

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu masalah yang sangat serius terjadi di Indonesia adalah masalah korupsi. Korupsi telah menjadi penyakit yang muncul perlahan-lahan sebagai momok yang dapat membawa kehancuran bagi perekonomian Negara. Diakui atau tidak, praktik korupsi yang terjadi dalam bangsa ini telah menimbulkan banyak kerugian. Tidak saja bidang ekonomi, maupun juga dalam bidang politik, social budaya, maupun keamanan. Tindak pidana korupsi di Indonesia yang semakin meluas dan telah terjadi secara sistematis serta melihat dampak yang akan ditimbulkan, maka tindak pidana korupsi yang sebelumnya dikatakan kejahatan biasa tidak lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa, melainkan kejahatan yang luar biasa.

Demi tercapainya pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat, maka pemerintah memandang perlu untuk membentuk lembaga baru. Dalam hal ini beban kerja kepolisian dan kejaksaan dianggap terlalu banyak sehingga banyak terjadi tunggakan perkara. Sebagai langkah penyesuaian negara terhadap perkembangan sistem ketatanegaraan dan tuntutan masyarakat perubahan sistem ketatanegaraan RI memaksa negara melakukan reformasi dalam berbagai lini, termasuk reformasi kelembagaan.

Demi menjawab tantangan tersebut, pemerintah Berdasarkan Pasal 43 UU No.31 Tahun 1999 jo UU No.20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, mengisyaratkan terbentuknya lembaga independen yang dikenal dengan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Komisi Pemberantasan Korupsi yang selanjutnya disebut dengan KPK ini dibentuk dalam jangka waktu selambat-lambatnya 2 tahun semenjak undang-undang tersebut mulai berlaku. Hal ini sesuai dengan ketentuan TAP MPR No. VII Tahun 2001 yang memberi arah kebijakan untuk percepatan dan efektifitas pelaksanaan pencegahan korupsi di Indonesia.

KPK adalah komisi di Indonesia yang dibentuk pada tahun 2003 untuk mengatasi, menanggulangi dan memberantas korupsi di Indonesia. Komisi ini didirikan berdasarkan kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 mengenai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sebagai organ kenegaraan yang namanya tidak tercantum dalam UUD Negara RI Tahun 1945, KPK dianggap oleh sebagian pihak sebagai lembaga ekstrakonstitusional. Peran KPK dalam merealisasikan tugas, kewajiban dan kewenangan yang dimiliki dalam memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia masih sangat terbatas. Hal ini disebabkan sempitnya ruang gerak KPK di dalam peraturan perundang-undangan. Karena itulah, demi mendukung optimalisasi kinerja dan produktivitas KPK maka tidak saja dibutuhkan pembenahan secara internal dalam tubuh KPK namun juga perluasan ruang gerak KPK dalam Peraturan Perundang-undangan.

KPK adalah sebuah lembaga baru dengan kewenangan yang sering disebut sebagai lembaga *superbody* yang memiliki kewenangan ekstra dibanding dengan lembaga negara lain berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Pada permulaan KPK mendapat sambutan yang cukup baik dari masyarakat. Berbagai kasus korupsi mampu diselesaikan oleh KPK. Keadaan ini mendorong suatu opini publik untuk mempermanenkan eksistensi KPK. Bahkan beberapa ahli menyarankan agar kedudukan KPK diatur dalam konstitusi seperti negara-negara lain misalnya Afrika Selatan. Sebagaimana konsep pembentukan Lembaga Negara Penunjang pada umumnya maka politik hukum pembentukan KPK tidak terlepas dari politik hukum lembaga negara penunjang pada umumnya.

Adapun dasar pembentukan KPK adalah terjadinya delegitimasi lembaga negara yang telah ada. Hal ini disebabkan karena terbuktinya asumsi yang menyatakan bahwa terjadi korupsi yang mengakar dan sulit untuk diberantas. Lembaga kepolisian dan kejaksaan kehilangan kepercayaan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Kepolisian dan kejaksaan dinilai gagal dalam memberantas korupsi. Dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum maka pemerintah membentuk KPK sebagai sebuah lembaga negara baru yang diharapkan dapat mengembalikan citra penegakan hukum di

Indonesia. Tingginya beban kerja lembaga yang telah ada sehingga diperlukan lembaga baru sebagai pelengkap.

Demi tercapainya pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat, maka pemerintah memandang perlu untuk membentuk lembaga baru, dalam hal ini beban kerja kepolisian dan kejaksaan dianggap terlalu banyak sehingga banyak terjadi tunggakan perkara. Sebagai langkah penyesuaian negara terhadap perkembangan sistem ketatanegaraan dan tuntutan masyarakat perubahan sistem ketatanegaraan RI memaksa negara melakukan reformasi dalam berbagai lini, termasuk reformasi kelembagaan. Beberapa lembaga Non Struktural dibentuk untuk mengakomodir hal ini, termasuk penegakan supremasi hukum, perbaikan citra pengadilan.

Perkembangan kewenangan bidang pemerintahan tertentu yang diselenggarakan oleh organisasi pemerintahan yang semakin kompleks, sehingga tidak dimungkinkan lagi dikelola secara regular dalam organisasi yang bersangkutan. Dalam rangka menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Timbul pemikiran bahwa dengan dibentuknya lembaga-lembaga tambahan yang bersifat non struktural akan lebih membuka peluang dalam upaya menerapkan prinsip-prinsip *good governance*.

Dalam mewujudkan sistem pemerintahan yang baik, tentunya harus ditunjang oleh tata kelola pemerintahan yang baik pula. Struktur organisasi dalam satu instansi pemerintahan menjadi satu keniscayaan agar semua stakeholder yang bekerja dan mengabdikan pada instansi pemerintahan tidak tumpang tindih dari segi kewenangan, tidak terkecuali di KPK.

Di dalam ketentuan pasal 6 Undang – Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi bertugas melakukan tindakan-tindakan pencegahan sehingga tidak terjadi Tindak Pidana Korupsi, koordinasi dengan instansi yang berwenang melaksanakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan instansi yang bertugas melaksanakan pelayanan publik, monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara; supervisi terhadap instansi yang berwenang melaksanakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Tindak Pidana Korupsi, dan

tindakan untuk melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.¹

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai lembaga yang bergerak dalam pemberantas korupsi, dalam ketentuan Pasal 21 Undang – Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dikatakan bahwa struktur organisasi KPK terdiri dari Dewan Pengawas yang berjumlah 5 (lima) orang, Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang terdiri dari 5 (lima) orang Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi, dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi.² Susunan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi terdiri dari ketua merangkap anggota dan wakil ketua terdiri dari 4 (empat) orang, masing-masing merangkap anggota.³

Di dalam hal menjadi pimpinan KPK, tentunya harus ada sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi supaya pimpinan yang terpilih memiliki legalitas hukum yang jelas sesuai dengan yang sudah diatur di dalam Undang – Undang. Undang – Undang Nomor 19 Tahun 2019 mengatur akan hal tersebut, dimana di dalam pasal 29 UU tersebut dikatakan, bahwa untuk dapat diangkat sebagai Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:⁴

- a. warga negara Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. sehat jasmani dan rohani;
- d. berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang memiliki keahlian dan pengalaman paling sedikit 15 (lima belas) tahun dalam bidang hukum, ekonomi, keuangan, atau perbankan;

¹ Pasal 6 Undang – Undang Nomor 19 Tahun 2019

² Pasal 21 Undang – Undang Nomor 19 Tahun 2019

³ Undang – Undang Nomor 19 Tahun 2019

⁴ Pasal 29 UU No 19 Tahun 2019

- e. berusia paling rendah 50 (lima puluh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun pada proses pemilihan;
- f. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- g. cakap, jujur, memiliki integritas moral yang tinggi, dan memiliki reputasi yang baik;
- h. tidak menjadi pengurus salah satu partai politik;
- i. melepaskan jabatan struktural dan/atau jabatan lainnya selama menjadi anggota Komisi Pemberantasan Korupsi;
- j. tidak menjalankan profesinya selama menjadi anggota Komisi Pemberantasan Korupsi; dan
- k. mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika dicermati, pada pasal 29 tersebut mensyaratkan bahwa untuk menjadi pimpinan KPK harus setidaknya paling rendah berusia 50 tahun sebagaimana disebutkan di dalam huruf 'e' pasal tersebut. Di dalam penjelasan daripada UU KPK tersebut juga sudah sangat jelas mengenai batas usia minimum pimpinan KPK, syarat tersebut sudah disetujui oleh berbagai pihak yang berwenang dalam pembuatan kebijakan di Negara ini.

Pada 20 Desember 2019, lima pimpinan KPK yang merupakan kandidat terpilih dari jumlah 376 pendaftar calon pimpinan KPK dilantik di Istana Negara oleh Presiden Republik Indonesia, salahsatunya adalah Nurul Gufron. Nurul Gufron adalah salahsatu pendaftar calon pimpinan KPK yang lulus mengikuti berbagai tahapan seleksi yang dilakukan oleh panitia seleksi calon pimpinan KPK dan dilantik menjadi pimpinan KPK periode 2019 – 2023. Jika di perhatikan, Nurul Gufron yang merupakan pimpinan KPK tersebut saat dilantik berusia 45 tahun, padahal UU KPK mensyaratkan bahwa pada proses pemilihan pimpinan KPK

haruslah berusia minimal 50 tahun. Penelitian ini akan berfokus pada permasalahan tersebut.

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang yang telah di paparkan diatas, maka permasalahan yang dapat di rumuskan adalah sebagai berikut :

1. Apa Landasan Hukum yang Membatasi Usia Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi Menurut Undang-Undang Hurup E Pasal 29 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ?
2. Bagaimana Implikasi Hukum Terkait Batasan Usia Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi ?
3. Bagaimana Tinjauan Siyasa Dusturiyah Terhadap Usia Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana yang diatur didalam Hurup E Pasal Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ?

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Apa Landasan Hukum yang Membatasi Usia Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi Menurut Undang-Undang Hurup E Pasal 29 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
2. Untuk mengetahui Implikasi Hukum Terkait Batasan Usia Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi

3. Untuk mengetahui Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap jabatan pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana yang diatur didalam Hurup E Pasal Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

D. Kegunaan Penelitian

Elvinaro Ardianto mengatakan, bahwasannya kegunaan daripada penelitian merupakan penajaman spesifikasi sumbangan penelitian terhadap nilai manfaat praktis, juga sumbangan ilmiahnya bagi perkembangan ilmu.⁵ Adapun kegunaan dari penelitian ini baik secara teoritis maupun praktis adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis
 - a. Untuk pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara (Siyasah) yang secara implisit yakni Siyasah Dusturiyah di masa yang akan datang dan mampu melengkapi hasil penelitian yang dilakukan oleh pihak lain dalam bidang yang sama;
 - b. Diharapkan dapat menambah data kepustakaan Hukum Tata Negara (Siyasah) tentang Jabatan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Kebijakan Hurup E Pasal 29 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Secara praktis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan positif bagi peneliti untuk melatih dan meng *upgrade* diri dalam mengembangkan wawasan dan ilmu yang diperoleh selama mengenyam pendidikan khususnya dibangku kuliah;

⁵ Elvinaro Ardianto, *Metodologi Penelitian Untuk Public Relation*, Simbiosis Rekatama Media, Bandung, 2010, hlm 18

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan pada produk hukum yang mengatur tentang Jabatan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Kebijakan Hurup E Pasal 29 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- c. Hasil penelitian ini menjadi salahsatu syarat bagi peneliti untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum (S.H) pada jenjang Strata 1 (S1) Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

E. Kerangka Pemikiran

1. Teori Kewenangan

Wewenang atau kewenangan dalam istilah sering di samakan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” yang berarti wewenang atau berkuasa. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagaimana dikutip oleh Kamal Hidjaz, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.⁶

Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁷ Sedangkan kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Menurut Ferrazi kewenangan yaitu sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (*regulasi dan standarisasi*), pengurusan (*administrasi*) dan pengawasan (*supervisi*) atau suatu urusan tertentu.⁸

⁶ Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Makassar: Pustaka refleksi, 2010), h. 35

⁷ Philipus M.Hadjon, “Tentang Wewenang”, *Jurnal Pro Justisia*, Yuridika, No .5 dan 6 tahun XII, (September – Desember, 1997), h. 1

⁸ Ganjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum* (Bogor: Galia Indonesia, 2007), h .93

Adapun menurut H.D Stoud, kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik. Sedangkan dalam black law dictionary kewenangan diartikan lebih luas tidak hanya melakukan praktek kekuasaan, tetapi kewenangan juga diartikan dalam konteks menerapkan dan menegakan hukum adanya ketaatan yang pasti, mengandung perintah, memutuskan, adanya pengawasan yuridiksi bahkan kewenangan dikaitkan dengan kewibawaan, kharisma bahkan kekuatan fisik.⁹

Presiden adalah kepala negara dan ia menurut UUD 1945 membentuk departemen-departemen yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan.¹⁰ Presiden yang bertanggung jawab atas pemerintahan, sehingga pada prinsipnya presidenlah yang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para menteri serta pejabat publik yang pengangkatannya berdasarkan political appointment. Jilmi Asshidique, dalam bukunya yang berjudul format kelembagaan negara dan pergeseran kekuasaan dalam UUD 1945, governing power and responsibility upon the president. Di atas presiden, tidak ada institusi lain yang lebih tinggi, kecuali konstitusi. Oleh karena itu, dalam sistem negara konstitusional, secara politik presiden dianggap bertanggung jawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum ia bertanggung jawab kepada konstitusi.¹¹

Kewenangan yang diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan, contohnya Presiden berwenang membuat Undang-Undang, Perppu, Peraturan Pemerintah adalah kewenangan atributif. Dari semua sikap yang mempengaruhi pemerintahan, yang utama ialah sikap mengenai kesetiaan kepada wewenang kekuasaan politik. Wewenang disebut sah secara penuh apabila warga negaranya mendukung rezim itu dan tunduk kepada undang-

⁹ <https://agusroniarbaben.wordpress.com>

¹⁰ C.S.T. Cansil dan Christine S.T. Kansil, Hukum Tata Negara Republik Indonesia 1, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000), cetakan ketiga, h.170

¹¹ Jajim Hamidi dan Mustafa Lutfi, Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia, (Bandung: PT Alumni, 2010), h. 75

undang politik azasi, yaitu undang-undang bahwa apa yang dikatakan oleh penguasa harus ditati sebagai syarat bagi kelangsungan hidup rezimnya. Bila rakyat menolak untuk mendukung suatu rezim tetapi tunduk kepada undang-undangnya, maka rezim itu bersifat paksaan. Bila suatu rezim kehilangan baik dukungan maupun ketaatan dari para warga negaranya, kekuasaannya akan menghadapi perlawanan.¹²

2. Teori Hirarki Perundang-undangan

Menurut Hans Kelsen, pada dasarnya terdapat dua golongan norma dalam hukum, yakni norma yang bersifat inferior dan norma yang bersifat superior. Terkait kedua norma tersebut, validitas dari norma yang lebih rendah dapat diuji terhadap norma yang secara hierarkis berada di atasnya. Berangkat dari teori Hans Kelsen tersebut, Hans Nawiasky kemudian merincikan bahwa susunan norma hukum tersusun dalam bangunan hukum berbentuk stupa (*stufenformig*) yang terdiri dari bagian-bagian tertentu (*zwischenstufe*).¹³

Adapun hierarki bagian tersebut adalah *staatsfundamentalnorn* (norma dasar), *staatsgrundgesetz* (norma yang sifatnya dasar dan luas, dapat tersebar dalam beberapa peraturan), *formellgesetz* (sifatnya konkret dan terperinci), *verordnungsatzung* (peraturan pelaksana), dan *autonome satzung* (peraturan otonom). Peraturan perundang-undangan di Indonesia juga mengenal hierarki. Ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 menerangkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

¹² Mohtar Mas' oed, *Perbandingan Sistema Politik*, Cetakan Ke-16, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Press, 2016), h. 148

¹³ Nisrina Irbah Sati. *Ketetapan MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49 No. 4, 2019.

- A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- B. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- C. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- D. Peraturan Pemerintah;
- E. Peraturan Presiden;
- F. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- G. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang paling tinggi adalah UUD 1945. Kemudian, penting untuk diketahui bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan yang disebutkan berlaku sesuai dengan hierarkinya dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud di atas mencakup peraturan yang ditetapkan oleh:

- A. Majelis Permusyawaratan Rakyat (“MPR”);
- B. Dewan Perwakilan Rakyat (“DPR”);
- C. Dewan Perwakilan Daerah (“DPD”);
- D. Mahkamah Agung;
- E. Mahkamah Konstitusi (“MK”);
- F. Badan Pemeriksa Keuangan;
- G. Komisi Yudisial;
- H. Bank Indonesia;

- I. Menteri; Badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang (“UU”) atau pemerintah atas perintah UU;
- J. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (“DPRD”) Provinsi dan DPRD kabupaten/kota; dan Gubernur, bupati/walikota, 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. Perlu juga diketahui bahwa dari hierarki dan jenis-jenis peraturan perundang-undangan tersebut, materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam UU, Perda Provinsi, atau Perda Kabupaten/Kota.

3. Teori Kepatuhan Hukum

a. Pengertian Kepatuhan Hukum

Hukum merupakan salah satu instrumen untuk mengatur tingkah laku masyarakat dalam mengatur pergaulan hidup. Secara sosiologis hukum mengandung berbagai unsur antara lain rencana-rencana tindakan atau perilaku, kondisi dan situasi tertentu. Definisi hukum umumnya telah banyak dikemukakan oleh para ahli dengan pendapatnya masing-masing, seperti menurut Abdul Manan: “Hukum adalah suatu rangkaian peraturan yang menguasai tingkah laku dan perbuatan tertentu dari manusia dalam hidup bermasyarakat. Hukum itu sendiri mempunyai ciri yang tetap yakni hukum merupakan suatu organ peraturan-peraturan abstrak, hukum untuk mengatur kepentingan-kepentingan manusia, siapa saja yang melanggar hukum akan dikenakan sanksi sesuai dengan apa yang telah ditentukan”.¹⁴

S. M. Amin, seorang ahli hukum juga mengemukakan pendapatnya

¹⁴ Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana, Jakarta, 2006, hlm 2

sebagai berikut: “Hukum adalah kumpulan-kumpulan peraturan-paraturan yang terdiri dari norma dan sanksi-sanksi itu disebut hukum dan tujuan hukum itu adalah mengadakan ketatatertiban dalam pergaulan manusia, sehingga keamanan dan ketertiban terpelihara”.¹⁵

Menurut J. C. T. Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto sebagai berikut: “Hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang mengatur tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran mana terhadap peraturan-peraturan tadi berakibatkan diambilnya tindakan, yaitu dengan hukuman tertentu”¹⁶ Hukum juga didefinisikan oleh M. H. Tirtaamidjaja seperti sebagai berikut: “Hukum adalah semua aturan (norma) yang harus diturut dalam tingkah laku tindakan-tindakan dalam pergaulan hidup dengan ancaman mesti mengganti kerugian, jika melanggar aturan-aturan itu akan membahayakan diri sendiri atau harta, umpamanya orang akan kehilangan kemerdekaannya, didenda dan sebagainya”.¹⁷

Berbagai definisi para ahli tersebut di atas memperoleh kesimpulan bahwa pada dasarnya hukum adalah segala peraturan yang di dalamnya berisi peraturan-peraturan yang wajib ditaati oleh semua orang dan terdapat sanksi yang tegas di dalamnya bagi yang melanggar. Ketaatan adalah sikap patuh pada aturan yang berlaku. Bukan disebabkan oleh adanya sanksi yang tegas atau hadirnya aparat negara, misalnya polisi. Kepatuhan adalah sikap yang muncul dari dorongan tanggung jawab kamu sebagai warga negara yang baik.

Kepatuhan hukum adalah kesadaran kemanfaatan hukum yang melahirkan bentuk "kesetiaan" masyarakat terhadap nilai-nilai hukum yang diberlakukan dalam hidup bersama yang diwujudkan dalam bentuk perilaku yang senyatanya patuh terhadap nilai-nilai hukum itu sendiri yang dapat

¹⁵ S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1992, hlm. 11

¹⁶ *Ibid*, hlm 11-12

¹⁷ *Ibid*, hlm 12

dilihat dan dirasakan oleh sesama anggota masyarakat.¹⁸

Kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Sebenarnya yang ditekankan adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan suatu penilaian hukum terhadap kejadian-kejadian yang konkret dalam masyarakat yang bersangkutan.¹⁹

b. Teori kepatuhan Hukum

Menurut Salman Soerjono, hakikat kepatuhan hukum memiliki 3 (tiga) faktor yang menyebabkan warga masyarakat mematuhi hukum, antara lain:

1) Compliance

“An overt acceptance induced by expectation of rewards and an attempt to avoid possible punishment – not by any conviction in the desirability of the enforced rule. Power of the influencing agent is based on „means-control” and, as a consequence, the influenced person conforms only under surveillance”.

Suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindari diri dari hukuman atau sanksi yang mungkin dikenakan apabila seseorang melanggar ketentuan hukum. Kepatuhan ini sama sekali tidak didasarkan pada suatu keyakinan pada tujuan kaidah hukum yang bersangkutan, dan lebih didasarkan pada pengendalian dari pemegang kekuasaan.. Sebagai akibatnya, kepatuhan hukum akan ada apabila ada pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan kaidah-kaidah hukum tersebut.

2) Identification

“An acceptance of a rule not because of its intrinsic value and appeal but because of a person’s desire to maintain membership in a group or relationship with the agent. The source of power is the

¹⁸ S. Maronie, *Kesadaran dan Kepatuhan Hukum*. Dalam <https://www.zriefmaronie.blogspot.com>. Diakses pada tanggal 09 Januari 2022

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*, Edisi Pertama, CV. Rajawali, Jakarta, 1982, hlm, 152

attractiveness of the relation which the persons enjoy with the group or agent, and his conformity with the rule will be dependent upon the salience of these relationships”

Terjadi bila kepatuhan terhadap kaidah hukum ada bukan karena nilai intrinsiknya, akan tetapi agar keanggotaan kelompok tetap terjaga serta ada hubungan baik dengan mereka yang diberi wewenang untuk menerapkan kaidah hukum tersebut. Daya tarik untuk patuh adalah keuntungan yang diperoleh dari hubungan-hubungan tersebut, dengan demikian kepatuhan tergantung pada baik-buruk interaksi.

3) Internalization

“The acceptance by an individual of a rule or behavior because he finds its content intrinsically rewarding ... the content is congruent with a person”s values either because his values changed and adapted to the inevitable”.

Pada tahap ini seseorang mematuhi kaidah hukum karena secara intrinsik kepatuhan tadi mempunyai imbalan. Isi kaidah tersebut adalah sesuai dengan nilai-nilainya dari pribadi yang bersangkutan, atau karena Ia mengubah nilai-nilai semula dianutnya. Hasil dari proses tersebut adalah suatu konformitas yang didasarkan pada motivasi secara intrinsik. Titik sentral dari kekuatan proses ini adalah kepercayaan orang tadi terhadap tujuan dari kaidah-kaidah yang bersangkutan, terlepas dari pengaruh atau nilai-nilainya terhadap kelompok atau pemegang kekuasaan maupun pengawasannya. Tahap ini merupakan derajat kepatuhan tertinggi, dimana ketaatan itu timbul karena hukum yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai yang dianut.²⁰

Dengan ini dapat di simpulkan bahwa bentuk hakikat kepatuhan hukum pada intinya seperti :

- a. *Compliance*, bentuk kepatuhan hukum masyarakat yang disebabkan karena adanya sanksi bagi pelanggar aturan tersebut,

²⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm 10

sehingga tujuan dari kepatuhan hanya untuk terhindar dari sanksi hukum yang ada, seperti apabila polisi sebagai penegak hukum melakukan operasi yang bertujuan memeriksa kelengkapan berkendara para pelanggar akan memilih jalan lain agar terhindar dari operasi tersebut.

- b. *Identification*, bentuk kepatuhan hukum di masyarakat yang di sebabkan karena untuk mempertahankan hubungan yang menyenangkan dengan orang atau kelompok lain, seperti seorang anak di bawah yang memiliki keinginan berkendara tetapi di karenakan salah satu dari kedua orang tua anak tersebut adalah penegak hukum maka anak di bawah umur tersebut lebih memilih tidak menggunakan kendaraan bermotor.
- c. *Internalization*, bentuk kepatuhan hukum masyarakat di karenakan masyarakat mengetahui tujuan dan fungsi dari kaidah hukum tersebut, sehingga menyebabkan masyarakat patuh kepada peraturan tersebut, seperti orang tua anak di bawah umur yang melarang anaknya menggunakan kendaraan bermotor di karenakan anak usia di bawah umur biasanya masih kurang mampu mengontrol emosi, kematangan berfikir kurang, kesadaran akan tanggung jawab rendah dan di tambah lagi kurangnya pemahaman akan pentingnya keselamatan.

Dengan mengetahui ketiga jenis ketaatan ini maka kita dapat mengidentifikasi seberapa efektifnya suatu peraturan perundang-undangan. Semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu undang-undang hanya dengan ketaatan yang bersifat *compliance* atau *identification*, berarti kualitas keefektivan aturan undang-undang itu masih rendah, sebaliknya semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu aturan perundang-undangan dengan ketaatan yang bersifat *internalization*, maka semakin tinggi kualitas keefektivan aturan atau undang-undang itu.

4. Teori Kemaslahatan

Secara etimologis, arti *Maslahah* dapat berarti kebaikan, kebermanfaatan, kepantasan, kelayakan, keselarasan. Kata *al-Maslahah* adakalanya dilawan dengan *al-mafsadah* dan adakalanya dengan kata *al-madharah*, yang mengandung arti kerusakan. Secara terminologi, *Maslahah* menurut al-Ghazali adalah menarik kemanfaatan atau menolak madharat, namun tidaklah demikian yang kami kehendaki, karena sebab mencapai kemanfaatan dan menafikan kemadharatannya, adalah merupakan tujuan atau maksud dari makhluk, adapun kebaikan atau kemaslahatan makhluk terdapat pada tercapainya tujuan mereka, akan tetapi yang kami maksudkan dengan maslahat adalah menjaga atau memelihara tujuan syara'.

Menggunakan pendekatan maslahat dan mafsadah dalam menentukan sesuatu hukum bukan bermakna menjadikan hawa nafsu atau kepentingan manusia semata-mata sebagai sumber hukum. Penentuan suatu hukum berdasarkan konsep maslahat dan mafsadah juga bukan semata-mata berdasarkan tujuan duniawi sehingga mengetepikan syarak. Ini karena, setiap wujud syariat maka wujudlah maslahat, namun tidak semestinya setiap maslahat itu sejajar dengan syariat. Bahkan maslahat itu sendiri bukanlah syariat Islam. Oleh sebab itu setiap perbuatan baik menurut akal manusia tidak dinilai sebagai maslahat jika bertentangan dengan syariat Islam. Sebaliknya setiap syariat Islam mempunyai maslahat.

Hukum Islam tidak mungkin terlepas dari pencapaian maslahat dan penolakan mafsadah. Bahkan, berdasarkan kedua dua konsep tersebut, para ulama dan mujtahid berusaha dengan sedaya upaya menyelesaikan permasalahan yang tidak ada nashnya di dalam al-Qur'an dan al-Sunnah berdasarkan beberapa metode yang ditunjukkan para sahabat dan tabiin, serta mengembangkan metode masing-masing menjadi mazhab tertentu.

Imam al-Ghazali berpandangan bahwa maslahat hanya sebagai metode dalam pengambilan hukum, dan bukannya sebagai dalil atau sumber hukum. Oleh sebab itu beliau menjadikan maslahat sebagai dalil yang masih bergantung kepada dalil lain yang lebih utama, seperti al-Qur'an, al-Sunnah,

dan ijmak. Jika maslahat bertentangan dengan nas, maka ia tertolak sama sekali. Dalam hal ini beliau sangat berhati-hati dalam membuka pintu maslahat agar tidak disalahgunakan oleh kepentingan hawa nafsu manusia. Bahkan di akhir dari pembahasan tentang maslahat dalam karyanya *al-Mustasfa*, Imam al-Ghazali menegaskan bahwa maslahat bukan sumber hukum kelima setelah al-Qur'an, al-Sunnah, ijmak, dan *qiyas*. Jika ada yang menganggap demikian, maka ia telah melakukan kesalahan, karena dalam pandangan Imam al-Ghazali maslahat kembali kepada penjagaan *maqasid al-syari'ah* dan merupakan hujah baginya. Para ulama sepakat akan hal ini, kecuali Imam al-Syatibi yang berpandangan bahwa maslahat sebagai sumber hukum karena ia bersifat *kulliy* (universal). Imam al-Syatibi menyatakan bahwa berhukum dengan sesuatu yang bersifat *al-kulliy* merupakan hukum *qat'iy* (pasti) dan para ulama sepakat akan hal ini.

Adapun mafsadah berarti sesuatu yang rusak atau suatu kemudaratan. Antonimnya adalah maslahat atau juga kebaikan. Artinya, mafsadah adalah kemudaratan yang membawa kepada kerusakan. Mafsadah dan maslahat memiliki kaitan yang erat. Ketika ulama menggunakan konsep maslahat dalam penentuan suatu hukum, maka konsep mafsadah juga terikut.

Jamaluddin 'Abdurrahman menyebutkan masalahah dengan pengertian yang lebih umum dan yang dibutuhkan itu ialah semua apa yang bermanfaat untuk meraih kebaikan dan kesenangan maupun yang bersifat untuk menghilangkan kesulitan dan kesusahan, maka dapat dipahami bahwa esensi masalahah itu ialah terciptanya kebaikan dan kesenangan dalam kehidupan manusia serta terhindar dari hal-hal yang bisa merusaknya. Namun demikian, kemaslahatan itu berkaitan dengan tatanan nilai kebaikan yang patut dan layak yang memang dibutuhkan manusia.

Mewujudkan *Maslahah* merupakan tujuan utama hukum Islam (Syari'ah). Dalam setiap aturan hukumnya, *as-Syar'i* mentransmisikan *Maslahah* sehingga lahir kebaikan/kemanfaatan dan menghindarkan keburukan/kerusakan, yang pada gilirannya terealisasinya kemakmuran dan kesejahteraan di muka bumi dan kemurnian pengabdian kepada Allah. Sebab,

Maslahah itu sesungguhnya adalah memelihara dan memperhatikan tujuan-tujuan hukum Islam berupa kebaikan dan kemanfaatan yang dikehendaki oleh hukum Islam, bukan oleh hawa nafsu manusia.

Norma hukum yang dikandung teks-teks suci Syariah pasti dapat mewujudkan *Maslahah*, sehingga tidak ada *Maslahah* di luar petunjuk teks Syariah. Dan karena itu, tidaklah valid pemikiran yang menyatakan *Maslahah* harus diprioritaskan bila berlawanan dengan teks-teks suci Syariah. Maka, *Maslahah* pada hakikatnya ialah sumbu peredaran dan perubahan hukum Islam, dimana interpretasi atas teks-teks suci Syariah dapat bertumpu padanya.

Penetapan maslahat dan mafsadah harus benar, sehingga tidak terjadi kontradiksi antara maslahat dengan maslahat atau maslahat dengan mafsadah. Artinya, dibutuhkan tarjih terhadap sesuatu yang diyakini maslahat atas suatu mafsadah. Konsep maslahat dan mafsadah yang dijelaskan secara komprehensif oleh Imam al-Ghazali di atas telah menjadi asas bagi *maqasid al-syari'ah*. Atas dasar itu, beliau dianggap sebagai peletak asas-asas utama atau kerangka ilmu *maqasid al-syari'ah*, karena berbicara kemaslahatan itu memiliki dampak luas yang akan dirasakan oleh seluruh umat, apalagi berbicara tentang pemimpin yang setiap kebijakannya perlu melahirkan kemaslahatan, seperti dalam kaidah ushuliyah disebutkan;

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DIATI
BANJAR

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

“Kebijakan pemimpin terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan”

Berkenaan tentang prasyarat usia jabatan pimpinan KPK tentunya perlu diperhatikan, apakah usia 50 tahun berdasarkan kebijakan menurut Pasal 29 Undang-undang nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi itu akan mendatangkan kemaslahatan atau malah sebaliknya, karena jika melihat para Nabi atau Rasul diangkat pada usia 40 Tahun, Allah pun menegaskan dalam Al-Qur'an Surat Al-Ahqaf Ayat 15 yang berbunyi;

وَصَيَّنَا الْإِنْسَانَ بِوُلْدِيهِ إِحْسَانًا حَمَلْتَهُ أُمُّهُ كُرْهًا وَوَضَعْتَهُ كُرْهًا وَحَمَلُهُ وَفِصْلُهُ
 ثَلَاثُونَ شَهْرًا حَتَّىٰ إِذَا بَلَغَ أَشُدَّهُ وَبَلَغَ أَرْبَعِينَ سَنَةً قَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ
 الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وُلْدِي وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَصْلِحْ لِي فِي ذُرِّيَّتِي إِنِّي
 اتُّبْتُ إِلَيْكَ وَإِنِّي مِنَ الْمُسْلِمِينَ

Artinya; Kami perintahkan kepada manusia supaya berbuat baik kepada dua orang ibu bapaknya, ibunya mengandungnya dengan susah payah, dan melahirkannya dengan susah payah (pula). Mengandungnya sampai menyapihnya adalah tiga puluh bulan, sehingga apabila dia telah dewasa dan umurnya sampai empat puluh tahun ia berdoa: "Ya Tuhanku, tunjukilah aku untuk mensyukuri nikmat Engkau yang telah Engkau berikan kepadaku dan kepada ibu bapakku dan supaya aku dapat berbuat amal yang saleh yang Engkau ridhai; berilah kebaikan kepadaku dengan (memberi kebaikan) kepada anak cucuku. Sesungguhnya aku bertaubat kepada Engkau dan sesungguhnya aku termasuk orang-orang yang berserah diri".

Jalaluddin Al-Mahalli dan Jalaluddin As-Suyuthi dalam tafsirnya menyebut awal kematangan berpikir dan kematangan emosional seseorang terjadi pada usia 30 atau 33 tahun. Sementara puncak kematangan manusia jatuh pada usia 40 tahun. Selain itu, angka 40 tahun juga muncul dalam hadits Rasulullah SAW yang dikutip oleh Imam Al-Ghazali. Manusia dengan usia 40 tahun dinilai memiliki kematangan mengolah data dan mendayagunakan akal. Oleh karenanya, jalan hidup seseorang hingga akhirnya dapat dilihat setelah usia 40 tahun.

من جملة ما نصحه به رسول الله صلى الله عليه وسلم أمته قوله عليه السلام: علامة إعراض الله تعالى عن العبد اشتغاله بما لا يعنيه. وإن امرأ ذهب ساعة من عمره في غير ما خلق له من العبادة لجدير أن تطول عليه حسرته ومن جاوز الأربعين ولم يغلب خيره عى شره فليتجهز إلى النار

Artinya, "Salah satu nasihat Rasulullah SAW untuk umatnya adalah sabdanya, 'Salah satu tanda Allah telah berpaling dari hamba-Nya adalah kesibukan hamba yang bersangkutan pada hal yang tidak perlu baginya. Sungguh, seseorang yang berlalu sesaat dalam usianya untuk selain ibadah yang menjadi tujuan penciptaannya, maka layak menjadi penyesalan panjang baginya. Orang yang melewati usia 40 tahun, dan kebbaikannya tidak melebihi keburukannya, hendaklah ia menyiapkan diri untuk neraka".

Keterangan Imam Al-Ghazali ini bukan menganjurkan seseorang untuk bertindak ugal-ugalan sebelum usia 40 tahun. Keterangan ini juga bukan berarti menutup kemungkinan husnul khatimah bagi mereka yang telah berusia 40 tahun ke atas. Masa jabatan yang diterapkan pada usia 50 tahun berdasarkan kebijakan Huruf E Pasal 29 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi perlu kembali dipertimbangkan, karena ditakutkan kebijakan tersebut menimbulkan kemadharatan, artinya tidak menutup kemungkinan bahwa orang-orang yang memiliki usia dibawah 50 tahun itu lebih berkapasitas dan kompatibel, sedangkan menghindari kemadharatan itu lebih utama dibanding mendatangkan kemaslahatan sebagaimana dalam kaidah ushuliyah disebutkan;

درء المفسد مقدم على جلب المصالح

“Menghindarkan kemadharatan itu lebih utama dibanding mendatangkan kemaslahatan”

Secara umum, kerangka pemikiran dalam tulisan ini sebagai berikut :

