

ANALISIS YURIDIS NORMATIF UNDANG-UNDANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH TENTANG PENCALONAN MANTAN PELAKU TINDAK PIDANA KORUPSI

Yuli Kasmarani¹

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya fenomena yang cenderung menganggap korupsi adalah perbuatan yang sudah biasa. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk meneliti secara mendalam mengenai upaya pemerintah dalam mencegah terulangnya pelaku tindak pidana korupsi menjadi kepala daerah, dan bagaimana analisis yuridis normatif Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah tentang pencalonan mantan pelaku tindak pidana korupsi?. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan kualitatif yakni peneliti bertolak dari data, kemudian memanfaatkan teori yang ada sebagai alat analisis. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, setelah data atau bahan-bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini terkumpul, maka bahan hukum tersebut dianalisis secara deskriptif-analitis, yaitu menjelaskan atau menguraikan seluruh hasil penelitian yang ada pada pokok-pokok masalah, kemudian penjelasan-penjelasan tersebut disimpulkan dan disajikan dalam bentuk paragraf deduktif. Hasil penelitian ini adalah korupsi merupakan kejahatan luar biasa (extra ordinary crime), oleh karena itu pemerintah melalui pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah telah berupaya melakukan pencegahan terhadap mantan pelaku tindak pidana korupsi dengan cara memberikan pidana tambahan berupa pencabutan hak memilih dan dipilih (hak politik) agar dapat memberikan efek jera bagi pelaku, mencegah pejabat lain untuk korupsi dan agar terlaksananya HAM orang lain. Kemudian, syarat calon kepala daerah tidak sedang berstatus sebagai terpidana tindak pidana apapun, kecuali bagi mantan terpidana yang bersedia mengumumkan identitas diri secara terbuka kepada publik kalau dirinya sebagai mantan terpidana, syarat ini tidaklah selaras dengan ketentuan hukum Islam yang lebih mengutamakan kemaslahatan dan menghilangkan kemudharatan, maka untuk menjadi pemimpin baik pemimpin pusat ataupun pemimpin daerah dalam Islam itu harus memiliki integritas secara keilmuan, keagamaan dan moral yang baik.

Kata Kunci: *Pemilihan Kepala daerah, Tindak Pidana Korupsi*

¹Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Fatah Palembang, E-Mail: yulikasmarani_uin@radenfatah.ac.id

Abstract

This research is motivated by a phenomenon that tends to consider corruption as a common practice. Therefore, researchers are interested in examining in depth the government's efforts to prevent the recurrence of perpetrators of corruption to become regional heads, and how is the normative juridical analysis of the Regional Head Election Law regarding the nomination of former perpetrators of corruption? This research is a normative juridical research, with a qualitative approach, namely the researcher starts from the data, then uses the existing theory as an analytical tool. Sources of data used in this study is secondary data. Secondary data is data obtained from official documents, books related to the object of research, after the data or legal materials needed in this research are collected, the legal materials are analyzed descriptively-analytical, namely explaining or describing all the research results on the main points of the problem, then the explanations are concluded and presented in the form of deductive paragraphs. The results of this study are that corruption is an extraordinary crime, therefore the government through Article 7 letter g of Law Number 8 of 2015 concerning Regional Head Elections has attempted to prevent former perpetrators of corruption by providing additional punishment. in the form of revocation of the right to vote and be elected (political rights) in order to provide a deterrent effect for perpetrators, prevent other officials from being corrupted and so that the human rights of others are implemented. Then, the condition that the candidate for regional head is not currently convicts of any crime, except for former convicts who are willing to publicly announce their identity if they are ex-convicts, this requirement is not in line with the provisions of Islamic law which prioritizes benefit and eliminates harm. So to be a leader, both central and regional leaders in Islam, one must have good scientific, religious and moral integrity

Keyword: *Regional Head Election, Corruption Crime*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum. Hal ini tertuang jelas dalam pasal 1 ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Artinya negara Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum, tidak berdasar atas kekuasaan dan sistem pemerintahan berdasar sistem konstitusi (hukum dasar) bukan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)¹. Kemudian dasar (filsafat) negara Indonesia adalah Pancasila, artinya nilai-nilai mendasar yang terkandung dalam Pancasila menjadi pedoman bagi penyelenggaraan bernegara. Penyelenggaraan negara Indonesia mengacu dan memiliki tolak ukur yaitu tidak boleh menyimpang dari nilai-nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai kerakyatan dan nilai keadilan².

¹ Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), hlm. 116

² Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, hlm. 14

Selanjutnya sebagai Negara hukum, Indonesia memiliki UUD 1945 sebagai dasar hukum (konstitusi). Menurut Bagir Manan berpendapat bahwa fungsi UUD 1945 sebagai konstitusi, diantaranya: *pertama* sebagai pencerminan dari keadaan masyarakat, *kedua* sebagai pedoman mengenai tujuan negara, *ketiga* sebagai dasar hukum perlindungan warga negara, *keempat* sebagai dasar hukum pembatasan kekuasaan penguasa dan merupakan dasar dari perundang-undangan dalam negara.

Sebagai sumber hukum dasar, UUD 1945 menganut pola pembagian kekuasaan secara vertikal dan secara horizontal. Menurut Philipus M. Hadjon dalam bukunya yang berjudul *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara* mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan pembagian kekuasaan negara secara horizontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ negara yang dalam ketatanegaraan disebut dengan lembaga negara. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Aturan dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat dalam pasal 18 ayat 1 UUD 1945 menyatakan 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"* dalam hal ini pemerintah daerah dibentuk oleh pemerintah pusat sebagai bagian yang integral dalam satu struktur hierarkis sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perwujudan amanat konstitusi tersebut dilaksanakan melalui penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, sebagai landasan bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sesuai ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Mekanisme pemilihan secara demokratis diselenggarakan dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota, untuk mewujudkan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, perlu diatur penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dalam satu undang-undang tersendiri yang secara komprehensif agar tercipta kualitas gubernur, bupati dan walikota yang memiliki kompetensi, integritas, dan kapabilitas serta memenuhi unsur akseptabilitas, maka disusunlah dalam suatu Undang-Undang tersendiri. Undang-undang Pilkada telah mengalami beberapa kali perubahan. Undang-undang pilkada yang memuat perubahan sangat fundamental adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang ini adalah undang-undang pertama kali mengatur pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Kemudian seiring berkembangnya hukum dan politik untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif dan akuntabel sesuai dengan aspirasi masyarakat, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah perlu dilakukan secara lebih terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala

daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang pilkada. Tahun yang sama yakni tahun 2015 beberapa ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tersebut perlu dilakukan penyempurnaan, maka terbitlah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah. Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 masih menyisakan sejumlah kendala. Seperti Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa:

Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih (pasal 7 huruf g). Persyaratan ini tidak berlaku bagi seseorang yang telah selesai menjalankan pidananya, terhitung 5 (lima) tahun sebelum yang bersangkutan ditetapkan sebagai bakal calon dalam pemilihan jabatan publik yang dipilih (elected official) dan yang bersangkutan mengemukakan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang. Orang yang dipidana penjara karena alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini (penjelasan pasal 7 huruf g).

Para mantan terpidana merasa haknya dibatasi dan merasa dirugikan oleh pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Salah satunya Jumanto warga Dusun Siyem RT 01 RW 04 Desa Sogaan Pakuniran Probolinggo dan Fathor Rasyid Warga Klopsepuluh RT 020 RW 005 Desa Klopsepuluh Sukodono Sidoarjo. Rasyid pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lebih dari 5 (lima) tahun. Mereka Merasa dirugikan dengan syarat tersebut, pada tanggal 20 Maret 2015 Jumanto dan tim kuasa hukumnya Yusril Ihza Mahendra mengajukan gugatan/judisial review terhadap pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang persyaratan untuk menjadi kepala daerah ke Mahkamah Konstitusi, karena dianggap bertentangan dengan pasal 28C ayat 2 UUD 1945 yang berisikan tentang: “*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan hak nya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara*”.

Kemudian pada tanggal 9 Juli 2015 Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan yang diajukan oleh Jumanto dan Fathor Rasyid yang dicantumkan dalam amar Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015, mahkamah konstitusi menyatakan bahwa:

1. Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
2. Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan

jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;

3. Penjelasan Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Penjelasan Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dari amar putusan tersebut dapat dipahami bahwa mantan terpidana bisa langsung mencalonkan/menjabat menjadi kepala daerah tanpa harus menunggu jeda waktu lima tahun setelah ia menjalani hukuman hanya dengan syarat mantan narapidana tersebut mengumumkan dirinya pernah menjadi narapidana. Menindak lanjut putusan mahkamah konstitusi tersebut, terjadilah revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menjadi Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016. Sehingga bunyi pasal 7 huruf g menjadi:

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 terpidana.

Dengan adanya peraturan ini peluang bagi mantan terpidana untuk mencalonkan diri menjadi kepala daerah mulai terbuka sehingga pada pemilihan kepala daerah periode 2015-2020 banyak mantan terpidana yang mencalonkan diri menjadi kepala daerah. Sebagaimana yang penulis kutip dari artikel yang diposting oleh Tempo.co, Jakarta dengan tajuk berita:” ini 9 Napi yang kini jadi calon kepala daerah”. Artikel ini menceritakan bahwa ada sembilan bekas narapidana di antara 838 pasangan calon kepala daerah yang resmi mendaftar pemilihan kepada daerah serentak. Sejumlah calon itu pernah menjadi terpidana kasus korupsi di daerahnya masing-masing. Tak tanggung-tanggung, pencalonan mereka kini bahkan didukung oleh partai politik."Fenomena ini meperlihatkan bahwa parpol sangat permisif pada korupsi dan cenderung menganggap biasa perbuatan tersebut. Dan berbahayanya lagi, masyarakat cenderung tidak kritis merespon ini," kata Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) Titi Anggraini saat dihubungi *Tempo*, Selasa, 4 Agustus 2015. Kepesertaan eks narapidana dalam pilkada terbuka setelah Mahkamah Konstitusi membatalkan pasal yang mengatur soal larangan bagi bekas narapidana untuk jadi calon kepala daerah. Mahkamah Konstitusi menyatakan setiap eks narapidana berhak mencalonkan diri tanpa harus menunggu jeda lima tahun seperti yang diatur sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Pasal 7 huruf g.

"Fenomena ini cenderung menganggap perbuatan korupsi adalah perbuatan yang sudah biasa, bukan lagi kejahatan yang luar biasa. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk mengkaji pasal 7 ayat 2 huruf g Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah dalam sebuah tesis.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana upaya pemerintah dalam mencegah terulangnya pelaku tindak pidana korupsi menjadi kepala daerah?
2. Bagaimana analisis yuridis normatif Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah tentang pencalonan mantan pelaku tindak pidana korupsi?

C. Metode Penelitian**1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini merupakan jenis penelitian *yuridis normatif* (hukum normatif) atau *Library Research* (studi kepustakaan), dimana penelitian ini mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma hukum lainnya³.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif yakni bahan hukum yang berupa gagasan-gagasan normatif dan teori-teori hukum lainnya, artinya peneliti bertolak dari data, kemudian memanfaatkan teori yang ada sebagai bahan penjelas.

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan seperti: tesis, dan peraturan perundang-undangan. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier⁴.

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier:

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum pokok (utama), karena berupa peraturan-peraturan hukum yang mengikat. Bahan-bahan hukum primer dalam penelitian ini seperti: Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang pemilihan Bupati, Gubernur dan Wali Kota, peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Perubahan ketiga atas peraturan komisi pemilihan umum nomor 9 tahun 2015 tentang pencalonan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan/atau walikota dan wakil walikota, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 tentang persyaratan mantan terpidana dapat maju sebagai pasangan calon kepala daerah dan peraturan-peraturan terkait lainnya. Kemudian dalam kajian Islam, peneliti menggunakan Al-Qur'an, Hadits dan buku-buku *fiqh siyasah* yang relevan dengan pembahasan tesis ini.
- b. Bahan hukum sekunder menurut Soekanto⁵, yaitu bahan yang berfungsi sebagai pendukung bahan primer dan sebagai petunjuk

³ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta: Sinar Grafik, 2011), hlm. 105

⁴ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, hlm. 106

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (UI Press, Jakarta, 2012), hlm. 33

atau penjas dari bahan hukum primer yaitu berupa terjemah, buku-buku hukum dan hasil karya dari kalangan hukum yang berkaitan dengan pembahasan dalam penelitian ini.

- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu berupa kamus hukum, kamus bahasa Arab, paper, koran, ensiklopedi, internet dan bahan-bahan yang lainnya

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kepustakaan, yaitu dengan cara mencari membaca dan menganalisis peraturan perundang-undangan. Seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Bupati, Gubernur dan Wali Kota sebagai objek penelitian, literatur-literatur atau buku-buku, karya ilmiah, internet dan sebagainya yang berkaitan dengan masalah yang dibahas.

5. Metode Analisis Data

Setelah data atau bahan-bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini terkumpul, maka bahan hukum tersebut dianalisis secara deskriptif-analitis, yaitu menjelaskan atau menguraikan seluruh hasil penelitian yang ada pada pokok-pokok masalah, kemudian penjelasan-penjelasan tersebut disimpulkan dan disajikan dalam bentuk paragraf deduktif.

PEMBAHASAN

A. Upaya Pemerintah Dalam Mencegah Terulangnya Pelaku Tindak Pidana Korupsi Menjadi Kepala Daerah

Tindak pidana korupsi adalah suatu perbuatan yang bertujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara⁶. Korupsi sudah berlangsung sekian lamanya di negara Indonesia. Sejak tahun 1980-an langkah pemberantasan korupsi masih tersendat-sendat sampai kini. Perkembangan kasus korupsi terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang terjadi maupun dari jumlah kerugian keuangan negara serta dari modus operandi dan kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis, serta ruang lingkupnya memasuki seluruh lapisan kehidupan. Tindak pidana korupsi terjadi pada lembaga-lembaga formal kenegaraan seperti eksekutif, yudikatif dan legislatif⁷.

Selama ini pemberantasan korupsi memang terkesan sulit dilakukan. Sehingga negara pun menyebutkan, darurat korupsi, *seriouse crime* dan *extra ordinary crime* menunjukkan betapa urgensinya pencegahan dan pemberantasan

⁶ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

⁷ I Ketut Rai Setia Budi, *Vonis Sanksi Pidana tambahan oleh Hakim Berupa Pengembalian Kerugian Keuangan Negara oleh Terpidana Tindak Pidana Korupsi di Pengadilan Negeri Denpasar*, Jurnal Magister Hukum Udayana, Volume 6, Denpasar, 2014, hlm. 294

tindak pidana korupsi. Melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pemerintah Indonesia telah berupaya memberikan dasar hukum atau ketentuan-ketentuan pidana, yakni *pertama* pidana pokok meliputi pidana mati, pidana penjara seumur hidup, pidana denda dan pidana kurungan, *kedua* pidana tambahan berupa perampasan aset-aset koruptor, pembayaran uang pengganti sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, Penutupan Seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun dan pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu. Akan tetapi, korupsi tidak dapat dihentikan bahkan sudah menyebar kesegala lini termasuk pada pejabat publik⁸ selaku penyelenggara pemerintahan.

Berdasarkan catatan Komisi Pemberantasan Korupsi, per 1 Desember 2016 terdapat 122 anggota DPR dan DPRD, 25 menteri dan kepala lembaga, empat duta besar, tujuh komisioner. Lalu, 17 gubernur, 51 bupati dan walikota, 130 pejabat eselon I hingga III, serta 14 hakim yang telah ditetapkan sebagai terpidana korupsi. Deputi direktur para syndicate, Agung Sulistyono berpendapat bahwa pemerintah belum bias menindak pelaku korupsi secara maksimal, perilaku korupsi cukup masif dan tak ada efek jera.⁹

Seorang pakar hukum dan guru besar Indonesia yakni Prof. Dr. Satjipto Raharjo, S.H, memberikan perhatian khusus terhadap masalah korupsi di negeri ini, yang menurut beliau adalah: kegagalan pengadilan membawa koruptor ke penjara (salah satunya) disebabkan oleh sikap submisif terhadap kelengkapan hukum yang ada, seperti prosedur, doktrin dan asas hukum. Akibatnya hukum justru bisa menjadi *save haven* bagi para koruptor¹⁰. Menurut Satjipto Rahardjo hukum progresif selalu ingin setia pada asas bahwa hukum adalah untuk manusia yang bertitik tolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum di masyarakat, sehingga hukum selalu dapat mengikuti kedinamisan masyarakat dengan segala asas dan dasar di dalamnya. Ilmu hukum progresif tidak bertumpu pada peraturan (*rule*) saja, melainkan juga memakai paradigma manusia (*behavior, experience*) serta pengoperasian dan atau menegakan hukum oleh penegak hukum. Artinya untuk mencapai tujuan hukum tidak hanya bertumpu pada undang-undang saja tapi hakim dan aparat penegak hukum lainnya harus berusaha menginterpretasikan undang-undang, menemukan hukum yang sesuai dengan permasalahan yang terjadi supaya memberikan keadilan substantif¹¹.

⁸ Pejabat publik adalah istilah yang digunakan oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (UU Anti KKN) untuk para pejabat yakni: para kepala daerah, seperti Bupati, Walikota, dan Gubernur, para anggota DPR, DPRD, Para Menteri dan Pejabat Eselon I dan pejabat birokrasi lainnya.

⁹ Dimas Jarot Bayu, *Korupsi Dinilai Sebagai Pelanggaran HAM*, <http://nasional.kompas.com/read/2016/12/09/21480001/korupsi.dinilai.sebagai.pelanggaran.ham>, di akses Pada Tanggal 23 Oktober 2017.

¹⁰ Abu Rokhmad, *Hukum Progresif pemikiran Satjipto Raharjo dalam Prespektif Teori*, (Semarang:Pustaka Rizky Putra, 2012) hlm. 6-7

¹¹ M. Syamsudin, *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim Berbasis Hukum Progresif*, (Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2012) hlm. 108

Berdasarkan, pasal 18 ayat 1 huruf d Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan pasal 35 KUHP hakim dan para aparat penegak hukum lainnya diberikan kewenangan untuk memberlakukan pidana tambahan sebagai langkah progresif terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Sanksi pidana tambahan tersebut berupa pencabutan hak-hak tertentu. Mengingat kasus korupsi adalah kejahatan yang luar biasa yang telah melanggar hak-hak masyarakat, merugikan perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa maka bagi mantan terpidana korupsi yang aktif di politik dan yang pernah menjabat jadi kepala daerah, DPR, DPRD dan pejabat publik lainnya yang dipilih melalui pemilihan umum sudah seharusnya dilakukan pencabutan hak memilih dan dipilih dalam pemilihan umum guna mencegah para mantan pejabat yang korup kembali mencalonkan diri menjadi pejabat publik.

Salah satu contoh putusan hakim terhadap pelaku tindak pidana korupsi yakni Luthfi Hasan Ishaq seorang anggota DPR RI periode 2009-2014, majelis hakim menyatakan Luthfi Hasan Ishaq terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi dan pencucian uang yang dilakukan secara bersama-sama sehingga dijatuhi hukuman *pertama* pidana penjara selama 18 (delapan belas) tahun, *kedua* denda sebesar Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 6 (enam) bulan dan *ketiga* mencabut hak Terdakwa untuk dipilih dalam jabatan publik (Putusan Mahkamah Agung Nomor 1195K/Pid.Sus/2014).

Hukuman tambahan berupa pidana pencabutan hak politik telah melanggar HAM seseorang¹², namun disisi lain tindak pidana korupsi telah melanggar HAM masyarakat yakni merampas hak-hak masyarakat, baik sosial, ekonomi, dan budaya serta telah merugikan keuangan negara dan telah menghambat pembangunan nasional. Pasalnya, kemampuan negara untuk memberikan hak itu menjadi berkurang karena dikorupsi. Untuk itu, pemerintah harus mampu memberikan sanksi tegas terhadap koruptor. Selain hakim, undang-undang juga diberikan wewenang untuk memberikan sanksi pidana tambahan guna

¹² Hak memilih dan dipilih dalam jabatan publik termasuk kedalam hak politik setiap warganegara. Hak ini merupakan salah satu hak yang dilindungi oleh hukum nasional dan hukum internasional. Dalam hukum internasional atau *International Covenant on Civil and Political Rights* yang telah diratifikasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Kemudian dalam UUD 1945 juga mengatur tentang hak politik atau hak memilih dan dipilih, yakni terdapat dalam pasal 28C ayat 2 dan pasal 28D ayat 3: "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya (28C ayat 2). Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (28D ayat 3)." Kemudian dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa: 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 ketentuan peraturan perundang-undangan; 2) Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan; 3) Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.

memberikan batasan bagi pelaku yang telah melanggar hak orang lain. Hal ini di dasarkan pada Pasal 73 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM menyatakan bahwa HAM dapat dibatasi berdasarkan undang-undang, untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap HAM serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, kepentingan umum, dan kepentingan bangsa.

Kemudian dalam hukum Internasional pun memberikan peluang untuk mengurangi HAM dan Hak Politik apabila suatu negara sedang dalam keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa dan keberadaannya, yang telah diumumkan secara resmi, negara-negara pihak kovenan ini dapat mengambil langkah-langkah yang mengurangi kewajiban-kewajiban mereka berdasarkan kovenan ini, sejauh memang sangat diperlukan dalam situasi darurat tersebut, sepanjang langkah-langkah tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban-kewajiban lainnya berdasarkan hukum internasional dan tidak mengandung diskriminasi semata-mata berdasarkan atas ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau asal-usul sosial (Pasal 4 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik).

Selaras dengan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia, penjatuhan pidana tambahan berupa pencabutan hak harus ada pembatasan jangka waktunya. Penegasan ini diatur dalam Pasal 38 KUHP yang menyebutkan:

1. Apabila hakim menjatuhkan pidana mati atau penjara seumur hidup, lamanya pencabutan seumur hidup
2. Apabila hakim menjatuhkan pidana penjara waktu tertentu atau pidana kurungan, lamanya pencabutan hak paling sedikit 2 tahun dan paling banyak 5 tahun lebih lama dari pidana pokoknya;
3. Apabila hakim menjatuhkan pidana denda, lamanya pencabutan paling sedikit 2 tahun dan paling banyak 5 tahun.
4. Pencabutan hak mulai berlaku pada hari putusan hakim dijalankan.

Jadi, korupsi merupakan perbuatan yang telah melanggar kepentingan masyarakat umum dan kepentingan bangsa, oleh sebab itu, untuk menjamin terlaksananya HAM orang lain dan mencegah terulangnya perbuatan korupsi bagi para mantan pelaku tindak pidana korupsi di pemerintahan daerah, maka pemerintah melakukan beberapa upaya diantaranya:

1. Agar rakyat dapat secara kritis menilai calon yang akan dipilihnya, oleh karena itu perlu ada ketentuan bahwa bagi calon yang pernah menjadi terpidana karena tindak pidana dengan ancaman pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih harus menjelaskan secara terbuka kepada publik tentang jati dirinya yang demikian dan tidak menutup-nutupi atau menyembunyikan latar belakang dirinya.
2. Agar tidak mengurangi kepercayaan rakyat perlu dipersyaratkan bahwa yang bersangkutan bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang dan telah melalui proses adaptasi kembali ke masyarakat sekurang-kurangnya selama 5 (lima) tahun setelah yang bersangkutan menjalani pidana penjara yang dijatuhkan oleh pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dipilihnya jangka waktu 5 (lima) tahun untuk adaptasi bersesuaian dengan mekanisme lima tahunan dalam Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia, baik Pemilu Anggota Legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan dibukanya kesempatan kepada mantan narapidana dalam berpolitik berarti Mahkamah Konstitusi telah berbuat adil dan telah mengembalikan hak-haknya yang telah dirampas karena dulu pernah dipidana. Ketentuan penjatuhan pidana tambahan pencabutan hak politik terhadap terpidana korupsi tidak akan bertentangan dengan KUHP dan HAM seseorang sepanjang pencabutan hak disertai dengan jangka waktu penerapannya.

B. Analisis Yuridis Normatif Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Tentang Pencalonan Mantan Pelaku Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 merupakan Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Perubahan pertama yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah. Undang-undang tersebut terbit karena adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 mengubah pasal 7 huruf g tersebut menjadi: *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 terpidana.*

Adanya legalitas hukum bagi pelaku mantan terpidana korupsi, pada pemilihan kepala daerah periode 2015-2020 banyak mantan terpidana korupsi kini kembali mencalonkan diri menjadi kepala daerah. Hal ini menunjukkan bahwa Pasal 7 ayat 2 Huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dinilai sangat primisif terhadap para pelaku kejahatan dan memberikan ruang yang luas pada para koruptor untuk kembali mencalonkan diri menjadi kepala daerah. Hal tersebut harusnya tidak boleh terjadi, karena meskipun seseorang pernah melakukan tindak pidana korupsi dan yang bersangkutan telah menebus kesalahannya melalui proses pidana, tetapi selama yang bersangkutan memegang jabatannya sudah bisa dilihat tidak memegang amanah dengan baik. Bagaimana mungkin orang yang telah memiliki catatan-catatan, memori kesalahan yang telah dilakukan masih diberikan kesempatan menjadi kepala daerah. Sedangkan jabatan kepala daerah adalah salah satu jabatan yang memiliki wewenang dan tugas sangat sentral dan sangat strategis, yakni:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang

pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

5. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (pasal 65 ayat 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah).

Kemudian, kepala daerah memiliki Wewenang sebagai berikut:

1. Mengajukan Rancangan Perda;
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (pasal 65 ayat 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah).

Bagi para koruptor, jabatan kepala daerah adalah sebuah kekuasaan yang sangat mendukung untuk mencapai apa yang diinginkannya melalui kekuasaan tersebut, sehingga sangat rentan terjadinya penyalahgunaan wewenang. Ada sebuah pendapat yang mengemukakan bahwa pelanggaran hukum yang dilakukan oleh penguasa atau para pejabat negara terjadi dengan adanya kesalahan kebijakan dan kekuasaan terhadap rakyatnya. John E.E Dalberg alias Lord Action (1834-1902) sejarawan Inggris Mengatakan bahwa “kekuasaan cenderung menyeleweng (korup) dan kekuasaan tanpa batas pasti menyeleweng (korup) (*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*). Kekuasaan yang tidak terkontrol akan semakin besar dan beralih menjadi sumber terjadinya penyimpangan. Wewenang yang awalnya diberikan sebagai sarana untuk melaksanakan tugas, kemudian dipandang sebagai kekuasaan pribadi. Akibatnya pejabat yang menduduki posisi penting dalam sebuah lembaga negara merasa mempunyai hak untuk menggunakan wewenang yang diperuntukkan baginya secara bebas. Pernyataan ini bisa dibenarkan karena biasanya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) seperti korupsi ini dilakukan oleh para penguasa atau orang yang memiliki kekuasaan, dimana dia cenderung menggunakan kesempatan untuk menyalahgunakan jabatan atau kekuasaan manakala berada pada posisi yang memungkinkan untuk mencapai tujuan kepentingan diri sendiri.

Selanjutnya, pasal 7 ayat 2 Huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah yang melegalkan pencalonan mantan terpidana korupsi tanpa syarat yang jelas dan cenderung mempermudah proses pendaftaran bagi koruptor untuk menduduki jabatan kepala daerah maka dapat dikatakan bahwa pasal 7 ayat 2 Huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah melanggar BAB XIV UUD 1945 Tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Seperti, pasal 33 UUD 1945 menghendaki agar perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar azas kekeluargaan. Jika

mengacu pada ayat itu, maka kegiatan perekonomian mesti diselenggarakan secara demokratis, kerjasama, dan solidaritas, sehingga tidak memungkinkan adanya segelintir tangan yang mengakumulasi kemakmuran. Pasal 33 secara terang-terangan menjadikan kemakmuran rakyat sebagai muara atau tujuan akhir dari kegiatan perekonomian. Sedangkan korupsi adalah suatu tindakan yang menyebabkan kemampuan negara untuk memberikan hak-hak masyarakat menjadi berkurang karena dikorupsi untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu.

Kemudian, jika dilihat dari perspektif hukum Islam, jabatan gubernur dan proses pemilihan gubernur dalam Al-quran dan Al-hadits tidak disebutkan secara khusus, namun bukan berarti hal ini tidak ada aturannya sama sekali hanya saja di butuhkan ijtihad untuk menemukan hukum tersebut. Pada masa pemerintahan Nabi Muhammad tidak memisahkan antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Hal ini dapat ditelaah setelah Nabi hijrah ke Madinah, para pengikut Nabi mulai banyak sehingga daerah kekuasaan Islam semakin luas oleh karena itu untuk pemerintah daerah, Nabi mengangkat beberapa sahabat sebagai gubernur dan hakim. Pada masa pemerintahan Abu Bakar, sistem pemerintahan meneruskan pola Nabi Muhammad SAW, mengangkat para gubernur sebagai kepala pemerintahan.¹³

Pada masa pemerintahan Umar Ibn Khattab, pertama kali mulai dibentuknya lembaga-lembaga penting, seperti kepolisian (*diwan al-ahdats*) untuk menjaga keamanan dan ketertiban dalam masyarakat dan lembaga pekerjaan umum (*nazharat al-nafi'ah*) yang menangani masalah-masalah pembangunan fasilitas umum dan fasilitas sosial. Untuk pemerintah daerah Umar mengangkat gubernur yang mempunyai otonomi yang luas. Gubernur berfungsi sebagai pembantu khalifah. Dalam rekrutmen pejabat negara, Umar terkenal sangat mementingkan profesionalisme dan kemampuan dalam bidang tugasnya. Disamping itu, aspirasi masyarakat setempat yang berkembang juga cukup didengar oleh Umar. Seperti dalam sebuah kasus, Umar pernah memecat Ammar bin Yasir sebagai gubernur Kufah karena masyarakat tidak merasa puas dengan kepemimpinannya. Menurut masyarakat Kufah, Ammar tidak mengetahui seluk beluk politik pemerintahan sehingga tidak pantas memegang jabatan tersebut. Selain itu Umar juga mewajibkan calon pejabat untuk mendaftarkan kekayaannya terlebih dahulu sebelum memangku suatu jabatan, tujuannya untuk mengetahui bagaimana cara ia memperoleh harta dalam masa jabatannya. Kalau ternyata ada yang berasal dari hasil tidak sah, maka Umar menyitanya sebagai milik negara. Contoh gubernur yang pernah diberhentikan karena kasus tersebut adalah Sa'ad Ibn Abi Waqqas dan Abu Hurairah. Dalam pelaksanaan tugas-tugas gubernur di daerah Umar mengangkat Muhammad Ibn Maslamah sebagai pengawas. Tugasnya adalah mengadakan inspeksi ke berbagai daerah untuk menyelidiki penyelewengan dan menerima laporan dari rakyat setempat tentang para pejabat.¹⁴

¹³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah (Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam)*, (Jakarta:Prenadamedia Group, 2014) hlm. 14

¹⁴ Thaha Husein, *Al-Syaikhani*, Diterjemahkan Oleh Ali Audah, *Dua Tokoh Besar Dalam Sejarah Islam Abu Bakar Dan Umar*, (Jakarta:Pustaka Jaya, 1986) hlm. 235-236

Pada masa Usman Ibn Affan sistem pemerintahan tidak mengubah kebijaksanaan yang telah ditempuh oleh Umar ibn Khattab. Pada masa pemerintahan Ali ibn Abi Thalib, Ali mencoba mengembalikan sistem pemerintahan yang diterapkan oleh Abu Bakar dan Umar. Setelah berakhirnya pemerintahan Ali, berdirilah Dinasti Umayyah (41H/661M-133H/750M) masa ini yang menjadi titik awal perubahan sistem pemerintahan yang bercorak syura menjadi monarki. Seluruh pejabat negara dipilih dan di bai'at langsung oleh khalifah. Sifat pemerintahan Bani Umayyah adalah sentralistik. Kepala daerah hanya melaksanakan kebijaksanaan yang digariskan dari pusat. Setelah runtuhnya dinasti Umayyah, berdirilah dinasti Abbasiyah. Pada masa ini, sistem pemilihan dan pengangkatan kepala daerah diangkat langsung oleh khalifah yang diwakili oleh wazir (menteri). Kemudian pada masa Dinasti Turki Usmani, pemerintah daerah dibantu oleh *bey* dan *qadhi*. *Bey* adalah gubernur daerah yang berasal dari kelas militer dan menjadi wakil sultan dalam pelaksanaan kekuasaan eksekutif. Pelaksanaan *qanun* dan syariat *bey* (gubernur harus mendapatkan persetujuan dari *qadhi*). Sistem pemilihan dan pengangkatannyapun masih sama yakni diangkat oleh khalifah. Namun pada abad ke-19 diadakan pembaharuan dibidang pemerintahan oleh Sultan Mahmud II, ia mengembangkan demokrasi di kerajaan Usmani, ia melanggar tradisi *aristokrasi* dan monarki yang selama ini berkembang.¹⁵

Dari pemaparan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pasca kepemimpinan Nabi Muhammad SAW dan *al-Khulafa' al-Rasyidin*, peta perpolitikan dan sistem bernegara mengalami perubahan yang sangat signifikan. Sistem pemerintahan yang awalnya demokratis dengan *syura* sebagai jalan memilih pemimpin telah berubah di tangan para pemimpin dinasti-dinasti setelah masa *al-Khulafa' al-Rasyidun*. Sistem pemerintahan sebagaimana disebutkan terakhir juga berubah seiring bersentuhannya umat Islam dengan dunia Barat. Barat sedikit-banyak telah memberi corak dalam peta perpolitikan umat Islam. Pada abad ke-19 setelah mengalami kekalahan demi kekalahan dalam politik oleh barat dan mulai mengalami persentuhan dengan berbagai pemikiran politik barat, umat Islam mulai membangun kembali sistem perpolitikan mereka dan mencoba memodifikasi pemikiran barat. Seperti demokrasi dengan sistem *syura*. Konsepsi-konsepsi tentang sistem politik dan pemerintahan akhirnya muncul dari ulama atau pemikir-pemikir Muslim.

Salah satunya ialah Al-Mawardi. Ia adalah seorang ilmuwan Islam bernama lengkap Abu Hasan Ali bin Habib Al-Mawardi al-Bashri, yang hidup antara Tahun 364 H /975 M dan 450 H/1059 M. Dia adalah seorang pemikir Islam yang terkenal, tokoh terkemuka mazhab Syafi'i dan pejabat tinggi yang besar pengaruhnya dalam pemerintahan Abbasiyah. Setelah berpindah-pindah dari satu kota ke kota lain sebagai hakim, akhirnya dia kembali dan menetap di Baghdad. Al-Mawardi termasuk penulis yang produktif, cukup banyak karya tulisnya dalam berbagai cabang ilmu, salah satunya yakni ilmu tentang ketatanegaraan terdapat dalam bukunya yang berjudul *Al-ahkam al-Sulthaniyah* (peraturan-peraturan

¹⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa (Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam)*, (Jakarta:Prenadamedia Group, 2014) hlm. 92

kerajaan/pemerintahan), buku ini dapat dikatakan sebagai konstitusi umum untuk Negara karena berisikan pokok-pokok kenegaraan seperti jabatan tentang khalifah dan syarat-syarat bagi mereka yang dapat diangkat sebagai pemimpin dan para pembantunya, baik di pemerintahan pusat maupun di daerah.¹⁶

Al-Mawardi sangat memperhatikan secara serius tentang kepemimpinan (*imamah* atau *khilafah*). Baginya, pemimpin adalah cerminan dan kunci kesejahteraan masyarakat. Pelembagaan *imamah* atau *khilafah* adalah fardu kifayah berdasarkan ijmak ulama. Pandangan ini didasarkan atas realitas sejarah *al-Khulafa al-Rasyidun* dan khalifah-khalifah sesudah mereka, baik dari Bani Umayyah maupun Bani 'Abbas. Al-Mawardi juga mengatakan bahwa *syara'* datang dengan memasrahkan urusan-urusan kepada pengampu (pemimpin) dalam agama. Khalifah adalah pemimpin negara tertinggi dan pemilik berbagai bentuk tanggung jawab terbesar, yang membawa umat menuju kepada tujuan dan harapan terbaik, membuat skema perjalanan umat dalam koridor jalan yang paling lurus, benar dan paling mudah. Karena khalifah adalah individu yang memiliki kemampuan, kapasitas dan kapabilitas yang terbatas, tentu ia membutuhkan para pembantu untuk menjalankan pemerintahan negara. Pejabat yang memiliki kewenangan umum dalam wilayah-wilayah kerja tertentu yaitu para amir (gubernur), karena kewenangan mereka bersifat umum, namun hanya terbatas pada wilayah administrasi (provinsi) yang diserahkan kepada mereka. Jadi, Kepala daerah adalah perangkat pemerintah yang melaksanakan tugas pemerintahan umum di daerah (provinsi, kabupaten/kota, kecamatan/kota administratif). Hal ini dapat dikatakan selaras dengan ketentuan-ketentuan dalam Islam.

Kemudian mengenai syarat-syarat yang telah ditentukan dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, yang menyatakan bahwa syarat calon kepala daerah: *tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap¹⁷ atau bagi mantan terpidana¹⁸ telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.* Pasal ini menarik untuk dianalisis dalam hukum Islam karena tindak pidana korupsi merupakan salah satu kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*) di negara Indonesia, namun aturan hukum positif justru membuka peluang bagi mantan terpidana korupsi untuk ikut serta mencalonkan diri menjadi kepala daerah atau pemimpin di daerah.

Al-Mawardi merupakan pemikir politik pertama yang menjelaskan mekanisme pengangkatan kepala negara dan pemecatannya dengan baik. Al-

¹⁶ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, Jakarta, (UI Press. 1993) hlm. 59

¹⁷ Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) yaitu Putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak diajukan banding atau kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh KUHP; Putusan pengadilan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh KUHP; dan Putusan kasasi.

¹⁸ 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 terpidana kejahatan seksual terhadap anak (Penjelasan pasal 7 huruf g UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota).

Mawardi berpendapat bahwa pemilihan kepala negara harus memiliki dua unsur, yaitu *Ahl al-Ikhtiyar* atau orang yang berhak untuk memilih, dan *Ahl al-Imamah* atau orang yang berhak untuk dipilih menjadi kepala negara.¹⁹ Menurut Al-Mawardi syarat-syarat menjadi *imaarah* (gubernur) sama seperti syarat untuk menjadi imam atau khalifah karena jabatan gubernur memiliki tugas dan kewenangannya sama dengan khalifah, yang membedakan hanya batas wilayah atau daerah yang dipimpinya. Syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut:²⁰

1. Ia memiliki kompetensi dan kapasitas yang sempurna yaitu seorang muslim, merdeka, laki-laki, baligh dan berakal
2. *Al-Adaalah*, yakni integritas keagamaan dan moral. Ini adalah syarat yang diperhitungkan dalam setiap wewenang dan otoritas, yaitu orang yang jujur tutur katanya, nyata sifat amanahnya, menjauhkan diri dari keharaman-keharaman, berhati-hati dan waspada terhadap perbuatan-perbuatan dosa, jauh dari kecurigaan, tetap terjaga kredibilitasnya, baik ketika dalam keadaan senang maupun dalam keadaan marah, menjaga muruah (harga diri) dan kewibawaannya sesuai dengan posisi dan statusnya baik dalam keagamaan maupun keduniawianya.
3. Orang yang memiliki kompetensi, kapabilitas dan kapasitas keilmuan sebagai mujtahid agar mampu menghadapi berbagai kejadian dan menggali hukum-hukum *syara'* dan yang lainnya berupa hal-hal yang berkaitan dengan *siyasah syar'iyah*.
4. Memiliki kebijaksanaan dan kearifan dalam berbagai permasalahan politik, militer dan administrasi. Menurut al-Mawardi pandangan dan kebijaksanaan yang bisa menjadikannya mampu mengurus rakyat, mengatur dan mengelola kemaslahatan-kemaslahatan, intinya memiliki kemampuan, keahlian, kapasitas, kapabilitas dan pengalaman yang memadai tentang urusan-urusan manusia, negara, dan berbagai kebutuhan yang menjadi tuntutan pemerintahan dan politik.
5. Memiliki karakter kepribadian yang kuat yaitu memiliki karakter berani dan tegas sehingga ia mampu menjaga dan melindungi tanah air, melawan musuh, menegakkan hudud, memberikan keadilan kepada pihak yang dianiaya dan merealisasikan hukum-hukum Islam
6. Kapasitas fisik yang memadai, yaitu memiliki indera pendengaran, penglihatan dan lisan yang normal dan masih berfungsi dengan baik, serta memiliki anggota tubuh yang normal sehingga mampu melakukan aktifitas secara baik dan cepat sesuai dengan yang diharapkan.

Korupsi/ kejahatan memakan harta secara tidak benar merupakan perbuatan yang dilarang dalam Islam. Mengenai perihal kejahatan ini, para *fuqoha* berpendapat bahwa ada beberapa tindak pidana (*jarimah*) dalam hukum pidana Islam yang mendekati terminologinya korupsi yaitu: *ghulul* (curang atau penggelapan),²¹ *riswah* (penyuapan),²² *ghosab* (menggambil paksa hak/harta orang

¹⁹ Abdul Hayyie al-Khattami, dan Kamaluddin Nuridin, 2000. hlm. 17

²⁰ Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam Wa-Adillatuhu*, jilid 8, diterjemahkan oleh Abdul Hayyie al-Kattani, dkk, (Jakarta: Gema Insani, 2011) hlm. 306-308

²¹ *Ghulul* adalah *isim masdar* dari *ghalla, yaghullu wa ghullun*. Yang artinya mengambil sesuatu dan menyembunyikannya dalam hartanya. Kata الغلول dalam al-quran memiliki arti

lain),²³ *sariqah* (pencurian),²⁴ *khiyanat* (tidak amanah) dan *hirabah* (perampokan).²⁵ Secara khusus korupsi adalah identik dengan pencurian (*sirqah*), akan tetapi pelaksanaan korupsi disertai dengan berbagai macam dalih yang lebih membutuhkan penelitian dan pembuktian. Korupsi memberikan dampak negatif yang sangat besar di masyarakat, apalagi dengan kasus-kasus yang saat ini terjadi di Indonesia. Korupsi tidak hanya merugikan satu dua orang akan tetapi korupsi telah menjadi ancaman kestabilan keamanan dan kesejahteraan ekonomi dan sosial masyarakat.

berkhianat dalam harta rampasan perang. Hal ini disebutkan dalam firman Allah dalam surat Al-Imran ayat 161. Selain itu, *ghulul* termasuk juga dalam katagori memakan harta manusia dengan cara yang batil yang diharamkan oleh Allah SWT sebagaimana dengan firmannya dalam surah Al-Baqarah ayat 188. Di zaman Rasulullah pelaku *ghulul* hanya diberikan sanksi berupa sikap Rasulullah SAW yang tidak berkenan untuk mensholatkan jenazah pelaku *ghulul* bahkan beliau menegaskan bahwa pelakunya akan di bakar di dalam api neraka (sanksi sosial dan sanksi akherat). Rasulullah SAW juga pernah menghukum Abu Lutbiyyah yang mengaku menerima hadiah pada saat bertugas memungut zakat di daerah Bani Sulaim berupa hukuman moral dengan cara dipermalukan di depan umum pada saat Rasulullah naik mimbar dan berbicara pada khalayak ramai tentang perbuatan *ghulul* Abu Lutbiyyah.

²² Secara etimologi kata *risywah* berasal dari bahasa Arab “رشا - يرشو” artinya upah, hadiah, komisi atau suap. Bahkan didalam masyarakat kebiasaan seperti ini dipahami sebagai “uang semir”, “uang tempel” atau “uang pelicin” (Munawwir, 2002:501). Secara terminologi *risywah* adalah sesuatu yang diberikan dalam rangka mewujudkan kemaslahatan atau sesuatu yang diberikan dalam rangka membenarkan yang batil/salah atau menyalahkan yang benar. Atau menurut Ali bin Muhammad as-Sayyid as-Sarif Jurjani (740H/1339M-816/1413M), ahli bahasa dan ahli fiqih, *risywah* sesuatu (pemberian) yang diberikan kepada seseorang untuk membatalkan sesuatu yang hak (benar) atau membenarkan yang batil (Armasito, 2014:70). Mengenai *risywah*, Rasulullah bersabda: “Allah melaknat si *Penyuap, penerima* (HR Ahmad).

²³ *Ghashab* berarti mengambil harta seseorang dan merampasnya dengan paksa dan semena-mena (Sayyid Sabiq, 1992: 236), lebih lanjut dijelaskan bahwa *ghasab* dilakukan dengan terang-terangan. *Ghasab* ini kadang berupa pemanfaatan barang tanpa izin yang kadang dikembalikan kepada pemiliknya (Fazzan, 2015:162). Adapun dalil tentang *ghasab* yakni QS. Al-Kahfi Ayat 79. Sanksi hukum bagi pelaku *ghasab* adalah dengan mengembalikan barang yang dicuri dan mengganti seluruh kerugian yang ditimbulkan akibat perbuatannya tersebut tentu saja disesuaikan kondisi barang yang dicuri (M. Nur Irfan, 2011:109-111).

²⁴ *Sariqah* secara etimology berasal dari kata: سرق, يسرق, سرقا yang berarti “mengambil harta milik seseorang secara sembunyi-sembunyi dengan tipu daya (Munawwir, 2002:628). Sedangkan secara terminologi, pencurian adalah mengambil harta orang lain senilai sepuluh dirham yang masih berlaku, yang disimpan ditempat penyimpanannya atau dijaga dan dilakukan oleh seorang mukallaf secara sembunyi-sembunyi serta tidak terdapat unsur syubhat sehingga bila barang tersebut kurang dari sepuluh dirham yang masih berlaku maka tidak dikategorikan sebagai pencurian (M. Nur Irfan, 2011:117). Pencurian dalam Islam merupakan perbuatan tindak pidana yang berat dan dikenakan hukuman potong tangan apabila harta yang dicuri tersebut telah mencapai nisab curian. Landasan hukum yang menyatakan hukuman potong tangan ini adalah firman Allah dalam surah al-Maidah ayat 38.

²⁵ Secara etimologis *hirabah* adalah bentuk masdar dari kata kerja dari kata : حارب- يحارب- حاربة- محاربة yang berarti “قاتله” yakni memerangi atau dalam kalimat “حارب الله” berarti seseorang bermaksiat kepada Allah (M. Nurul Irfan dan Masyrofah, 2013:122). Pengertian *hirabah* dikalangan ulama fiqh disebut dengan dengan “*qutta’u al tariq*” orang yang melakukan penyerangan dan merampas harta benda kepada seseorang atau komunitas dengan cara-cara kekerasan dan terbuka/terang-terangan, baik dilakukan oleh individu ataupun kelompok.²⁵ Ketentuan sanksi hukum bagi pelaku *hirabah* adalah dengan merujuk pada Al Qur’an surat Al Maidah ayat 33-34.

Jadi, sanksi yang diberikan kepada pelaku tindak pidana korupsi adalah sanksi yang bertujuan untuk mencapai *kemaslahatan* manusia. Dalam hal ini Abdul Qadir Audah menyatakan, bahwa hukuman (*uqubah*) adalah pembalasan yang ditetapkan untuk kemaslahatan masyarakat, karena adanya pelanggaran atas ketentuan-ketentuan *syara*. Dengan tujuan untuk memelihara ketertiban dan kepentingan masyarakat, sekaligus guna melindungi kepentingan individu (akhlak).²⁶ Tujuan utama dari penetapan hukuman/sanksi dalam hukum pidana Islam adalah pencegahan. Artinya dengan menahan pelaku maka ia tidak dapat melakukan *jarimah* lagi, pencegahan bagi orang lain untuk tidak ikut-ikutan melakukan *jarimah*. Tujuan lainnya ialah untuk perbaikan dan pendidikan bagi pelaku *jarimah* agar menyadari kesalahannya dan berusaha menjadi orang yang lebih baik, dengan taat kepada perintah Allah Swt dan menjauhi larangannya. Dan yang tak kalah penting adalah upaya untuk menimbulkan rasa malu pada koruptor tidak hanya kepada manusia tetapi juga Allah SWT.²⁷

Jadi, syarat calon kepala daerah tidak sedang berstatus sebagai terpidana tindak pidana apapun, kecuali bagi mantan terpidana yang bersedia mengumumkan identitas diri secara terbuka kepada publik kalau dirinya sebagai mantan terpidana, yang dalam hal ini adalah mantan terpidana korupsi, tidaklah selaras dengan ketentuan dalam Islam. Hal ini didasarkan pada pendapat Al-Mawardi yang menyatakan bahwa syarat untuk menjadi pemimpin baik pemimpin pusat ataupun pemimpin daerah itu harus memiliki karakter atau sifat *Al-Adaalah*, yakni memiliki integritas keagamaan dan moral yang baik. Syarat yang diperhitungkan dalam setiap wewenang dan otoritas, yaitu orang yang jujur tutur katanya, nyata sifat amanahnya, menjauhkan diri dari keharaman-keharaman, berhati-hati dan waspada terhadap perbuatan-perbuatan dosa, jauh dari kecurigaan, tetap terjaga kredibilitasnya, baik ketika dalam keadaan senang maupun dalam keadaan marah, menjaga muruah (harga diri) dan kewibawaannya sesuai dengan posisi dan statusnya baik dalam keagamaan maupun keduniawiannya.

²⁶ Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam*, (Jakarta:Kharisma Ilmu, 2008) hlm. 18

²⁷ Menurut Fadhlullah Al Jailani, malu adalah perubahan yang menyelubungi seseorang lantaran khawatir kepada sesuatu yang tercela, sesuatu yang sejatinya buruk. Rasa malu dalam Islam dibagi menjadi dua, yaitu yang diberikan (terjadi dengan sendirinya) disebut *gharizi* dan malu yang diusakan yang disebut dengan *muktsab*. Rasa malu dalam Islam sangat dihargai, bahkan Allah sendiri dipercaya memiliki rasa malu. Hal ini terdapat dalam sebuah hadis ; “sesungguhnya Allah Swt Maha Pemalu lagi Maha Pemurah, dia malu jika seseorang mengangkat kedua tangannya (memohon) kepadanya, lalu dia mengembalikan keduanya kosong sia-sia” (HR. Abu Dawud). Oleh karena itu Rasul sangat menganjurkan ummat Islam untuk menghiasi diri dengan rasa malu, malu bila melanggar larangan Allah, termaksud mendapatkan harta dengan cara-cara bathil (korupsi). (Mahmud Al Mishri, 2007. *Manajemen Akhlaq Salaf membentuk Akhlaq Seorang Muslim Dalam Amanah*. Hlm. 176-203. Pustaka Arafah, Solo dan Hamzah Ya'cub, 1983. *Etika Islam; Pembinaan Akhlaqul Karimah (Suatu Pengantar)*, Diponegoro. Bandung)

PENUTUP

Kesimpulan

Pemerintah melalui pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah telah berupaya melakukan pencegahan terhadap mantan pelaku tindak pidana korupsi dengan cara memberikan pidana tambahan berupa pencabutan hak memilih dan dipilih (hak politik) agar dapat memberikan efek jera bagi pelaku, mencegah pejabat lain untuk korupsi dan agar terlaksananya HAM orang lain.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dengan tegas menyebutkan bahwa syarat calon kepala daerah tidak sedang berstatus sebagai terpidana tindak pidana apapun, kecuali bagi mantan terpidana yang bersedia mengumumkan identitas diri secara terbuka kepada publik kalau dirinya sebagai mantan terpidana. Syarat ini tidaklah selaras dengan ketentuan hukum Islam yang lebih mengutamakan kemaslahatan dan menghilangkan kemudharatan, maka untuk menjadi pemimpin baik pemimpin pusat ataupun pemimpin daerah dalam Islam itu harus memiliki integritas secara keilmuan, keagamaan dan moral yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafik, 2011
- Audah, Abdul Qadir *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam*, Jakarta:Kharisma Ilmu, 2008
- Az-Zuhaili, Wahbah, *Fiqh Islam Wa-Adillatuhu*, jilid 8, diterjemahkan oleh Abdul Hayyie al-Kattani, dkk, Jakarta: Gema Insani, 2011
- Husein, Thaha, *Al-Syaikhani*, Diterjemahkan Oleh Ali Audah, *Dua Tokoh Besar Dalam Sejarah Islam Abu Bakar Dan Umar*, Jakarta:Pustaka Jaya, 1986
- Iqbal, Muhammad *Fiqh Siyasah (Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam)*, Jakarta:Prenadamedia Group, 2014
- I Ketut Rai Setia Budi, *Vonis Sanksi Pidana tambahan oleh Hakim Berupa Pengembalian Kerugian Keuangan Negara oleh Terpidana Tindak Pidana Korupsi di Pengadilan Negeri Denpasar*, Jurnal Magister Hukum Udayana, Volume 6, Denpasar, 2014
- Rokhmad, Abu, *Hukum Progresif pemikiran Satjipto Raharjo dalam Prespektif Teori*, Semarang:Pustaka Rizky Putra, 2012
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2012
- Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara*, Jakarta, UI Press. 1993
- Syamsudin, M. *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim Berbasis Hukum Progresif*, Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2012
- Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2011

Undang-Undang

- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota