

KEBIJAKAN KONTROVERSIAL KEPALA DAERAH

(Analisis Hukum kebijakan walikota Bengkulu tentang Sholat Berjamah Berhadiah)

Imam Mahdi

Dosen Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam IAIN Bengkulu

Abstrak: *Salah satu kewenangan Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya adalah mengeluarkan kebijakan, yaitu seperangkat hukum administrasi Negara yang diperuntukan dalam rangka mengisi celah hukum, karena pada dasarnya Kepala Daerah dalam bertindak harus berdasarkan legalitas hukum. Ketika kebijakan Kepala Daerah yang dibuat menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat, maka kebijakan tersebut diistilahkan dengan “kebijakan kontropersial” tulisan ini mengkaji kebijakan Kepala Daerah yang menurut Penulis mengandung unsur kotropersial, yaitu pemberian hadiah berupa mobil kepada masyarakat yang rajin melaksanakan sholat zuhur berjamaah di salah satu masjid. Tulisan ini didasarkan pada literatur hukum administrasi Negara dan bahan bacaan yang tersebar di berbagai media yang relevan.*

Kata Kunci: *Kepala Daera, Kebijakan Kontroversial, Sholat Berhadiah.*

Pendahuluan

Pemimpin Indonesia yang dikenal sangat kontroversial dalam mengambil kebijakan Gusdurlah salah satu yang paling menonjol, baru satu bulan menjabat Presiden di era reformasi langsung merombak tatanan birokrasi dengan membubarkan Departemen Sosial dan Departemen Agama, dimana kedua departemen ini sudah ada sejak era orde baru. Bahkan dengan goyongan yang khas gusdur pernah mengomentari suatu lembaga Negara yang sangat dominan kekuasaannya di era reformasi yaitu menyamakan DPR sama dengan kumpulan taman kanak-kanak kata beliau “Beda DPR dengan taman kanak-kanak memang tidak jelas”¹ Presiden Soekarno juga demikian dengan berani menantang hegemoni dunia barat dan menyatakan keluar dari keanggotaan organisasi dunia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Di level Kepala Daerah Ali Sadikin Gubernur DKI termasuk yang paling kontroversial dengan melegalisasi perjudian dan prostitusi di Ibu Kota Negara.

Kebijakan pemimpin khususnya Kepala Daerah juga terjadi di Banyak kebijakan Gubernur, Bupati/Walikota di era reformasi ini tergolong kebijakan kontroversial misalnya ada seorang Bupati mengeluarkan aturan melarang bagi perempuan dibonceng dengan duduk mengangkang atau sama dengan laki-laki.² Walikota Prabumuli Sumatera Selatan mengeluarkan kebijakan (walaupun baru) rencana untuk mengetes keperawanan (virginitas) para siswa SLTA.³

Bupati Kabupaten Rokan Hulu, Achmad, membuat program dan dilegalkan dengan Peraturan Bupati, yaitu dengan mengabsen seluruh Pegawai Sekretariat Pemda setiap shalat jumat di masjid Agung

² DetikNews, 7 Januari 2003, Pemerintah Kota Lhokseumawe melarang perempuan mengangkang saat berboncengan di motor bagi perempuan dengan membuat surat edaran. Surat itu diedarkan ke seluruh desa di Lhokseumawe.

³Tempo.Com, 20 Agustus 2013, Kabar tentang kebijakan ini berasal dari Kepala Dinas Pendidikan Kota Prabumulih, H.M. Rasyid. Melalui situs nasional, ia mengatakan sedang mengajukan anggaran RAPBN 2014 untuk kebijakan tes keperawanan bagi calon siswa SMA sederajat.

¹Merdeka.Com, 12 Desember 2013, 6 Kebijakan Kontroversial Gus Dur saat Jadi Presiden.

Madani Islamic (MAMIC) Pasir Pangaraian. "Kebijakan yang bersandi pada agama sangat bagus. Kalau ada kepala daerah menjauhi pelaksanaan beragama, itu yang perlu kita pertanyakan tapi kalau kepala daerah mengajak masyarakat dan aparaturnya untuk melaksanakan ajaran agama itu yang perlu harus kita dukung," ujar Tarmizi, kemarin.⁴

Kebijakan-kebijakan Daerah Tersebut menuai kritikan dan hampir semua kebijakan tersebut ditolak oleh pejabat yang lebih tinggi, seperti kebijakan virginitas jelas ditolak oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan nasional, demikian juga dengan kebijakan Bupati Rokan Hulu juga ditolak oleh Menteri Dalam Negeri Gumawan Fauzi.

Berbeda daerah juga berbeda kasus kebijakan kontroversialnya, Helmi Hasan salah satu Walikota Bengkulu dengan program Delapan Pilar, mengeluarkan kebijakan yang termasuk kontroversial yaitu Sholat Berjamah Berhadiah, dan hadiahnya cukup menggiurkan yaitu berupa Mobil. Kebijakan ini mendapat tanggapan yang beragam baik yang setuju dan banyak juga yang menentangnya. Tetapi Menteri Dalam Negeri sebagai pejabat yang langsung mengawasi kebijakan-kebijakan Kepala Daerah, justru menyetujui setidaknya tidak melarang kebijakan Sholat Berhadiah oleh Walikota Bengkulu tersebut.

Serangkaian kasus-kasus tersebut penulis tertarik untuk membahas sejauhmana seorang Kepala Daerah boleh atau dilarang mengatur urusan-urusan pribadi/privat warga diwilayah kekuasaannya, dan tulisan ini

⁴ Kompasiana, 15 Desember 2013, Mohdar Azhar, Absen Sholat Berjamah, Potong Gaji hingga di pecat, Perbup ini menjadi alasan pemecatan sejumlah tenaga honorer di lingkungan Pemkab Rokan Hulu. Apabila PNS yang melanggar maka tunjangan akan dipotong sebagai sanksinya. Kebijakan ini seharusnya tidak menjadi haknya kepala daerah. Jika dilihat dari UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bisa saja perbup ini melabrak UU tersebut. Pada pasal 10 ayat 3 terkait dengan desentralisasi, kewenangan agama menjadi urusan pemerintah pusat yang juga meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, dan moneter dan fiskal nasional.

dikhususkan adanya kontroversial kebijakan Walikota Bengkulu terhadap sholat berjamaah berhadiah.

Tinjauan Hukum Administrasi Negara

Kontroversi dalam kamus Besar bahasa Indonesia berarti perdebatan, perengketaan dan pertentangan, kebijakan yang kontroversial dapat dimaknai suatu perbuatan atau tindakan yang menimbulkan perdebatan, dan persengketaan sekaligus juga menimbulkan pertentangan. Kepala daerah memang dibolehkan mengeluarkan kebijakan di dalam hukum administrasi Negara disebut Fries Ermessen, yang pada saat ini penerapan asas fries ermessen sangat meluas pada abad ke XX yang lalu sampai dengan sekarang. Namun penerapan kebijakan menurut Muchsan harus dibatasi pada rambu-rambu sebagai berikut:

- a. Penggunaan Fries Ermessen tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif)
- b. Penggunaan Fries Ermessen hanya digunakan untuk kepentingan umum.⁵

Kebijakan dalam istilah Hukum administrasi Negara tidak dapat dilepaskan dari dengan kewenangan bebas dari pemerintah, namun sifatnya hanya sebatas untuk kepentingan umum (*public service*). Sebagaimana dikemukakan oleh Sjahrin Basa bahwa unsur kebijakan salah satunya ditujukan untuk menjalankan kepentingan umum.⁶ Yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan yang lain dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lain. Asas Kepentingan Umum adalah Asas yang berdasarkan pada wewenang negara

⁵Sjahrin Basa, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Bandung: Armico, 1985, hlm 105

⁶Sjahrin Basa, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm, 151.

⁷Sudikno Martokusumo, "Kepentingan Umum" Artikel Hukum, Kompas 17 Maret 2008.

untuk melindungi dan mengatur kepentingan dalam kehidupan bermasyarakat. Dalam hal ini negara dapat menyesuaikan diri dengan semua keadaan dan peristiwa yang bersangkutan dengan kepentingan umum. Contoh dari Asas Kepentingan Umum yaitu Seseorang yang mendirikan bangunan secara Ilegal yang membuat para masyarakat setempat menjadi resah dan kecewa dengan pembangunan secara Ilegal.

Kebijakan Walikota Bengkulu tentang sholat berjamaah di masjid dengan iming-iming hadiah mobil, jika dikaitkan dengan pengertian di atas tidak termasuk dalam artian kebijakan dalam hukum administrasi Negara. Sehingga secara hukum memang kebijakan ini tidak memenuhi kriteria kepentingan umum, lalu masuk kepada kebijakan yang mana, karena Kepala Daerah dalam mengeluarkan kebijakan harus berlandaskan hukum atau setidaknya tidak boleh melanggar ketentuan hukum positif sesuai dengan asas legalitas.

Ada kemungkinan kebijakan walikota tersebut didasarkan kepada asas diskresi sebagaimana dianut dalam UU No 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia,⁸ yaitu kebijakan yang mengandung unsur: *Pertama*, kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Aspek pertama ini lazim dikenal dengan kebebasan menilai yang

⁸ Dalam Pasal 18 ayat (1) bahwa “Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri”. Dalam Pasal 18 ayat (2) bahwa “Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Indonesia”. Dalam Pasal 15 Ayat 2 huruf k, Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang : melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian;

bersifat objektif. Biasanya penulis dalam mengajar hukum kebiasaan ini memberikan contoh ketika Polisi lalu Lintas membolehkan pengendara kendaraan bermotor untuk terus melaju kearah kiri pada saat lampu merah sedang menyala, dan disitu ada petunjuk “belok kiri ikuti isyarat lampu” jadi jika tidak ada polisi lalu lintas, maka pengendara tersebut harus berhenti seperti isyarat lampu. *Kedua*, kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi Negara itu dilakukan. Aspek kedua ini dikenal dengan kebebasan menilai yang subyektif.⁹ Sumber hukum kebijakan tersebut harus didasarkan kepada kewenangan yang melekat pada jabatan Walikota.

Untuk mengukur apakah kebijakan itu memenuhi unsur kewenangan menurut Philipus Hadjon sekurang-kurangnya memenuhi kriteri yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan prilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standar wewenang, yaitu itu standar umum (semua jenis wewenang), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Pada konsep wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*), tidak semua komponen wewenang yang ada dalam hukum publik, karena wewenang hukum publik memiliki cakupan luas termasuk wewenang dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.¹⁰

Bisa jadi kebijakan walikota memberikan hadiah bagi masyarakat yang melakukan sholat berjamaah didasarkan pada

⁹ Indroharto, Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata, bahan Kuliah pada Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang Peradilan Tata Usaha Negara, UI, Jakarta, 1992, hal. 44.

¹⁰ Sadjiono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBangPressindo, Yogyakarta, 2008, hal. 52.

kewenangan yang berbentuk kebebasan menilai subyektif. Persoalannya adalah sejauhmana penilaian subyektif ini dapat diterapkan? Hukum administrasi Negara tidak memberikan batasan yang kongkrit berdasarkan legalitas formal. Salah satu yang dapat dijadikan ukuran dalam mengeluarkan kebijakan yang bersifat subyektif adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL) yang sudah berkembang lama di Negeri Belanda dan telah diadopsi dalam hukum administrasi Indonesia.

AAUPL didasarkan pada kewenangan bebas yang dimiliki oleh pejabat tata usaha Negara untuk berbuat atau tidak berbuat dalam melaksanakan fungsi jabatan sehari-hari karena hal tersebut tidak diatur secara tertulis. Jika terjadi permasalahan, maka ukurannya adalah AAUPL itu sendiri.

Akan tetapi dalam pelaksanaan AAUPL bisa saja, bersinggungan dengan pertanggungjawaban hukum lain seperti dengan hukum perdata atau hukum pidana. Berkaitan dengan hukum pidana maka sanksinya diatur dengan jelas dalam pasal-pasal pidana baik pidana umum maupun tindak pidana khusus.

Pemberian hadiah mobil atau benda apa saja oleh pejabat Negara, sangat rentan terhadap korupsi dan gratifikasi. Korupsi sebagaimana diatur dalam UU No 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 tahun 2001. Unsur-unsur tindak pidana korupsi yaitu:

1. Melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
2. Perbuatan melawan hukum;
3. Merugikan keuangan Negara atau perekonomian;
4. Menyalahgunakan kekuasaan, kesempatan atas sarana yang ada padanya karena jabatan dan kedudukannya dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain.

Berdasarkan ketentuan tersebut, kriteria hadiah yang diberikan kepada jamaah

sholat zohor berjamaah tersebut harus memenuhi unsur di atas, jika hadiahnya berasal dari pribadi walikota, maka jelas Negara tidak dirugikan secara finansial, artinya salah satu unsur tidak dapat dikenakan.

Berkenaan dengan gratifikasi juga harus memenuhi unsur yang terdapat pada Penjelasan Pasal 12B UU no. 20 tahun 2001 yaitu:

Pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (discount), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Gratifikasi tersebut baik yang diterima di dalam negeri maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik.

Untuk menentukan apakah ada unsur tindak pidana korupsi atau gratifikasi adalah tugas dari penyidik. Asisten Intelijen Kejaksaan Tinggi Bengkulu, Marihot Silalahi, menyebutkan, hadiah yang disediakan Wali Kota Bengkulu Helmi Hasan untuk jamaah shalat zuhur didapat dari beberapa donatur. Hal ini berpotensi masuk dalam kategori gratifikasi.

Pandangan itu diungkapkan Marihot saat salah satu elemen masyarakat Pusat Kajian Anti-Korupsi (Puskaki) melakukan konsultasi terkait potensi dugaan gratifikasi di dalam program ini. Hal itu terkait beberapa hadiah yang diberikan donatur untuk hadiah bagi jamaah yang taat menjalankan shalat zuhur setiap Rabu.¹¹

Dalam kajian hukum administrasi Negara, tindakan pejabat administrasi Negara harus bisa dipertanggungjawabkan secara hukum. Seandainya secara pidana atau perdata tidak memenuhi unsur-unsurnya, maka harus dipertanggungjawabkan berdasarkan hukum administrasi Negara, baik melalui peradilan administrasi maupun didasarkan pada asas-

¹¹Kompas.Com, 22 Februari 2014.

asas umum yang berlaku bagi pejabat administrasi Negara, yaitu AAUPL.

Di Indonesia AAUPL di format dalam bentuk UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, kolusi, dan Nepotisme (KKN), dalam Pasal 3 UU tersebut mencantumkan beberapa asas sebagai berikut:

1. Asas Kepastian Hukum
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara
3. Asas Kepentingan Umum
4. Asas Proporsionalitas
5. Asas Profesionalitas
6. Asas Akuntabilitas.

Kebijakan Walikota tersebut dapat dianalisis dari beberapa asas di atas antara lain sebagai berikut:

Asas Kepastian hukum, adalah asas yang memberikan jaminan bahwa suatu keputusan yang telah diambil oleh pejabat administrasi Negara, mempunyai nilai kebenaran menurut hukum, jadi jika walikota mengatakan bahwa bagi yang telah memenuhi ketentuan dan syarat untuk diberikan hadiah, dalam kegiatan sholat berjamaah di Mesjid, maka kebijakan ini sudah dianggap benar dalam kajian hukum. Benar menurut hukum adalah kebenaran secara substansi dan kebenaran dalam formalitasnya. Persoalan timbul apakah hadiah tersebut dapat dibenarkan jika sumbernya tidak benar, misalnya mobil tersebut didapat dari hasil yang tidak benar seperti korupsi atau gratifikasi oleh karena itu sumber hadiah harus jelas peruntukannya.

Demikian juga pendapat Hidayat Nur Wahid: "Jangan parsial hanya untuk umat Islam saja, yang non-muslim juga harus didorong. Termasuk didorong untuk taat aturan, hidup rukun, dan menjaga kebersihan. Sumber dananya juga harus jelas dan jangan menabrak aturan,"¹²

Anggaran tersebut berasal dari APBD Kota Bengkulu yakni sebesar Rp2,3

¹²BENGKULU, KOMPAS.com, Kamis (20/2/2014).

miliar serta dana bantuan dari berbagai pemangku kebijakan yang ikut menyukseskan program tersebut. Menurut KH. Oevid jika anggaran tersebut berasal dari APBD Kota Bengkulu maka hukumnya haram, karena APBD tidak boleh dibagi-bagikan hanya berdasarkan kebijakan sesaat tidak terprogram dengan jelas.¹³

Pemerintah Kota Bengkulu dalam pengelolaan dan APBD disinyali masih banyak penyimpangan salah satu contoh kasus dana Bantuan Sosial yang sekarang ini masih ditangani oleh penyidik Kejaksaan Negeri Bengkulu. Berdasarkan informasi awal dari Kejaksaan Negeri diperkirakan ada penyimpangan dana sekitar 15 milyar, yang berarti pengelolaan dana rakyat belum transparan dan akuntabel. Untuk diketahui, dana bansos yang dikucurkan pada tahun 2012-2013 diduga tidak sesuai dengan peruntukannya dan tidak mempedomani Permendagri No 23 tahun 2011 dan Permendagri No39 tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Sehingga banyak pemberian bansos berupa uang pada orang, individu, masyarakat dan lembaga non pemerintahan yang tidak sesuai dengan kriteria penganggaran maupun kriteria penerima sebagaimana diatur dalam pasal 24 ayat (1) huruf A.¹⁴ Demikian juga dengan kasus Master Plan Kota Bengkulu tahun 2013, dimana sebagian tersangkanya sudah ditahan oleh penyidik Kejaksaan Negeri Bengkulu.¹⁵

Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, asas ini menghendaki adanya landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam penyelenggaraan Negara. Teratur dan serasi menghendaki adanya program yang berkesinambungan tidak bersifat isedintil dan penuh dengan kepentingan-kepentingan sesaat. Tujuan akhir dalam penyelenggaraan Negara adalah kesejahteraan, ketertiban dan

¹³Shalat Karena Hadiah, Bolehkah? Oleh Drs.H.M.Rakib,S.H.,M.Ag.Ciptakarya Pekanbaru Riau Indonesia. 2014

¹⁴Liputan 6, 24 Agustus 2014.Dan Rakyat Bengkulu 25 Juli 2014.

¹⁵Suara Pembaharuan, 26 Agustus 2014.

kedamaian. Berkaitan dengan hal ini terjadi kontradiksi misalnya para pedagang menuding kenaikan pajak hingga ratusan persen yang kini terjadi dilakukan untuk mendanai hadiah shalat berjemaah yang digagas oleh pemerintah setempat. "Pajak pedagang, sewa lapak dinaikkan sementara pemerintah kota sibuk membagi-bagikan hadiah mobil bagi peserta shalat berjemaah berhadiah ini menyedihkan,"¹⁶

Asas Kepentingan Umum, Adalah asas yang mengutamakan kesejahteraan umum dengan cara yang akomodatif, aspiratif, dan selektif. Aspirasi masyarakat berkaitan dengan ikut sertanya masyarakat dalam merencanakan, melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berkaitan dengan kebijakan kontroversi ini, masih sangat dini untuk mengatakan bahwa kebijakan tersebut dapat dikatakan telah memenuhi unsur kepentingan umum. Masih banyak persoalan yang sangat mendesak di Kota Bengkulu yang harus mendapat perhatian serius dari Walikota, misalnya masalah lapangan kerja, penyakit masyarakat seperti pengemis dan gelandangan, kesehatan, pendidikan sarana transportasi dan lain-lain.

Asas Proporsionalitas, adalah asas yang berkaitan erat dengan adanya keseimbangan hak dan kewajiban penyelenggara pemerintahan. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Tahun 1945 mengamanatkan bahwa daerah provinsi dan kabupaten/kota adalah daerah otonom. Oleh karena itu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah menetapkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Pemanfaatan sumber daya "Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan

sumberdaya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah"

Substansi dari rumusan Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998, bahwa dalam melaksanakan otonomi daerah berpeluang untuk menyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan (self government) sesuai dengan kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi di daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, memberikan pelayanan dan pemberdayaan kepada masyarakat.

Oleh karena itu, rambu-rambu yang diberikan oleh hukum administrasi Negara mempunyai filosofi bahwa penyelenggara Negara harus melaksanakan fungsinya sebagai pejabat Negara dengan menempatkan prioritas utama bagi masyarakat. Kemiskinan masih menjadi musuh bersama, untuk itu seyogyanya hadiah-hadiah tersebut dapat digunakan untuk mengentaskan kemiskinan di Kota Bengkulu.

Jika kebijakan tidak lazim dan tidak mempunyai landasan hukum yang kuat dipastikan akan menimbulkan pertikaian di tengah masyarakat. Menurut Bagir Manan kebijakan yang dibuat sebagai perauran tidak serta merta meperaturan menjadi peraturan yang mengikat secara umum, tetapi mengandung relevansi hukum...¹⁷

Analisis Hukum Islam

Pada analisis ini penulis kutipkan salah satu pembahasan dari jurnal on line Bimas Islam Kementerian Agama Republik Indonesia¹⁸:

"Shalat berjemaah merupakan syi'ar Islam yang sangat tinggi, menyerupai shafnya malaikat ketika mereka beribadah, dan ibarat pasukan dalam suatu peperangan, ia merupakan sebab jerjalannya saling mencintai

¹⁷Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni 1993. hal. 169-170

¹⁸Shalat Berjamaah Berhadiah Dalam Perspektif Maslaha dan Madharat. Bimas Islam Kemenag RI, 13 Februari 2013.

¹⁶Republika.co.id, 23 Agustus, 2013.

sesama muslim, saling mengenal, saling mengasihi, saling menyayangi, menampakkan kekuatan, dan kesatuan. Banyak umat Islam yang menganggap remeh urusan shalat berjamaah. Kenyataan ini dapat kita lihat di sekitar kita. Masih bagus mau shalat, pikir kebanyakan orang, sehingga tidak berjamaah pun dianggap sudah menjadi muslim yang baik, layak mendapat surga dan ridha Allah. Padahal, Nabi Muhammad, dalam shahihain, sampai pernah hendak membakar rumah para sahabat yang enggan berjamaah. Kisah ini seharusnya dapat membuka mata kita betapa pentingnya berjamaah dalam melaksanakan rukun Islam kedua ini. Jika mengamati hadis-hadis yang berkaitan dengan shalat berjamaah, barangkali kita dapat menyimpulkan sendiri bahwa hukum shalat berjamaah “nyaris” wajib. Bagaimana tidak, Rasulullah saw menyatakan bahwa hanya ada tiga hal yang dapat menjadi alasan bagi kita untuk meninggalkan shalat berjamaah; hujan deras, sakit, dan ketiduran. Di luar itu, nabi akan sangat murka melihat umat Islam menyepelekan shalat berjamaah.

Shalat fardhu lima waktu merupakan kewajiban yang dibebankan kepada orang yang Mukallaf dalam kondisi apapun, hanya berbeda tata cara pelaksanaannya jika kondisi seseorang tersebut dalam keadaan udzur, sakit, musafir, dharurat, dsb. Bagi orang yang meninggalkan shalat fardhu lima waktu dengan sengaja hukumnya adalah “Haram” termasuk salah satu dosa besar dan orang tersebut tergolong orang yang fasiq. Orang yang fasiq sebagian para ulama mengkatagorikannya sebagai orang yang cacat hak-haknya dalam perkara syari’at. Diantara hak-haknya yang cacat atau tidak dapat dilakukannya dalam perkara syari’at seperti sebagai saksi, Qadhi/Hakim, fatwanya haram diambil sebagai hujjah, dsb.

Lantas bagaimana jika orang yang malas untuk melakukan shalat fardhu diberi motifasi dengan hadiah, apapun hadiahnya agar mereka orang-orang yang fasiq tersebut mau melaksanakan shalat fardhu lima waktu. Apapun alasannya memberikan hadiah untuk

shalat fardhu lima waktu sangat tidak dibenarkan dalam syariat karena hal-hal sebagai berikut:

1. Orang tersebut sudah Mukallaf (Islam, balih dan beakal). Maka haram hukumnya memberi hadiah kepada orang yang mukallaf yang bersifat sembara yaitu diumumkan dengan alasan motifasi atau apapun. Berbeda hadiah tersebut diberikan kepada orang yang masih anak-anak yang belum Mukallaf maka diperbolehkan. Atau memberikan hadiah sebagai motifasi namun tidak dengan sembara atau diiklankan/diumumkan.

2. Sumber uang hadiah tersebut dari dana APBD atau APBN maka hukumnya muthlak haram. Uang rakyat tidak boleh dijadikan hadiah untuk orang yang melakukan shalat fardhu lima waktu. Jika uang pribadi sang walikota ia memberinya secara diam-diam bukan disebarkan atau diiklankan karena melihat ketaatan pegawai di lingkungannya maka hukumnya boleh dan sunnah dengan diniatkan sebagai sedekah atau hadiah.

3. Hadiah yang diperuntukkan kepada orang Mukallaf untuk melakukan shalat fardhu lima waktu jika disebarkan atau diumumkan maka jatuhnya adalah Bid’ah dan tergolong “Ria”. Ria dalam pandangan Islam adalah sebagai “Syirqulashghar” yaitu syirik yang paling kecil. Ria atau Sirqul Ashghar amal ibadahnya tertolak.¹⁹

Menurut Ali Mustafa Yakub, khawatir shalat berhadiah itu sebagai perbuatan musyrik. Sebab orang shalat karena hadiah bukan karena merasa shalat adalah kewajiban.²⁰

Termasuk penyimpangan niat yang banyak menimpa manusia dalam beribadah, dia menjadikan motivasi utama ibadahnya untuk mendapatkan rizki dunia. Terdapat

¹⁹Hukum Sholat dan Haji Berhadiah Mobil Antara Bid’ah dan Sunnah, <http://kabarwashliyah.com/2014/02/16/hukum-sholat-dan-haji-berhadiah-mobil-antara-bidah-dan-sunnah/> Minggu, 16 Februari 2014.

²⁰Live TV One, 22 Juli 2013.

banyak dalil yang menunjukkan bahwa ini termasuk tindakan tercela, diantaranya,

Allah Ta'ala berfirman:

مَنْ كَانَ يُرِيدُ الْحَيَاةَ الدُّنْيَا وَزَيَّنَّتْهَا نُوفِّ إِلَيْهِمْ
أَعْمَالَهُمْ فِيهَا وَهُمْ فِيهَا لَا يُبْخَسُونَ. أُولَئِكَ الَّذِينَ لَيْسَ لَهُمْ فِي
الْآخِرَةِ إِلَّا النَّارُ وَحَبِطَ مَا صَنَعُوا فِيهَا وَبَاطِلٌ مَا كَانُوا
يَعْمَلُونَ

“Barangsiapa menghendaki kehidupan dunia dan perhiasannya, niscaya kami berikan kepada mereka balasan amal perbuatan mereka di dunia dengan sempurna dan mereka di dunia itu tidak akan dirugikan. Merekalah orang-orang yang di akhirat (kelak) tidak akan memperoleh (balasan) kecuali neraka dan lenyaplah apa (amal kebaikan) yang telah mereka usahakan di dunia dan sia-sialah apa yang telah mereka lakukan” (QS Huud: 15-16).

Allah juga berfirman,

مَنْ كَانَ يُرِيدُ الْعَاجِلَةَ عَجَّلْنَا لَهُ فِيهَا مَا نَشَاءُ لِمَنْ
نُرِيدُ ثُمَّ جَعَلْنَا لَهُ جَهَنَّمَ يَصْلَاهَا مَذْمُومًا مَذْخُورًا

“Barangsiapa menghendaki kehidupan sekarang (duniawi), maka Kami segerakan baginya di dunia itu apa (balasan dunia) yang Kami kehendaki bagi orang yang Kami inginkan, kemudian Kami jadikan baginya neraka Jahannam; ia akan memasukinya dalam keadaan tercela dan terusir” (QS al-Israa’: 18).

Kesimpulan dari dua ayat ini, bahwa orang yang menginginkan balasan duniawi dengan ibadah yang dia lakukan, Allah akan memberikan balasan duniawi yang dia inginkan, itupun dengan catatan, jika Allah menghendaki. Artinya, terkadang dia mendapatkan apa yang dia inginkan dan terkadang dia tidak mendapatkan balasan duniawi itu, karena Allah tidak menghendakinya.

Dari ayat di atas, kita juga mengambil kesimpulan bahwa ibadah yang dilakukan Karena motivasi dunia, termasuk

perbuatan syirik yang bisa merusak kesempurnaan tauhid, disamping perbuatan ini juga bisa menggugurkan amal ibadah yang dikerjakannya.

Bahkan perbuatan ini lebih buruk dari perbuatan riya' (memperlihatkan amal shaleh untuk mendapatkan pujian dan sanjungan). Karena orang yang menginginkan dunia dengan ibadahnya, terkadang keinginannya itu menguasai niatnya dalam meyoritas ibadah yang dia lakukan. Ini berbeda dengan perbuatan riya', karena riya' biasanya hanya terjadi pada amal tertentu yang dilihat orang yang diharapkan pujiannya dan bukan pada mayoritas amal, itupun tidak terus-menerus. Meskipun demikian, orang yang beriman tentu harus mewaspadai semua keburukan tersebut.²¹

Penutup

Dari uraian di atas ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan kepala Daerah yang tidak mempunyai dasar legalitas hukum, tidak dapat dimasukkan dalam kriteria hukum kebijakan, oleh karena itu pertanggungjawabannya dilakukn berdasarkan Asas-asas Umum Pemerinthan yang layak.

2. Pemberian-hadiah kepada jamaah yang rajin melaksanakan sholat Zuhur berjamaah, tidak boleh dibebankan kepada dana APBD, karena sifatnya bukan untuk kepentingan umum masyarakat dan tidak bersifat selektif penggunaan anggaran.

3. Penerimaan hadiah oleh pihak lain kepada pejabat Negara, dapat dikategorikan gratifikasi yang diatur dalam Undang-undang Tindak Pidana Pemberantasan Korupsi.

4. Dalam pandangan Islam Sholat berhadiah, pada prinsipnya tidak boleh (haram), akan tetapi tergantung pada niat dan sifat dari hadiah tersebut. *Walahuallah.*

²¹Shalat Berhadiah Mobil, Konsultasi syari'ah, <http://www.konsultasisyariah.com/shalat-berhadiah-mobil/>

Referensi

- Sjachran Basa, 1985, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Bandung: Armico.
- Sjahran Basa, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.
- Bagir Manan, 1993, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, bahan Kuliah pada Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang Peradilan Tata Usaha Negara, UI, Jakarta, 1992.
- Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta.
- Sudikno Martokusumo, "Kepentingan Umum" Artikel Hukum, Kompas 17 Maret 2008.
- Merdeka.Com, 12 Desember 2013, 6 Kebijakan Kontroversial Gus Dur saat Jadi Presiden.
- DetikNews, 7 Januari 2003,
- Tempo.Com, 20 Agustus 2013,
- Kompasiana, 15 Desember 2013,
- Kompas.Com, 22 Februari 2014.
- Bengkulu, Kompas.com**, Kamis, 20/2/2014.
- Shalat Karena Hadiah, Bolehkah? Oleh Drs.H.M.Rakib,S.H.,M.Ag.Ciptakarya Pekanbaru Riau Indonesia. 2014
- Liputan 6, 24 Agustus 2014. Dan Rakyat Bengkulu 25 Juli 2014.
- Suara Pembaharuan, 26 Agustus 2014.
- Republika.co.id, 23 Agustus, 2013.
- Shalat Berjamah Berhadiah Dalam Perspektif Maslaha dan Madharat*. Bimas Islam Kemenag RI, 13 Februari 2013.
- Hukum Sholat dan Haji Berhadiah Mobil Antara Bid'ah dan Sunnah, <http://kabarwashliyah.com/2014/02/16/hukum-sholat-dan-haji-berhadiah-mobil-antara-bidah-dan-sunnah/> Minggu, 16 Februari 2014.
- Live TV One, 22 Juli 2013.
- Shalat Berhadiah Mobil*, Konsultasi syari'ah, <http://www.konsultasisyariah.com/shalat-berhadiah-mobil/>

