

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sampai Tahun 2019, dua dekade lebih era reformasi berjalan. Terlampaui banyak tantangan yang dihadapi bangsa ini. Salah satu dan yang paling krusial adalah mengenai korupsi yang semakin menggurita. Setiap tahun, ada saja pejabat publik tertangkap tangan melakukan tindakan tidak terpuji ini. Bukti, Detik Nwes melansir, ada 22 orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) periode 2014-2019 yang terjerat kasus korupsi¹. Di daerah, dalam periode yang sama, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) baik di Provinsi, Kabupaten/Kota, 232 orang² terlibat kasus korupsi.

Yang sangat populer adalah kasus e-KTP Tahun Anggaran 2011 yang merugikan uang negara sebesar 2,3 triliun. Tak tanggung-tanggung, kasus ini melibatkan salah satu ketua umum partai politik besar sekaligus sebagai ketua DPR RI, kasus yang juga melibatkan tidak sedikit anggota dari Komisi II DPR RI terlibat dalam peredaran uang haram ini. Ini di pusat. Di daerah, dalam kasus suap persetujuan penetapan RAPBD-P Pemerintah Kota Malang Tahun Anggaran 2015 drama korupsi –yang diduga merugikan keuangan negara

¹ Rakhmad Hidayatulloh Permana, “Jejak Para Anggota DPR 2014-2019 Yang Terjerat Kasus Korupsi”, Minggu, 29 September 2019, <https://m.detik.com/news/berita/d-4726211/jejak-para-anggota-dpr-2014-2019-yang-terjerat-kasus-korupsi>, akses tgl 20 Juli 2019.

² Pudja Rumana, “ICW: 354 Wakil Rakyat Terjerat Kasus Korupsi, Dari Mana Mereka?”, Rabu, 10 April 2019, <https://m.suarakarya.id/detail/89958/ICW-354-Wakil-Rakyat-Terjerat-Korupsi-Dari-Mana-Mereka>, akses tgl 20 Juli 2019.

senilai 5,8 miliar– yang dilakukan secara berjamaah anggota DPRD Kota Malang, hanya menyisakan 4 orang. Pun di Sumatera Utara, 38 anggota DPRD-nya ditetapkan sebagai tersangka terkait persetujuan Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2012 dan pengesahan perubahan APBD Tahun 2013, 2014, dan 2015 dengan total kerugian uang negara 61, 8 Miliar.

Fakta yang penulis ketengahkan adalah kasus korupsi di lembaga DPR, sesuai dengan fokus penelitian. Penulis tidak membahas kasus korupsi di lembaga negara lainnya yang tidak kalah mengerikan. Sebuah fakta yang sangat memprihatinkan di saat yang bersamaan bangsa Indonesia mengecam keras tindakan tidak manusiawi ini nyatanya terus terjadi di negeri ini, pada pejabat publik yang kita pilih sendiri setiap pemilu digelar.

Meski reformasi membawa semangat anti korupsi agar terwujud cita-cita pemerintahan yang bersih; bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) sebagai bukti lahirnya era baru pasca lengsernya Soeharto rezim Orde Baru yang korup, hadirnya KPK sampai hari ini, belum memberi efek jera barang sedikitpun.³

Tingginya angka korupsi di Indonesia adalah bukti bahwa korupsi menjadi sedemikian lumrahnya di negeri ini. Menyaksikan KPK melakukan operasi tangkap tangan, bukan hal yang tabu lagi. Korupsi telah menggorogoti sendi-sendi negara yang susah payah dibangun oleh para *funding father* semakin lama semakin menjadi-jadi.

³ Yudi Kristiana, *Sayonara KPK*, Thafa Media, Yogyakarta, 2015, h. 30.

Bukan rahasia. Bicara korupsi, stigma ini telah melekat kuat pada anggota Dewan Perwakilan Rakyat; baik DPR maupun DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota. Ini karena selain faktor kinerja yang buruk; seperti ketidakhadiran dalam sidang, tidur saat sidang, produktifitas pembuatan peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai target, sangat banyak anggotanya yang terlibat dalam kasus korupsi.

Banyaknya kasus korupsi yang melibatkan anggota legislatif, membernarkan survei global yang dilakukan Transparency International Indonesia (TII) pada 2004 dan 2017 yang merilis bahwa DPR dan lembaga legislatif di bawahnya sebagai lembaga terkorup.⁴

Fenomena ini sangat ironis. DPR sebagai lembaga yang mewakili kepentingan rakyat namun mengkhianati kepercayaan rakyat. Mereka yang setiap kali pemilu dipilih oleh rakyat, nyatanya kepercayaan itu berbuah pahit. Oleh karenanya, lembaga yang identik dengan segala kepentingan rakyat ini harus didorong agar berbenah diri memperbaiki citranya yang sangat buruk sebagai lembaga terkorup di mata publik menjadi lembaga yang bersih dan mencerminkan kepentingan rakyat.

Memperbaiki citra dan nama baik DPR sebagai lembaga tinggi negara, selain terus mendukung pemberantasan korupsi yang telah dilakukan oleh KPK, yang sangat diperlukan adalah melakukan pencegahan tindak pidana korupsi sejak dari hulu, yaitu pencegahan melalui persyaratan calon anggota

⁴ Heyder Affan, "Korupsi Massal di DPRD: 'Ada kekuatan yang membuat sistem pencegahan tidak berfungsi'", Minggu, 9 September 2018, <https://www.google.com/amp/s/www.bbc.com/indonesia/amp/indonesia-45464288>, akses tgl 19 Januari 2020.

DPR dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) dengan tidak melibatkan calon yang mempunyai rekam jejak negatif di masa lalu, sebagai mantan narapidana, dalam penelitian ini, saya memfokuskan pada mantan narapidana korupsi.

Tentu, ini adalah salah satu cara melalui politik hukum yang menurut Sudarto:

Politik hukum didefinisikan sebagai kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan sesuatu yang terkandung dalam masyarakat untuk mencapai sesuatu yang dicita-citakan (*ius constitutum*)⁵.

Sesuai dengan kehendak masyarakat yang menolak mantan narapidana korupsi sebagai calon legislatif, cara ini sebagaimana diungkapkan oleh Abdul Ghofur Anshori, “.... *bertujuan menjamin keadilan dalam masyarakat.*”⁶ Dengan akibat buruk yang ditimbulkan oleh tindakan korupsi, tidak hanya soal ketidakadilan tapi, merugikan uang negara, melemahkan demokrasi, melanggar hak-hak dasar kemerdekaan, terhambatnya pembangunan, memperparah kemiskinan jutaan orang, dan puncaknya akan mengakibatkan negara dalam bahaya kehancuran. Sederhananya, korupsi berakibat pada “*rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat dan hal ini berpotensi merongrong ketahanan nasional*”⁷.

⁵ Safi', *Politik Hukum Penyatuan Kewenangan Yudicial Review*, Diva Press, Yogyakarta, 2016, h.59

⁶ Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2009, h. 151..

⁷ Bambang Waluyo, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Strategi Dan Optimalisasi)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 5.

Melihat dampaknya, tentu tidak ada yang menginginkan perkara korupsi ini dibiarkan terus berlangsung tanpa tindakan pencegahan yang terencana. Pemilu sebagai pintu masuk calon pejabat publik adalah awal yang bagus proses pencegahan itu dilakukan. Sehingga yang terpilih adalah orang-orang bersih dan berintegritas. Dalam jangka panjang, negara ini bisa bebas dari praktik korupsi. Pada momentum pemilu tahun 2019, bentuk pencegahan itu tersirat dalam Pasal 240 ayat (1) huruf g Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, mengatur sebagaimana berikut:

Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.

Kemudian bunyi pasal ini dipertegas dengan tanpa kormpromi oleh KPU melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Pasal 4 ayat (3) dengan bunyi aturan: *“Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi”*, Meski akhir cerita pasal ini dibatalkan oleh Mahkamah Agung sebagai jawaban atas *judicial review* yang diajukan oleh Jumanto (mantan terpidana korupsi).

Melihat pengaturan dalam syarat pencalonan anggota DPR itu, sebagaimana tertuang dalam Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu, penulis melihat komitmen pencegahan terhadap tindak pidana korupsi masih sangat lemah. Dalam pasal itu, selain memberikan karpet merah kepada mantan

narapidana korupsi –yang di pemilu tahun 2019 berjumlah 81 Caleg eks koruptor–, masalah selanjutnya adalah inkonsistensi. Satu sisi ingin melarang, namun disisi yang lain masih memberikan kesempatan. Ini terlihat pada kalimat, “... *kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.*”

Seharusnya, melalui syarat pencalonan dalam pemilu, demi menyeleksi calon pejabat publik, benar-benar menjadi penanda bahwa pelaku kejahatan kerah putih (koruptor) harus terus diperangi demi terwujudnya pemerintahan yang bersih. Kenyataannya, kita masih melihat harapan itu masih jauh. Untuk itulah, melalui penelitian ini, ke depan, butuh aturan yang tegas dan konsisten dalam syarat pencalonan sebagai langkah pencegahan terhadap tindak pidana korupsi. Karenanya perlu arah tujuan hukum yang jelas tentang pemberantasan praktik korupsi di lembaga legislatif, yang penulis rumuskan melalui tesis sederhana dengan judul, Politik Hukum Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Melalui Syarat Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas, dapat dirumuskan bahwa yang menjadi pokok permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

- 1.2.1 Bagaimana pengaturan mantan narapidana korupsi dalam pencalonan sebagai anggota DPR?

- 1.2.2 Bagaimana politik hukum syarat pencalonan mantan narapidana korupsi sebagai anggota DPR?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang dikemukakan pada bagian sebelumnya, maka tujuan penelitian ini sebagaimana berikut :

- 1.3.1 Untuk mengetahui pengaturan mantan narapidana korupsi sebagai calon anggota anggota DPR
- 1.3.2 Untuk mengetahui politik hukum syarat pencalonan mantan narapidana korupsi sebagai anggota DPR

1.4. Manfaat Penelitian

- 1.4.1 Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wacana, serta sarana pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum dalam upaya pencegahan tindak pidana korupsi melalui syarat pencalonan sebagai anggota DPR. Dengan berpedoman pada peraturan dan perundang-undangan yang berlaku, penelitian ini dapat menambah kontribusi pemikiran dalam pengaturan pemilu yang seharusnya (*ius constituendum*) sehingga menjadi pintu masuk lahirnya pejabat publik yang bersih dan berintegritas.

1.4.2 Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan positif kepada para pihak yang punya keterkaitan langsung, seperti pemerintah, DPR, dan KPU sebagai penyelenggara pemilu agar sedapat mungkin bisa menghasilkan regulasi yang ideal dan berseiring dengan semangat anti korupsi sesuai dengan tuntutan reformasi.

1.5. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian ini berdasarkan pada beberapa penelitian terdahulu untuk mengetahui keaslian atau mungkin adanya kesamaan. Berdasarkan hasil penelusuran di Perpustakaan Universitas Trunojoyo Madura, penelitian mengenai pencegahan tindak pidana korupsi yang menyerupai, sebagaimana di bawah ini:

1.5.1 Konstitusionalitas Syarat Kejujuran Terhadap Mantan Narapidana Menjadi Calon Wakil Rakyat.

Calon wakil rakyat dalam mencalonkan diri sebagai anggota legislatif harus memenuhi beberapa persyaratan yang mana persyaratan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pasal 240 ayat (1) huruf g, dalam bunyi pasal undang-undang tersebut mengatur bahwa seseorang yang ingin menjadi calon wakil rakyat: “tidak pernah dipidana penjara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima)

tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”. Dalam pasal 240 ayat (1) huruf g ada kekaburan hukum karena di dalam bunyi pasal tersebut tidak diatur secara jelas terkait mantan narapidana harus mengemukakan kepada publik. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan penelitian yuridis normatif, metode pendekatannya menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan historis (*historis approach*). Bahan hukumnya menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, metode analisisnya menggunakan metode normatif dimana analisis ini dilakukan dengan cara menganalisis terkait bunyi pasal dalam Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sesuai atau tidak dengan peraturan-peraturan yang ada seperti Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dengan Undang-undang Hak Asasi Manusia. Akan tetapi yang menjadi perhatian adalah frasa kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan narapidana. Karena masih multi tafsir dan dalam penjelasan undang-undang terkaitpun hanya tertulis cukup jelas sehingga menimbulkan multi tafsir dan besar kemungkinan disalahartikan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab.

1.5.2 Kebijakan Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi Oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penanggulangan tindak pidana korupsi oleh KPK melalui wewenang pengawasan. Penelitian terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan dengan alasan: 1) laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak ditindak lanjut; 2) proses penanganan tindak pidana korupsi secara berlarut-larut tanpa alasan yang dapat dipertanggung jawabkan. Di samping itu juga KPK berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang melibatkan aparat penegak hukum penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan hukum penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara, dalam hal ini mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat dan/atau menyangkut kerugian negara.

1.5.3 Model Politik Hukum Pemberantasan Korupsi Di Indonesia Dalam Rangka Harmonisasi Lembaga Penegak Hukum

Penelitian ini menunjukkan bahwa Model Politik Hukum dalam pemberantasan korupsi di Indonesia merupakan suatu pendekatan yang lebih mengedepankan kepada manfaat hukum dengan cara melakukan penemuan atau pembaharuan hukum sesuai dengan fenomena sosial masyarakat dan urgensi kebutuhan hukum dengan melakukan tiga

pendekatan yaitu: Substansi Hukum, Struktur Hukum dan Budaya Hukum dimana adanya Harmonisasi Kelembagaan antara KPK, Polri dan Kejaksaan untuk efektifitas pemberantasan korupsi di Indonesia dengan pendekatan peraturan perundang-undangan.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah jenis penelitian normatif,⁸ yaitu jenis penelitian hukum yang dilakukan dengan cara menganalisis peraturan perundang-undangan dan meneliti bahan kepustakaan demi mengetahui masalah hukum dan menemukan solusinya.

1.6.2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian Undang-undang (*Statute Approach*)⁹

Dalam metode Penelitian Undang-undang (*Statute Approach*) yang dilakukan adalah mengidentifikasi serta membahas peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan syarat pencalonan anggota DPR dalam pemilu. Menggali prinsip-prinsip hukum berupa pandangan para ahli hukum, doktrin-doktrin hukum serta konsep hukum terkait dengan syarat pencalonan anggota DPR.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, h. 32.

⁹ *Ibid.*, h. 137.

1.6.3. Bahan Hukum

(1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya otoritas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah-risalah dalam pembuatan perundang-undangan.¹⁰ Dalam penelitian ini bahan hukum yang digunakan terdiri dari: 1. Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Terbebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75); 2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 162)2); 3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tetang Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82); 4. Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182); 5. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota; 6. Putusan Mahkamah Agung Nomor 46P/HUM/2018.

¹⁰ *Ibid.*, h. 141.

(2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer.¹¹ Bahan hukum ini dapat berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum ini dapat berupa buku-buku, teks, jurnal hukum dan pendapat para ahli, serta *website* internet yang relevan terhadap isu hukum dalam rencana penelitian ini.

(3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier ialah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder,¹² yakni berupa kamus hukum (*black's law dictionary*), Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Inseklopedia dan Wikipedia Indonesia, serta bahan petunjuk dan bahan penjelasan lainnya yang relevan terhadap isu hukum dalam rencana penelitian ini.

1.6.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Langkah pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan, yaitu diawali dengan inventarisasi semua bahan hukum yang terkait dengan pokok permasalahan,

¹¹ *Ibid.*, h. 155.

¹² *Ibid.*, h. 155.

kemudian diadakan klasifikasi bahan hukum yang terkait dan selanjutnya bahan hukum tersebut disusun dengan sistematika untuk lebih mudah membaca dan dipelajari.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis data yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah metode analisis deskriptif dalam arti berawal dari pengetahuan hukum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan literatur, yang kemudian diimplementasikan pada permasalahan yang dikemukakan sehingga memperoleh jawaban dari permasalahan yang bersifat khusus. Pembahasan selanjutnya digunakan penafsiran-penafsiran sistematis dalam arti mengaitkan pengertian antara peraturan perundang-undangan yang ada serta pendapat para sarjana

