

## PERIHAL PEMBATAAN HAK PILIH PASIF MANTAN NAPI KORUPSI DITINJAU DARI PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA DAN PRAKTIKNYA DI BERBAGAI NEGARA

<sup>1</sup>Dian Abraham, <sup>2</sup>Lisnawati, <sup>3</sup>Fardhan Wijaya Kosasi, <sup>4</sup>Cynthia Claudia Wibisono,  
<sup>5</sup>M.M. Maya Shinta Dewi

<sup>1,2,3,4,5</sup> Magister Hukum, Universitas Pamulang, Tangerang Selatan, Indonesia

<sup>1</sup>abrahamdian@gmail.com, <sup>2</sup>lisnaaawattii@gmail.com, <sup>3</sup>fardhanwijaya15@gmail.com,

<sup>4</sup>cynthia.claudiaw@gmail.com, <sup>5</sup>dewimayashinta@gmail.com

### ABSTRAK

Setidaknya dalam dua pemilu terakhir ini norma hukum terkait hak politik para mantan napi korupsi menjadi sorotan publik setelah diberlakukan oleh pihak penyelenggara pemilu, KPU di dalam Peraturan KPU. Bedanya, PKPU no. 14 Tahun 2018 dianggap merugikan hak-hak para koruptor dengan melarang mereka untuk menjadi caleg sedangkan PKPU no. 10 Tahun 2023 dan PKPU no. 11 Tahun 2023 dianggap menguntungkan para koruptor. Seluruh PKPU itu digugat ke MA untuk diuji materi dan hasilnya sama: aturan dalam PKPU terkait dinyatakan bertentangan dengan UU no. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu sehingga dibatalkan. Berulangnya kegagalan pengaturan norma ini oleh KPU menimbulkan tanda tanya tentang pembatasan hak pilih pasif para mantan napi korupsi tersebut dipandang dari hukum hak asasi manusia, baik yang berlaku di Indonesia maupun instrumen HAM internasional. Terlebih lagi karena pada kasus 2018 lalu tindakan pelarangan menjadi caleg itu ditafsirkan oleh sebagian pihak bertentangan dengan hak asasi manusia. Untuk memahaminya dengan lebih baik, dilakukan juga perbandingan dengan konsep HAM berikut praktiknya yang relevan di dunia internasional. Dengan demikian dapat diambil pelajaran tentang bagaimana sebaiknya mengatur norma pembatasan hak tersebut agar menjadi hukum positif kita.

**Kata Kunci:** Napi Korupsi; Hak Dipilih; Pelarangan Caleg; Hak Pilih Pasif; Hak Asasi Manusia.

### ABSTRACT

*At least in the last two elections, legal norms related to the political rights of former corruption convicts have come into the public spotlight after being enforced by the election body, the KPU, in KPU Regulations. The difference is, PKPU no. 14 of 2018 is considered detrimental to the rights of corruptors by excluding them to become legislative candidates, while PKPU no. 10 of 2023 and PKPU no. 11 of 2023 is considered beneficial for them. All PKPUs were brought to the Supreme Court for judicial review and the results were the same: the regulations in the relevant PKPUs were declared to be in conflict with Law no. 7 of 2017 concerning Elections so it was cancelled. The repeated failure to regulate these norms by the KPU raises a question mark regarding the right of former corruption convicts to be elected in light of human rights law, both those in force in Indonesia and international human rights instruments. Especially, regarding the 2018 case, the act of excluding offenders deemed by some was contrary to human rights. To understand it better, a comparison is also made with its relevant international practices and concept of human rights. In this way, lessons can be learned about how best to regulate the norms limiting the rights in order to become our positive law.*

**Keywords:** *Corruption Convicts; Right to be elected; Exclusion of Offenders; Passive voting right; Human Rights.*

### PENDAHULUAN

Beberapa minggu terakhir ini beredar info tentang daftar nama koruptor yang ingin menjadi calon anggota legislatif (caleg) pada Pemilu 2024. Sedikitnya ada 67 orang mantan narapidana kasus korupsi yang diajukan oleh berbagai partai politik untuk menjadi calon anggota DPR dan DPD. Itu belum termasuk yang mencalonkan diri menjadi anggota DPRD. Sedangkan pada Pemilu 2019 lalu, berdasarkan data dari KPU, setidaknya ada 81 orang pelaku korupsi yang menjadi caleg. (Adinda, 2023).

Fakta itu menunjukkan banyak hal yang menyedihkan, mulai dari miskinnya partai politik dari kader yang bersih, rendahnya standar kualitas orang-orang yang akan menjadi wakil kita di Senayan, hingga masih masifnya pengaruh para koruptor dalam dunia politik kita.

Padahal tindak pidana korupsi sendiri sudah dianggap sebagai kejahatan yang luar biasa di negeri ini. Pihak yang dirugikan tidak hanya negara, tetapi juga masyarakat banyak. Belum lagi jika mempertimbangkan bahwa kasus korupsi telah melukai rasa keadilan masyarakat karena pelakunya telah merampas hak-hak publik secara melawan hukum, memperkaya diri mereka dan golongannya, menghambat kemajuan bangsa, merusak demokrasi dan menyengsarakan masyarakat banyak. (Yanto et al., 2020).

Di sisi lain, masyarakat yang telah lelah menghadapi maraknya korupsi di masa Orde Baru (yang populer dengan istilah KKN – korupsi, kolusi dan nepotisme) dan bercita-cita agar di masa reformasi ini korupsi dapat diberantas habis justru menyaksikan bahwa penegakan hukum terhadap kasus korupsi semakin melemah. Pembentukan lembaga independen seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) karena rendahnya kepercayaan terhadap instansi kepolisian dan kejaksaan tetap tidak sesuai harapan, bahkan belakangan ini terasa semakin menjauh. Di sisi lain, seruan agar koruptor dihukum mati atau dimiskinkan dengan dirampas seluruh hartanya tidak pernah ditanggapi serius oleh para pembuat hukum dan kebijakan.

Berharap pada pengadilan pun setali tiga uang. Masyarakat peduli korupsi seperti Indonesian Corruption Watch (ICW) bahkan berani menyimpulkan bahwa putusan hakim tidak membuat jera para pelaku korupsi dan tidak sesuai dengan semangat pemberantasan korupsi yang ingin menghukum para koruptor dengan pidana yang paling berat. Sebagai gambaran sekilas, data ICW pada semester pertama tahun 2016 misalnya menunjukkan bahwa pada semester pertama 2016 misalnya hanya 7 orang yang dihukum berat dari total 384 terdakwa. Itu artinya hanya sekitar 2%. Sedangkan yang mendapat hukuman sedang 37 orang (10%), dan sisanya hukuman ringan yakni 1 – 4 tahun penjara sebanyak 275 orang (71,6%), divonis bebas 46 orang (12%), dan 19 orang tidak diketahui. (Yanto et al., 2020).

Di tengah-tengah suasana inilah muncul kasus pelarangan oleh KPU terhadap para mantan koruptor menjadi caleg melalui Pasal 4 ayat (3) yang melarang partai politik menyertakan mantan terpidana korupsi sebagai bakal calon legislatif, dan Pasal 7 Ayat 1 huruf g Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 yang bunyinya:

“tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap”

Tentu saja KPU mendapat dukungan dari masyarakat. KPU dianggap progresif karena berbeda dengan banyak instansi pemerintah maupun legislatif yang kurang peduli pada pencegahan para koruptor menempati jabatan publik lagi. Namun aturan PKPU tersebut dibatalkan Mahkamah Agung setelah digugat para mantan napi korupsi. MA menyatakan aturan itu bertentangan dengan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang secara hierarkis ada di atas PKPU, di mana Pasal 240 ayat 1 (g) memungkinkan mantan narapidana untuk mencalonkan diri selama yang bersangkutan secara terbuka dan jujur menyatakan kepada publik bahwa statusnya tersebut.

Saat ini, menjelang Pemilu 2024, PKPU kembali berinisiatif membuat aturan PKPU baru terkait mantan napi korupsi. Bedanya, KPU justru berhadapan dengan masyarakat. Aturan PKPU no. 10 Tahun 2023 Pasal 11 ayat (2) dan PKPU no. 11 Tahun 2023 Pasal 18 ayat (2) dianggap memuluskan jalan mantan napi korupsi maju sebagai caleg tanpa perlu menunggu masa jeda selama lima tahun seperti yang diatur dalam UU no. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Setelah kembali digugat untuk diuji materi oleh MA, kedua PKPU itu akhirnya dinyatakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut dan harus dicabut. (Rassat, 2023b)

Putusan MA terakhir itu menuai pujian masyarakat, termasuk dari pegiat antikorupsi hingga KPK. (Rassat, 2023a). Namun pertanyaan yang tersisa adalah tentang sepak terjang KPU yang mengulang kesalahan yang sama dengan membentuk Peraturan KPU yang divonis MA bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Apalagi sebagian pihak berkomentar menafsirkan tindakan pelarangan mantan napi korupsi menjadi caleg yang merupakan pembatasan hak pilih pasif tersebut adalah bertentangan dengan HAM. Tak pelak, tindakan yang sejatinya sejalan dengan semangat pemberantasan korupsi tersebut ditafsirkan sebagian pihak, termasuk anggota legislatif, bertentangan dengan hak asasi manusia.

Oleh karena itu tulisan ini akan mencoba meneliti perihal pembatasan hak pilih pasif mantan napi korupsi itu dengan meninjaunya dari perspektif hak asasi manusia, baik konsep maupun hukum positif di Indonesia, berikut praktiknya di berbagai negara. Diharapkan hal itu akan dapat menjawab beberapa masalah yang dihadapi saat ini, yaitu: (1) apakah benar tindakan pembatasan hak pilih pasif bertentangan dengan perspektif Hak Asasi Manusia sehingga tidak patut dijadikan hukum positif? (2) Benarkah di negara demokrasi lainnya yang juga menjunjung tinggi HAM, praktik tersebut tidak dapat ditemui karena bertentangan dengan HAM? (3) Jika pembatasan hak pilih pasif dapat dilakukan, bagaimanakah cara melakukannya agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, terutama yang lebih tinggi?.

## **METODE**

Penelitian ini adalah jenis penelitian normatif yuridis atau penelitian hukum yang meneliti mengenai suatu norma hukum yang dianggap bermasalah untuk mengetahui masalah hukum yang terjadi sekaligus mencari tahu apa yang seharusnya dilakukan. Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, terutama pendekatan perundang-undangan dan pendekatan perbandingan.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ilmiah ini adalah bahan hukum primer, yaitu Konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya, termasuk Putusan Mahkamah Agung dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Selain itu bahan hukum sekunder juga dipakai, yaitu buku-buku hukum, skripsi, tesis, dan jurnal hukum yang relevan, serta artikel dan pendapat hukum lainnya.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Materi Muatan Undang-Undang**

Berdasarkan ketentuan UU no. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1), jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dari yang tertinggi hingga terendah adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
4. Peraturan pemerintah.
5. Peraturan presiden.
6. Peraturan daerah provinsi.
7. Peraturan daerah kabupaten/kota.

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan juga bertingkat sesuai dengan hierarkinya. Peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Jenis peraturan perundang-undangan selain di atas mencakup peraturan yang ditetapkan oleh:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
4. Mahkamah Agung;
5. Mahkamah Konstitusi;
6. Badan Pemeriksa Keuangan;
7. Komisi Yudisial;
8. Bank Indonesia;
9. Menteri;
10. Badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang;
11. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ("DPRD") provinsi dan DPRD kabupaten/kota; dan

12. Gubernur, bupati/walikota;
13. Kepala desa atau yang setingkat.

Peraturan perundang-undangan tersebut di atas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Selain itu UU tersebut juga mengatur tentang materi muatan yang harus diatur di dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal UU, Pasal 10 menjelaskan materi muatan yang harus diatur di dalamnya adalah berisi:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

### **Hak Asasi Manusia dan Kategorinya**

Hak asasi manusia adalah hak-hak yang dimiliki seseorang murni hanya karena ia adalah seorang manusia. Karena itu hak itu sudah melekat sejak ia lahir, bahkan sejak masih di dalam kandungan, dan akan terus dimilikinya hingga ia meninggal kelak. Hak itu bukanlah pemberian siapapun juga, termasuk negara. Meski setiap orang memiliki perbedaan misalnya warna kulit, jenis kelamin, budaya, bahasa, dan kewarganegaraan, ia tetap mempunyai hak-hak yang sama tersebut. Itu sebabnya hak asasi manusia disebut bersifat universal, dan berbeda dengan hak warga negara. Begitu pula, apapun yang terjadi dalam hidup seseorang, hak-hak itu tidak dapat dicabut (*inalienable*) oleh siapapun.

Namun pemikiran tentang hak asasi manusia telah berkembang dari waktu ke waktu. Setidaknya, menurut Karel Vasak, ada tiga generasi hak asasi manusia yang muncul sesuai slogan Revolusi Perancis: generasi pertama yakni hak-hak sipil dan politik (*liberte*: kebebasan), generasi kedua yakni hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (*egalite*: persamaan), dan generasi ketiga yakni hak-hak solidaritas terhadap dunia ketiga (*fraternite*: persaudaraan). Dari ketiga generasi itu, bisa dikatakan generasi pertama merupakan hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*).

Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (KIHSP) – yang telah diratifikasi melalui UU no 12 Tahun 2005 – Pasal 4 ayat (2) menegaskan adanya hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, yaitu:

1. Hak untuk hidup;
2. Hak untuk tidak disiksa;
3. Hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani;
4. Hak beragama;
5. Hak untuk tidak diperbudak;
6. Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum;

7. Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut; dan
8. Hak untuk tidak dipenjara semata-mata karena tidak mampu memenuhi kewajiban dalam suatu perjanjian.

Konstitusi kita dalam Pasal 28I ayat (1) juga memuat hak yang sama, kecuali butir terakhir. Tetapi UU no. 39 Tahun 1999 tentang HAM mencantumkan seluruh hak itu dalam Pasal 4 dan Pasal 19 ayat (2), bahkan dengan tambahan penegasan "dan oleh siapapun". Di dalam Penjelasan UU HAM tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "dalam keadaan apapun" termasuk keadaan perang, sengketa senjata, dan atau keadaan darurat. Sedangkan yang dimaksud dengan "siapapun" adalah Negara, Pemerintah dan atau anggota masyarakat.

Selain hak-hak yang tidak dapat dikurangi di atas berarti termasuk hak-hak yang dapat dikurangi. Terkait hak-hak tersebut, baik Konstitusi kita (UUD 1945 Pasal 28J ayat (2) maupun instrumen nasional dan internasional HAM menyatakan pengurangan itu dapat dilakukan dengan syarat dan pertimbangan tertentu. Oleh karena itu negara dapat melakukan pembatasan terhadap pemenuhannya.

### **Hak Pilih Pasif**

Hak-hak politik para mantan napi korupsi yang dipersoalkan di dalam penelitian ini adalah yang terkait dengan hak pilih pasif, yaitu hak seseorang untuk dipilih menjadi pejabat publik dalam suatu pemilu, terutama anggota legislatif. Sedangkan hak pilih aktif yakni hak memilih di dalam pemilu kurang relevan dibahas, terutama karena faktor merusaknya terhadap demokrasi lebih kecil ketimbang pembiaran terhadap seorang pelaku korupsi untuk menguasai jabatan publik. UU tentang HAM mengatur hak pilih pasif di Bagian Kedelapan tentang Hak Turut Serta dalam Pemerintahan, khususnya Pasal 43 yang menyatakan bahwa setiap warga negara:

- (1) berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
- (3) dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.

Sedangkan Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik menjamin hak itu di Pasal 25 yang menyatakan bahwa "setiap warga negara memiliki hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun 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..."

Sementara itu sedikit berbeda di Eropa, Konvensi HAM Eropa (*European Convention on Human Rights*) yang lahir pada tahun 1950 tidak menyebut secara tegas adanya hak untuk memilih dan hak untuk dipilih. Namun hal ini diperjelas oleh Mahkamah HAM Eropa (*European Court of Human Rights*) yang berkedudukan di Strasbourg, Perancis, melalui putusan Mahkamah dalam perkara *Tănase v. Moldova* pada tahun 2010 di mana Tanase menggugat pemerintah Moldova yang baru memberlakukan larangan terhadap warganya yang berkewarganegaraan ganda untuk mencalonkan diri sebagai anggota parlemen. Putusan itu memenangkan Tanase sekaligus menegaskan adanya hak untuk memilih (hak pilih aktif) dan hak untuk dipilih (hak pilih pasif) secara tersirat di dalam Pasal 3 Protokol Tambahan Pertama dari Konvensi HAM Eropa yang mengatur mengenai hak atas pemilu yang bebas.<sup>1</sup>

### **Pembatasan Hak Pilih Pasif**

Seperti dibahas sebelumnya, norma HAM terbagi menjadi hak yang dapat dikurangi (*derogable rights*) dan hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable rights*). Oleh karena itu terhadap hak yang dapat dikurangi itu dapat dibuat pembatasan yang memungkinkan pihak tertentu tidak dapat menikmati hak tersebut, minimal sementara waktu.

Konstitusi maupun legislasi kita, tepatnya UU no 39 Tahun 1999, sudah mengenal adanya pembatasan norma HAM tersebut, yakni terhadap norma yang dapat dikurangi (*derogable rights*). Secara eksplisit UU tersebut menyatakan adanya peluang untuk melakukan pembatasan tersebut di dalam Bab IV tentang Kewajiban Dasar Manusia.

UU HAM Pasal 69 ayat (1) menyatakan adanya kewajiban setiap orang untuk "menghormati hak asasi manusia orang lain, moral, etika, dan tata tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara."<sup>2</sup> Ayat kedua dari Pasal tersebut juga menegaskan bahwa hak asasi manusia harus dihormati oleh orang lain secara timbal balik dan bahwa Pemerintahlah yang diberi tugas untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukannya.

Lalu Pasal 70<sup>3</sup> menjelaskan bahwa di saat seseorang menikmati hak dan kebebasannya, orang tersebut wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh UU dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Dengan demikian, Pasal 70 menegaskan dimungkinkannya membuat pembatasan terhadap norma HAM tertentu melalui suatu UU, termasuk pembatasan hak pilih pasif.

---

<sup>1</sup> Selengkapnya bunyi Pasal 3 tersebut adalah: Para Pihak berjanji akan menyelenggarakan pemilihan umum yang bebas dengan interval waktu yang wajar melalui pemungutan suara rahasia, dengan syarat-syarat yang akan memastikan kebebasan menyatakan pendapat masyarakat dalam memilih badan legislatif.

<sup>2</sup> Pasal ini sama isinya dengan UUD 1945 Pasal 28J ayat (1)

<sup>3</sup> Pasal ini sama isinya dengan UUD 1945 Pasal 28J ayat (2)

Selanjutnya Bab VI tentang Pembatasan dan Larangan menjelaskan lebih lanjut tentang prosedur dan alasan pembatasan dan larangan tersebut. Pasal 73 menyatakan bahwa hak dan kebebasan yang tercantum di UU HAM tersebut hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa.

Selain UU tentang HAM, ketentuan mengenai pembatasan norma HAM yang dapat dikurangi juga ada di instrumen KIHSP. Kewajiban setiap warga negara Indonesia untuk menaati instrumen internasional tersebut ditegaskan di dalam Pasal 67 UU HAM yakni setiap orang wajib patuh pada hukum internasional mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia.

Seperti disinggung di atas, KIHSP itu menjadi landasan hukum bagi setiap orang untuk memiliki hak menjadi pejabat publik, dan memiliki hak pilih aktif maupun pasif. Namun jika dicermati Pasal 25 KIHSP tersebut juga menyertakan klausul "tanpa pembatasan yang tidak layak (*unreasonable restrictions*)" terhadap hak tersebut. Dengan kata lain, hak menjadi pejabat publik dan hak pilih aktif maupun pasif tersebut sebetulnya dapat diadakan pembatasan jika memang ada alasan yang layak atau masuk akal.

Dapat dilihat bahwa berdasarkan Pasal 73 UU HAM pembatasan hak pilih pasif hanya bisa dilakukan melalui suatu UU. Oleh karena itu mencantumkan norma tersebut dalam peraturan perundang-undangan lain yang hierarkinya berada di bawah UU, misalnya Peraturan KPU, memang tidak sesuai dengan syarat pembatasan di UU HAM tersebut.

Selain itu pembatasan hak pilih pasif itu adalah disyaratkan memiliki alasan yang masuk akal (Pasal 25 KIHSP), yang selanjutnya diperinci oleh Pasal 73 UU HAM yakni jika menjamin:

- pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain,
- kesusilaan,
- ketertiban umum, dan
- kepentingan bangsa.

Jika mengingat sifat tindak pidana korupsi yang merupakan kejahatan luar biasa dan terus mengoyak rasa keadilan masyarakat di Indonesia, maka seluruh syarat tersebut bisa dikatakan sudah terpenuhi. Dengan kata lain, pembatasan hak pilih pasif mantan narapidana korupsi sebagai pelaku kejahatan terhadap masyarakat luas tersebut dapat dianggap sebagai sebuah norma yang layak atau masuk akal (*reasonable*).

## Standar Internasional Pembatasan Hak Pilih Pasif

Komisi Eropa untuk Demokrasi Melalui Hukum (*European Commission for Democracy Through Law*) yang sering disebut Komisi Venesia (*Venice Commission*) yang merupakan lembaga penasihat Dewan Eropa (*Council of Europe*) yang melahirkan Konvensi HAM Eropa menyimpulkan bahwa ketidaklayakan dipilih adalah termasuk pembatasan terhadap hak atas pemilu yang bebas. Mahkamah HAM Eropa mengakui bahwa kelayakan untuk mencalonkan diri dalam pemilu (hak pilih pasif) dapat dikenakan persyaratan yang lebih ketat ketimbang kelayakan untuk memilih (hak pilih aktif).<sup>4</sup>

Selanjutnya Mahkamah menegaskan bahwa pencabutan hak pilih seseorang yakni dengan dilarang menduduki jabatan publik sebagai suatu pidana tambahan dipandang memiliki tujuan yang sah agar rezim demokrasi dapat berfungsi dengan baik dan terpelihara. Bahkan Mahkamah membedakan dampak pencabutan hak pilih aktif dan pasif dengan menyatakan bahwa memberikan hak pilih kepada individu yang melanggar standar perilaku dalam masyarakat demokratis tidak terlalu berbahaya bagi demokrasi dibandingkan membiarkan mereka menjalankan kekuasaan politik. Singkatnya, demi kepentingan demokrasi, mencabut hak pilih pasif lebih baik ketimbang mencabut hak pilih aktif.<sup>5</sup>

Komisi Eropa untuk Demokrasi Melalui Hukum (*European Commission for Democracy Through Law*) yang sering disebut Komisi Venesia (*Venice Commission*) yang merupakan lembaga penasihat Dewan Eropa (*Council of Europe*) yang melahirkan Konvensi HAM Eropa memperjelas standar pencabutan hak pilih aktif maupun pasif itu di dalam Kode Praktik yang Baik dalam Urusan Pemilu yang dibuatnya. Ketentuan pencabutan hak tersebut dapat diberlakukan dengan syarat-syarat sebagai berikut:<sup>6</sup>

1. harus diatur melalui undang-undang;
2. harus memperhatikan prinsip proporsionalitas;
3. harus didasarkan pada ketidakmampuan mental atau hukuman pidana karena melakukan kejahatan berat;

Komisi Venesia cukup berhati-hati juga terkait pencabutan hak karena dipidana. Komisi itu menyatakan, "Tak jarang bila hukuman pidana atas kejahatan berat membuat seseorang kehilangan haknya menjadi caleg. Namun, hal ini bisa dianggap bermasalah bila hak pilih pasif ditolak tanpa memandang vonisnya, terlepas dari sifat kejahatan yang mendasarinya. Larangan membabi-butakan seperti itu mungkin tidak sejalan dengan Konvensi Eropa untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi." Tapi Komisi Venesia juga mengakui bahwa di sisi lain, "mungkin tidak tepat juga untuk tidak memasukkan (atau tidak menerapkan) sama sekali pembatasan apa pun terhadap kelayakan untuk dipilih bagi para

---

<sup>4</sup> Venice Commission, paragraf 19

<sup>5</sup> Ibid., paragraf 20

<sup>6</sup> Ibid., paragraf 23

penjahat”<sup>7</sup> Yang pasti, memang banyak negara yang menerapkan pembatasan hak pilih pasif tersebut terhadap para narapidanan yang dipenjarakan karena melakukan suatu kejahatan.

### **Praktik di Berbagai Negara**

Berdasarkan *Report on Exclusion of Offenders From Parliament* yang diterbitkan oleh Komisi Venesia pada 2015 lalu, banyak ditemukan negara yang mencantumkan ketentuan pengecualian bagi para napi untuk maju sebagai calon legislatif. Pihak yang dikecualikan itu bervariasi latar belakangnya, mulai dari para pelanggar tindak pidana elektoral, penyelundup, pengungkap rahasia negara, hingga para pelaku tindak kejahatan umum maupun korupsi.

Pengecualian atau pembatasan hak tersebut umumnya dipersyaratkan minimal melalui UU, misalnya di negara Georgia, Irlandia, Italia, Moldova, Monaco, Portugal, Slowakia, Slovenia, Spanyol, Swiss, dll.<sup>8</sup> Meski demikian, tak sedikit pula yang menetakannya di dalam konstitusi mereka, seperti Australia, Belanda, Chile, Denmark, Korea Selatan, Meksiko, Turki, Korea Selatan, Armenia, Austria, Azerbaijan, Bulgaria, Lithuania, Luxemburg, Montenegro, Polandia, Ukraina, dan Malta.<sup>9</sup>

Dilihat dari jenis tindak pidana yang dilakukan, cukup banyak negara yang melarang pelaku tindak pidana umum untuk menjadi caleg mereka. Misalnya Latvia melalui UU Pemilu Saeima tahun 1995.<sup>10</sup> Atau Albania yang menyatakan bahwa para napi hanya akan punya hak memilih dan tidak punya hak dipilih.<sup>11</sup> Sedangkan Peru secara tegas menyatakan mereka yang punya catatan kriminal tidak bisa dipilih menjadi anggota parlemen.<sup>12</sup>

Australia adalah salah satu negara yang membatasi hak pilih pasif beberapa pihak. Bahkan itu dilakukan melalui Konstitusi mereka, tepatnya Pasal 44.<sup>13</sup> Pasal tersebut setidaknya menyebutkan bahwa siapapun yang patuh pada kekuatan asing, berkewarganegaraan ganda, berkhianat, atau dijatuhi pidana penjara minimal satu tahun, bankrut secara finansial, dll tidak boleh menjadi caleg. Jika hal itu baru diketahui setelah menjabat sebagai Senator atau pejabat publik lainnya, maka orang itu akan diproses untuk diberhentikan. (Martini, 2012).

Meski AS dikenal tidak memiliki aturan tentang pelarangan ini, namun salah satu Gubernur negara bagian AS, California, mengesahkan UU negara bagian yang melarang mereka yang dihukum karena kejahatan serius menjadi pejabat publik. UU itu mulai berlaku pada awal 2013. Orang-orang yang sudah menunjukkan bahwa mereka tidak layak dipercaya oleh publik harus menderita konsekuensi yang

---

<sup>7</sup> Ibid., paragraf 25

<sup>8</sup> Ibid., paragraf 30

<sup>9</sup> Ibid., hal 11-13

<sup>10</sup> Ibid., paragraf 42

<sup>11</sup> Ibid., paragraf 43

<sup>12</sup> Ibid., paragraf 45

<sup>13</sup> Konstitusi Australia. 1977. Commonwealth of Australia Constitution Act (The Constitution).

lebih parah, kata anggota legislatif yang mendorong pembentukan UU tersebut, Felipe Fuentes. (Orlov, 2017). Sedangkan Jerman mendiskualifikasi para pejabat publik, termasuk mencegah siapapun menjadi caleg jika divonis minimal penjara satu tahun karena tindak pidana kriminal, termasuk korupsi. Hal ini tercantum di UU Pidana mereka. (Martini, 2012). Negara lainnya yang melarang para pelaku kriminalnya menjadi caleg adalah Brasil, Irlandia, Luxemburg, Spanyol, dan Inggris. (Martini, 2012).

Terkait dengan napi korupsi, Kanada memiliki peraturan di dalam UU Parlemen Kanada dan UU Pemilu Kanada yang tegas melarang mereka menjadi caleg dalam pemilu Kanada setidaknya selama tujuh tahun. Perancis juga melarang siapapun yang dipidana karena pelanggaran terhadap administrasi pemerintahan, termasuk menerima suap, selama lima tahun sejak putusan dibacakan. Sedangkan Selandia Baru melalui UU Elektoralnya melarang orang yang namanya tercatat dalam Daftar Praktik Korupsi yang ada di suatu distrik sehingga tidak dapat menjadi caleg. (Martini, 2012).

## **KESIMPULAN**

Berbagai instrumen hukum HAM nasional maupun internasional menyatakan secara tegas bahwa hak untuk dipilih dan memilih dalam pemilu dan hak turut serta dalam pemerintahan dapat dilakukan pembatasan. Demikian pula, pendapat Mahkamah HAM Eropa juga menyatakan hal senada. Bahkan berbagai negara di lima benua juga sudah mempraktikkan pembatasan hak politik tersebut melalui legislasinya. Tak sedikit negara yang membatasi hak politik dari para narapidananya secara umum. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa pembatasan hak dipilih bagi mantan napi korupsi sama sekali tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.

Berdasarkan UU tentang HAM Pasal 73 maupun UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 10 ayat (1) butir b, pembatasan hak pilih pasif dapat dilakukan terhadap para mantan napi korupsi dengan mengaturnya di dalam suatu UU karena materinya merupakan materi muatan sebuah UU. Hal itu dapat dipahami karena pembatasan suatu hak asasi adalah suatu masalah yang sensitif yang membutuhkan kesepakatan seluruh warga negara, yakni melalui pembuatan legislasi melalui para wakil rakyat di parlemen. Dengan demikian, pengaturan pembatasan hak pilih pasif melalui peraturan perundang-undangan di bawah UU memang bertentangan dengan UU.

Mengingat tindak pidana korupsi adalah kejahatan luar biasa yang menjadi salah satu tuntutan utama dari gerakan reformasi tahun 1998, maka tidak dapat dibantah lagi bahwa tindakan pembatasan hak pilih pasif para pelaku korupsi itu sudah memenuhi syarat materiil dalam Pasal 73 UU tentang HAM, yakni untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta

kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa.

Hal ini sejalan dengan Komisi Venesia yang menyimpulkan bahwa dasar pembatasan hak seseorang yang telah dipraktikkan di berbagai negara adalah pelanggaran terhadap hukum pidana yang dianut secara demokratis, yaitu standar perilaku yang diakui secara umum.<sup>14</sup> Pembatasan hak itu juga dianggap diperlukan untuk menyelamatkan dan mempertahankan rezim demokrasi yang akan terancam bila pejabat yang terpilih itu berasal dari pelaku kejahatan luar biasa tersebut.<sup>15</sup> Dengan demikian, pembatasan hak terhadap pelaku korupsi pada hakikatnya adalah upaya untuk menyelamatkan dan melestarikan demokrasi, bukan pembalasan dendam dan penghukuman terhadap seorang individu, atau bahkan pembatasan terhadap demokrasi.

Pihak legislatif dan/atau eksekutif sebaiknya segera menyambut suara publik tersebut dan secepatnya merevisi UU Pemilu atau UU HAM dengan mencantumkan norma pelarangan mantan napi korupsi sebagai calon legislatif agar menjadi hukum positif. Semakin lama para wakil rakyat menunda-nunda pengaturan norma tersebut, semakin lama publik merasakan ketidakadilan tersebut terus merajalela. Di sisi lain, masyarakat sipil yang peduli korupsi sebaiknya mengajukan norma pembatasan hak pilih pasif ini ke DPR dan/atau Pemerintah untuk dijadikan sebagai materi revisi UU, bukan sebagai materi Peraturan KPU atau peraturan perundang-undangan di bawah UU lainnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku, Jurnal dan Karya Tulis Lain

- Abdul Syukur Yakub & Auliya Khasanofa, 2019. Kewenangan Mahkamah Agung Terhadap Uji Materi Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Larangan Caleg Eks Koruptor (Studi Putusan No. 46 P/HUM/2018) P-ISSN: 2337-9251, E-ISSN: 2597-9094, Vol 7 No 2, September 2019.
- Knut D. Asplund, Suparman Marzuki, Eko Riyadi (Penyunting/Editor), 2008. Hukum Hak Asasi Manusia. PUSHAM UII, Yogyakarta.
- Martha Eri Safira & Udin Safala, 2019. Analisis Pendekatan Teori Keadilan John Rawls dan Teori Moralitas Immanuel Khan Terhadap Caleg Mantan Narapidana Yang Lolos Sebagai Anggota Legislatif Dalam Pemilu 2019. ISSN (P): (2580-8656) ISSN (E): (2580-3883) Vol. 3 No.1, Maret 2019.
- Henny Yuningsih. Tanpa tahun. Efektivitas Pencabutan Hak Politik Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi. DOI: 10.28946/sc.v27i2.1042. Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya ISSN: 1410-0614. E-ISSN: 2684-9941
- Ichsan, M.A., Yusrizal, Y..., & Mukhlis, M, 2022. Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018 Terkait Uji Materiil Pasal 4 Ayat

---

<sup>14</sup> Op cit., paragraf 139

<sup>15</sup> Ibid., paragraf 140

- (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018. *Suloh : Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*.
- Venice Commission, 2018. *Report on Exclusion of Offenders From Parliament, Adopted by the Council of Democratic Elections at its 52nd Meeting (Venice, 22 October 2015) and by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015)*. Strasbourg.
- Wedatama, I.G. Suryawan, I.G., & Arthanaya, I.W., 2019. Analisis Syarat Pencalonan Anggota DPR dan DPRD yang Diatur oleh Peraturan KPU dan Undang-Undang Pemilu.
- Yanto, Oksidelfa, Yoyon M Darusman, Ichwani Siti Utami, Nurdiyana, 2020. *The Light Judgment Decision in the Case of Corruption: The Implications for the Sense of Public Justice*. Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Volume 8 No. 1, April 2020
- Yurizal, 2017. *Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*. Media Nusa Creative, Malang. ISBN 978-602-6397-90-4.

### **Peraturan dan Putusan**

- Australia. 1977. Commonwealth of Australia Constitution Act (The Constitution).
- Council of Europe, 1950. European Convention on Human Rights, as amended by Protocols Nos.11, 14 and 15, supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12, 13 and 16. France.
- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Hasil Amandemen)
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Indonesia. Undang-undang No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).
- Indonesia. Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik).
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
- Majelis Umum PBB. 1948. Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia.
- Putusan Mahkamah Agung No. 28 P/HUM/2023
- Putusan Mahkamah Agung No. 30 P/HUM/2018
- Putusan Mahkamah Agung No. 46/P/Hum/2018
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 87/PUU-XX/2022
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XXI/2022

- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 42/PUU-XIII/2015  
Putusan Mahkamah Konstitusi No. 4/PUU-VII/2009  
Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota  
Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota  
Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pencalonan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

### **Internet**

- Adinda, Farchan Misbach, 18 Oktober 2023. Mencermati Sikap KPU atas Putusan MA soal Caleg Eks Napi Korupsi. Diakses dari <https://news.detik.com/kolom/d-6985279/mencermati-sikap-kpu-atas-putusan-ma-soal-caleg-eks-napi-korupsi> pada 22 Oktober 2023.
- FHR, 14 September 2018. CNN Indonesia. "Bawaslu Minta KPU Laksanakan Putusan MA soal Eks Napi Korupsi". Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180914203717-32-330365/bawaslu-minta-kpu-laksanakan-putusan-ma-soal-eks-napi-korupsi> pada 23 Oktober 2023.
- Martini, Maira, 2012. Ineligibilities Arising From Criminal Law Decisions. Diakses dari [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Ineligibilities\\_arising\\_from\\_criminal\\_law\\_decisions.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Ineligibilities_arising_from_criminal_law_decisions.pdf) pada 17 Oktober 2023
- Orlov, Rick, 2012 – diperbarui 2017. New law: Convicted felons can't run for office in California. Diakses dari <https://www.dailynews.com/2012/07/23/new-law-convicted-felons-cant-run-for-office-in-california/> pada 17 Oktober 2023
- Rassat, Fianda Sjojfan, 30 September 2023. MA Perintahkan KPU Cabut Aturan Permudah Eks Napi Korupsi. Diakses dari <https://www.antaranews.com/berita/3751023/ma-perintahkan-kpu-cabut-aturan-permudah-eks-napi-korupsi> pada 23 Oktober 2023
- Rassat, Fianda Sjojfan, 30 September 2023. KPK apresiasi putusan MA terkait mantan napi ikut pemilu. Diakses dari <https://www.antaranews.com/berita/3751011/kpk-apresiasi-putusan-ma-terkait-mantan-napi-ikut-pemilu> pada 23 Oktober 2023
- , 2016. Larangan Nyaleg Eks Koruptor Tabrak Ketentuan UU. Diakses dari <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/21553/t/javascript> pada 11 Oktober 2023.