daerah di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Hal ini sontak membuat masyarakat kaget karena Abdulah Puteh merupakan mantan terpidana kasus korupsi helikopter dan telah ‘*Inkracht*’ dengan vonis 10 tahun penjara.⁵ Ada hal yang menarik perhatian penulis, ternyata syarat untuk calon pemimpin di daerah terdapat di dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota ini terjadi perubahan syarat yang harus dipenuhi oleh setiap calon. Dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g dalam UU Pilkada, karena dalam pasal tersebut ada pengecualian seorang mantan terpidana diperbolehkan untuk bisa menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal tersebut membuat suatu kondisi yang dipandang adanya ketidakadilan dan merusak kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Diizinkannya seorang mantan terpidana menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sangat bertentangan. Hal itu karena pengertian terpidana itu adalah orang-orang yang pernah bersalah, pernah melakukan tindak pidana, pernah diproses di persidangan dan telah dijatuhi hukuman dan dinyatakan bersalah. Terlepas dari hukumannya itu hukuman penjara masuk atau percobaan, atau denda. Sepanjang masih disebut terpidana, itu adalah orang yang melakukan kejahatan.

Berkaitan dengan UU Pilkada yang melarang seorang mantan terpidana untuk mengikuti pemilihan umum setelah dinyatakan bebas oleh pengadilan, maka perlu dilihat dari sisi di luar dari hukum yaitu dilihat dari hak asasi manusia, apakah seorang mantan terpidana yang kembali menjadi calon pejabat publik tidak melanggar HAM. Sebenarnya dalam HAM sangat diperhatikan tentang kebebasan seseorang dalam menjalankan hidup dalam bermasyarakat dan persamaan semua orang di muka hukum, dengan kedua asas tersebut maka UU Pilkada sudah bertentangan dengan HAM itu sendiri karena di Indonesia mengakui akan adanya Undang-Undang Nomor 39 Tahun

³ Jimly Asshiddiqie, *perihal Undang-Undang*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010, hal. 33.

⁴ Selanjutnya akan disebut UUD 1945

⁵ <http://m.news.viva.co.id/news/read/838611-eks-terpidana-korupsi-Abdullah-puteh-lolos-ikut-pilgub-aceh>, diakses pada tanggal 24 september 2016

1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang didalamnya berisi asas-asas yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia itu sendiri.

B. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui apakah pemerintah dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang telah melakukan perubahan yang kedua dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang memperbolehkan seorang mantan narapidana ikut dalam Pilkada 2017 telah menjadi keputusan yang baik.
2. Untuk mengetahui status mantan narapidana yang ikut serta dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di tinjau dari Hak Asasi Manusia dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

C. Landasan Teori

Hak Asasi Manusia

Pengertian Hak Asasi Manusia menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Pasal 1 angka 1, berbunyi:

“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 dan Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.”

Di Indonesia persamaan kedudukan warga negara dinyatakan dalam UUD 1945 Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi:

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”

Ada pula hal-hal yang berhubungan dengan kasus yang penulis angkat, yaitu tentang pemilihan umum seperti di atas, Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 43 ayat (1) UU HAM yang menyebutkan:

Pasal 23 ayat (1)

“Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya.”

Pasal 43 ayat (1)

“Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

AAUPB sering juga dikenal dengan sebutan *Good governance* istilah ini dapat difahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintah menjadi baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari kedzaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang.⁶

Dalam Bab III Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), menyebutkan asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hal. 247

1. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷

D. Pembahasan

Analisis kedudukan mantan narapidana yang ikut serta dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

UU Pilkada terbaru banyak menimbulkan perdebatan karena ada beberapa Pasal yang diubah, terutama Pasal yang berhubungan dengan kasus penulis, yaitu Pasal 7 ayat 2 huruf g yang penulis garis bawah karena berhubungan dengan syarat-syarat calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Syarat tersebut berbunyi:

“Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana⁸”

Jika kita melihat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Pasal 7 ayat (2) huruf g sebelum perubahan⁹, menyebutkan bahwa syarat seseorang untuk mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah seseorang yang tidak diputus pengadilan kurungan 5 tahun penjara atau lebih, merujuk pada kasus di atas maka UU Pilkada melakukan perubahan yang cukup signifikan dengan pertimbangan sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi¹⁰.

⁷ Lutfi Efendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Malang: Bayumedia Publishing, 2004, hal. 85

⁸ Lihat penjelasan Pasal demi Pasal UU Pilkada, yang dimaksud mantan terpidana adalah orang yang sudah tidak ada hubungan baik teknis (pidana) maupun administratif dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia, kecuali mantan terpidana bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak.

⁹ “tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai ketentuan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”

¹⁰ Lihat penjelasan UU Pilkada terbaru.

Pandangan dari pihak DPR ini tentu bukan pandangan yang kosong tanpa dasar hukum karena pihak DPR melihat dari sisi hak asasi manusia yaitu hak berpolitik seseorang yang sama¹¹ dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang terdapat didalam Pasal 14a.¹²

Status Mantan terpidana yang mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dihubungkan dengan Hak Asasi Manusia dan Asas-Asas Pemerintahan yang Baik

Jika dihubungkan dengan Hak Asasi Manusia menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Pengaturan mengenai kedudukan mantan terpidana yang akan ikut serta dalam kegiatan pilkada diatur dalam Pasal 23 yaitu:

“Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya.”

Selain itu persamaan kedudukan warga negara dinyatakan dalam UUD 1945 Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi:

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak di kecualikan.”

Kebebasan berpolitik bagi setiap warga negara Indonesia jelas mempunyai dasar hukum yang jelas dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Setiap warga negara mempunyai kebebasan yang tidak dapat dihalang-halangi oleh siapapun, karena kebebasan datang dari hati dan melekat di dalam diri manusia.

Dalam kaitannya dengan kasus ini, mantan terpidana setelah menjalani hukuman yang telah ditetapkan oleh pengadilan, mempunyai hak untuk kembali mengikuti kegiatan politik di Indonesia karena setiap orang berhak atas hak politiknya sendiri. Hak politik merupakan hak yang dimiliki oleh setiap orang yang ingin mengikuti kegiatan di dalam negara berkaitan dengan pemerintahan.

Dalam asas-asas pemerintahan yang baik ada beberapa asas yang dapat dihubungkan dengan status mantan terpidana yang ikut pemilihan kepala daerah. Ada Dalam Bab III Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 menyebutkan asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

1. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
2. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil

¹¹ UU HAM Pasal 23 ayat (1) menyebutkan : Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya.

¹² Dalam Pasal 14a menjelaskan bahwa hukuman percobaan diberikan apabila hakim menjatuhkan hukuman paling lama 1 tahun dan disertakan dengan alasan-alasan yang jelas. (sederhananya Prof. Wjono Prodjodikoro, S.H. dalam bukunya ‘Asas-asas hukum pidana Internasional’ (hal 183-184) menjelaskan mengenai pidana penghukuman bersyarat (pidana Bersyarat) yang diatur dalam Pasal 14a dan seterusnya dalam KUHP, bahwa apabila seorang dihukum penjara selama-lamanya satu tahun atau kurungan, maka hakim dapat menentukan bahwa hukuman itu tidak dijalankan. Kecuali, kemudian ditentukan lain oleh hakim, seperti apabila terdakwa terancam dalam tenggang waktu percobaan melakukan tindak pidana lagi atau tidak memenuhi syarat tertentu, misalnya tidak membayar ganti kerugian kepada si korban dalam waktu tertentu.

akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketiga asas di atas adalah asas yang seyogyanya harus dimiliki oleh setiap penyelenggara negara dalam hal ini adalah kepala daerah.

Pertama asas proporsionalitas, asas ini merupakan asas yang meletakkan segala kegiatan sesuai dengan konteks tujuan yang sebenarnya. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih dalam pemilihan kepala daerah harus mempunyai tujuan dalam kegiatannya tidak melakukan kegiatan yang menyimpang, contoh untuk mantan terpidana yang mengikuti Pilkada terutama mantan terpidana korupsi akan dipertanyakan kesanggupannya dalam memimpin suatu daerah karena sebagai mantan terpidana kasus korupsi ia berarti sudah pernah melanggar tujuan dari kegiatannya dimasa lalu.

Kedua asas profesionalitas, asas ini harus dimiliki oleh setiap kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan berlaku sesuai kode etik dan perundang-undangan maka kegiatan pemerintahan akan lancar dijalani, namun untuk mantan terpidana yang jika terpilih sebagai pemimpin rakyat di daerah patut diwaspadai profesionalitasnya karena sebagai orang yang pernah dihukum dan dipenjara menunjukkan bahwa ia pernah melanggar UU dan tidak bisa menegakkan UU.

Ketiga asas akuntabilitas, asas ini merupakan asas pertanggungjawaban sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, setiap kepala daerah harus mempertanggungjawabkan apa yang telah di lakukannya, dengan begitu masyarakat akan mempercayai pemimpin mereka. Jika dikaitkan dengan status mantan terpidana maka kembali kepada kepercayaan masyarakat, mantan terpidana akan sulit untuk mendapat kepercayaan dari warganya karena seorang pemimpin lebih baik dari kalangan yang bersih dari tindak kejahatan.

E. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan yang telah disampaikan maka penelitian ini memberikan pokok-pokok simpulan sebagai berikut:

1. UU Pilkada melarang seorang mantan terpidana yang telah diputuskan oleh pengadilan untuk mengikuti Pilkada. Namun dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang menjadi pertimbangan DPR untuk merubah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Jelas bahwa dengan mengizinkan mantan terpidana ikut pilkada dengan syarat mengumumkan dimuka umum bahwa ia adalah mantan terpidana, menjadi bertentangan.
2. Dalam Hak Asasi Manusia setiap orang berhak mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum dan setiap orang memiliki kebebasan untuk memilih dan dipilih sehingga HAM memperbolehkan seorang mantan terpidana ikut serta dalam Pilkada. serta dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) seorang pemimpin harus memiliki kualifikasi sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah setidaknya seorang pemimpin harus mempunyai sikap proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Dengan adanya ketentuan dari Undang-Undang yang mengizinkan seorang mantan terpidana mengikuti pemilihan kepala daerah maka patut dipertanyakan, karena menjadi seorang pemimpin harus menjadi contoh yang baik bagi rakyatnya. Dengan beratnya tugas menjadi seorang pemimpin maka calon kepala daerah harus terseleksi dengan baik dalam hal ini ada partai politik yang pertama mengusung pasangan calonnya, partai politik harus menjaga nama baik partainya karena partai

tersebut tidak ingin nama baiknya tercermar jika seorang pejabat yang diusungnya melakukan perbuatan yang tercela. Namun dalam hal ini tujuan partai politik menjadi berubah yang seharusnya mengusung nama yang baik dan amanah, namun parpol lebih memilih nama yang terkenal dan memiliki basis pendukung yang banyak dengan tidak memikirkan kualitas dan kredibilitas seorang pemimpin tersebut.

Daftar Pustaka

Buku:

- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
 Lutfi Efendi, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Malang: Bayumedia Publishing.
 Miriam Budiardjo. 2000. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pusstaka Umum.
 Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar 1945
 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Internet:

- Viva news, 24 september 2016 <http://m.news.viva.co.id/news/read/838611-eks-terpidana-korupsi-Abdullah-puteh-lolos-qikut-pilgub-aceh>