

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Pegawai Negeri sipil

Merujuk pada sejarah orde baru berbagai permasalahan pemerintahan banyak bermunculan, dimana kekuasaan tertinggi tidak berada pada tangan rakyat melainkan berada pada penguasa birokrasi yang mengakibatkan rakyat tidak dilibatkan dalam mengawasi jalannya birokrasi pemerintahan. Penguasa orde baru juga menyalahgunakan kekuasaannya untuk mengatur dan menguasai birokrasi pemerintahan yang berkewajiban memihak pada penguasa.

Birokrasi pemerintahan seharusnya memiliki unsur ideal sesuai yang dikemukakan oleh Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada 3 (tiga) unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu sebagai berikut :

1. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum.
2. Pemerintahan dilaksanakan, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi.
3. Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan paksaan-paksaan tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik²⁷

²⁷ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994,h.2

Birokrasi pemerintahan sendiri bertumpu pada aparatur-aparatur sipil negara yang memiliki peran penting dalam menjalankan pemerintahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Konsep aparatur sipil negara tercantum pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pasal 1 ayat 1, Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pengertian tersebut dapat disederhanakan dengan menggolongkan kategori pegawai yang termasuk dalam Aparatur Sipil Negara, yakni :

1. Pegawai Negeri Sipil (PNS)
2. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)

Mencermatikan hal tersebut perlu dibedakan Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, walaupun keduanya sama-sama termasuk pada Aparatur Sipil Negara namun ada beberapa hal yang membedakan keduanya. Hak pegawai negeri sipil berbeda dengan hak Pegawai Pemerintahan dengan Perjanjian Kerja karena status kepegawaian yang berbeda pula. Pegawai negeri sipil berhak atas:

- a. Gaji, tunjangan, dan fasilitas
- b. Cuti,
- c. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua
- d. Perlindungan, dan
- e. Pengembangan kompetensi

Berbeda dengan pegawai negeri sipil, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja memiliki semua hak yang juga dimiliki oleh pegawai negeri sipil kecuali hak mendapatkan jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dikarenakan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja merupakan Aparatur Sipil Negara yang sifatnya bukan pegawai tetap pemerintah.

Pegawai Negeri Sipil menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya), “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi pegawai negeri sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.²⁸ Selain itu Pegawai Negeri Sipil memiliki pengertian Stipulatif dan Ekstensif.

1. Pengertian Stipulatif

Pengertian Stipulatif Pegawai Negeri Sipil terdapat pada pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Kepegawaian disebutkan Pegawai Negeri Sipil adalah setiap Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terdapat pula pengertian Pegawai Negeri Sipil pada pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5

²⁸ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hlm. 478-514

Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan Pegawai Negeri Sipil yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

2. Pengertian Ekstensif

Pengertian ekstensif Pegawai Negeri Sipil dimana dalam hal-hal tertentu diberlakukan sama atau dianggap sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Pengertian tersebut antara lain terdapat pada :

- a. Ketentuan yang terdapat pada pasal 415-437 KUHP mengenai kejahatan jabatan. Menurut pasal-pasal tersebut orang yang melakukan kejahatan jabatan adalah yang melakukan kejahatan yang berkenaan dengan tugasnya sebagai orang yang disertai suatu jabatan publik, baik tetap maupun sementara. Jadi, orang yang disertai suatu jabatan publik itu belum tentu Pegawai Negeri Sipil secara stipulatif apabila melakukan kejahatan dalam kualitasnya sebagai pemegang jabatan publik, ia menganggap diperlakukan sama dengan Pegawai Negeri, khusus untuk kejahatan yang dilakukannya.
- b. Ketentuan pasal 92 KUHP yang berkaitan dengan status anggota dewan rakyat, anggota dewan daerah, dan kepala desa. Menurut Pasal 92 KUHP, dimana diterangkan bahwa yang termasuk dalam arti Pegawai Negeri Sipil adalah orang-orang yang dipilih dalam pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum dan juga mereka

yang bukan dipilih tetapi diangkat menjadi anggota dewan rakyat dan dewan daerah serta kepala desa dan sebagainya.

- c. Ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memperluas pengertian dari Pegawai Negeri.
- d. Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pembatasan Pegawai Negeri dalam usaha swasta²⁹

Pada pasal 3 ayat 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara dan pembangunan, dan kemudian dapat disimpulkan bahwa :

1. Pegawai Negeri baik rendah maupun yang berpangkat tinggi adalah unsur apatur negara
2. Sebagai unsur aparatur negara, Pegawai Negeri bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan ketentuan harus bertindak :
 - a. Jujur dalam menjalankan tugasnya tidak melakukan perbuatan yang bersifat Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sebagai mana dimaksud

²⁹ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017,H.34-35

dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih.

- b. Adil dalam melaksanakan tugasnya harus bertindak adil, tidak memihak kepada siapapun
 - c. Merata, bahwa kepentingan-kepentingan yang dilayani mempunyai hak sama dengan lainnya.
3. Sebagai unsur aparatur negara, Pegawai Negeri Sipil tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan, menggerakkan serta memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat.³⁰

Tugas dan fungsi Pegawai Aparatur Sipil Negara diarahkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan Pegawai Aparatur Sipil Negara didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan tetapi juga harus mampu

³⁰ Moch.Faisal Salam, *Penyelesaian Sengketa Pegawai Negeri Sipil di Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999*, Mandar Maju, Bandung, 2003, h.18

menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak³¹

Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas dan fungsinya mempunyai kewajiban yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, dan larangan serta sanksi administrative yang juga diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah sebagai berikut :

1. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah
2. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa
3. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang
4. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan
5. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab
6. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik dalam maupun diluar kedinasan
7. Menyimpan rahasia jabatan serta hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan

³¹ C.S.T Kansil, *Pokok-pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia*, Pradya Paramitha, Jakarta, 1979,h.38

8. Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil juga diatur tentang kewajiban, larangan dan sanksi. Pada Bab II Pasal 3 terdapat kewajiban dan larangan bagi Pegawai Negeri Sipil, yaitu

a. Setiap PNS Wajib :

1. Mengucapkan sumpah/janji Pegawai Negeri Sipil
2. Mengucap Sumpah/Janji Jabatan
3. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Indonesia dan Pemerintah
4. Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan
5. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada Pegawai Negeri Sipil dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab
6. Menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah, dan martabat Pegawai Negeri Sipil
7. Mengutamakan kepentingan Negara dari pada kepentingan sendiri, seseorang dan/atau golongan
8. Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan

9. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat dan bersemangat untuk kepentingan Negara
10. Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau pemerintah terutama dibidang keamanan, keuangan dan materiil
11. Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja
12. Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan
13. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya
14. Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat
15. Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas
16. Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier, dan
17. Menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

b. Setiap Pegawai Negeri Sipil dilarang :

1. Menyalahgunakan wewenang
2. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain
3. Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional

4. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing
5. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan dan meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah.
6. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan atau orang lain didalam maupun diluar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara
7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan
8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya
9. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya
10. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani
11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan
12. Memberikan dukungan kepada Calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara :

- a) Ikut serta sebagai pelaksana kampanye
 - b) Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut Pegawai Negeri Sipil
 - c) Sebagai peserta kampanye dengan Pegawai Negeri Sipil lain, dan/atau
 - d) Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara
13. Memberikan dukungan kepada Calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara :
- a) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama kampanye, dan/atau
 - b) Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama dan sesudah kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.
14. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai fotocopy Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan

15. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala

Daerah dengan cara :

- a) Terlibat dalam kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah
- b) Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye
- c) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama kampanye, dan/atau
- d) Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama dan sesudah kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Peraturan pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 juga mengatur tentang Hukuman/Sanksi kepada Pegawai Negeri Sipil yang melanggar larangan-larangan yang telah diatur pada Peraturan Pemerintah yang sama. Hukuman/Sanksi disiplin Pegawai Negeri Sipil dibagi menjadi 3 (tiga) tingkatan, yaitu :

1. Hukuman Disiplin Ringan, terdiri dari beberapa jenis:
 - a. Teguran lisan
 - b. Teguran tertulis
 - c. Pernyataan tidak puas secara tertulis
2. Hukuman Disiplin Sedang, terdiri dari beberapa jenis:
 - a. Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun
 - b. Penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun, dan
 - c. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun
3. Hukuman Disiplin Berat, terdiri dari beberapa jenis:
 - a. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun
 - b. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah
 - c. Pembebasan dari jabatan
 - d. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri Pegawai Negeri Sipil, dan
 - e. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai negeri Sipil.

B. Tindak Pidana Korupsi

Hukum positif, norma dan sanksi hukum merupakan suatu obyek studi yang dilakukan pada ilmu hukum pidana. Ilmu hukum juga berperan penting dalam menganalisa dengan sistematis dalam menerapkannya. Tindak pidana menurut istilah berasal dari bahasa latin "*delictum*" atau "*delicta*" yang diartikan sebagai suatu perbuatan yang dikenakan hukuman karena termasuk pelanggaran terhadap undang-undang pidana. Tindak pidana dalam

sistem hukum Indonesia diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan ada beberapa tindak pidana yang tidak tercantum dalam KUHP yang biasa disebut dengan tindak pidana khusus. Salah satu bentuk tindak pidana khusus yakni tindak pidana korupsi.

Korupsi dalam esiklopedi Indonesia disebutkan bahwa korupsi berasal dari bahasa latin "*corruption*" yang berarti penyuapan, "*corruptore*" yang berarti merusak. Menurut pendapat Carl J.Fresrich korupsi dari kepentingan umum apabila seseorang yang memegang kekuasaan atau yang berwenang untuk melakukan hal-hal tertentu mengharapkan imbalan uang atau semacam hadiah lainnya yang tidak diperbolehkan Undang-Undang membujuk untuk mengambil langkah atau menolong siapa saja yang menyediakan hadiah sehingga benar-benar membahayakan kepentingan umum³².

Secara umum gambaran tindak pidana korupsi tercantum dalam pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang berbunyi :

Pasal 2

"Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana dengan pidana penjara paling sedikit 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,- (satu milyar rupiah)"

³² Nurdjana, *Korupsi dalam Praktik Bisnis*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, h. 9

Pasal 3

”Setiap orang dengan tujuan 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 dan perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun atau denda paling sedikit Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,- (satu milyar rupiah)”

Korupsi merupakan kejahatan yang biasanya melibatkan lebih dari satu orang yang memiliki tujuan yang sama yakni memperkaya diri sendiri melalui seseorang yang juga biasanya memiliki jabatan dan kedudukan serta memiliki kewenangan dalam mengambil kebijakan, hal ini juga dikemukakan oleh Syed Hussein Alatas tentang ciri-ciri korupsi, yaitu :

1. Ciri korupsi selalu melibatkan lebih dari satu orang. Inilah yang membedakan antara korupsi dengan pencurian dan penggelapan
2. Ciri korupsi pada umumnya bersifat rahasia, tertutup terutama motif yang melatarbelakangi perbuatan korupsi tersebut
3. Ciri korupsi yaitu melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik. Kewajiban dan keuntungan tersebut tidaklah selalu berbentuk uang
4. Ciri korupsi yaitu berusaha untuk berlandung dibalik pembenaran hukum
5. Ciri korupsi yaitu mereka yang terlibat korupsi ialah mereka yang memiliki kekuasaan atau wewenang serta mempengaruhi keputusan-keputusan ini
6. Ciri korupsi yaitu pada setiap tindakan mengandung penipuan, biasanya pada badan publik atau pada masyarakat umum

7. Ciri korupsi yaitu setiap bentuknya melibatkan fungsi ganda yang kontradiktif dari mereka yang melakukan tindakan tersebut
8. Ciri korupsi yang dilandaskan dengan niat kesengajaan untuk menempatkan kepentingan umum dibawah kepentingan pribadi³³

Pada perkembangannya tindak pidana korupsi dilakukan oleh orang yang memiliki jabatan atau kewenangan karena penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Maka perlu dipahami terlebih dahulu mengenai siapa saja yang menjadi subyek hukum tindak pidana korupsi. Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bahwa subyek tindak pidana korupsi adalah :

1. Pegawai Negeri Sipil

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, pengertian pegawai negeri sipil mengalami perluasan makna, pada pasal 1 angka (2) disebutkan bahwa :

- a. Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Kepegawaian.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pegawai Negeri adalah :

³³ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2007, h.72

“Setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

b. Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pegawai Negeri diatur dalam pasal 92 ayat 1, 2 dan 3. Bahwa Pegawai Negeri adalah :

Ayat 1

- 1) Orang yang pilih dalam pemilihan umum (anggota MPR/DPR, DPRD Tk.I dan DPRD Tk.II)
- 2) Orang-orang yang diangkat menjadi anggota badan pembentuk Undang-Undang
- 3) Anggota Badan Pemerintahan
- 4) Badan Perwakilan Rakyat
- 5) Kepala Rakyat Indonesia asli, dan
- 6) Kepala Golongan Timur Asing

Ayat 2

- 1) Hakim
- 2) Hakim Administratif (majelis perpajakan, dan lain-lain)
- 3) Ketua/Anggota Peradilan Agama, dan

Ayat 3

1) Semua anggota Tentara Nasional Indonesia (angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara)

- c. Orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara
- d. Orang yang menerima gaji dari koperasi yang menerima bantuan dari keuangan Negara atau daerah
- e. Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi yang menggunakan modal atau fasilitas negara atau masyarakat.

2. Korporasi

Menurut Yan Pramadya Puspa, Korporasi adalah suatu perkumpulan atau organisasi yang oleh hukum diperlakukan seperti seorang manusia, sebagai pemilik hak dan kewajiban memiliki hak menggugat ataupun digugat dimuka pengadilan.³⁴ Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo korporasi adalah suatu badan hasil ciptaan hukum. Badan yang diciptakannya itu terdiri dari *corpus* yaitu struktur fisiknya dan kedalamannya hukum memasukkan unsur *animus* yang membuat badan itu mempunyai kepribadian. Oleh karena badan hukum merupakan

³⁴ www.pengertianpakar.com

ciptaan hukum maka kecuali penciptannya, kematiannya pun juga ditentukan oleh hukum.³⁵

Korporasi menjadi salah satu subyek tindak pidana korupsi karena korporasi memiliki sistem pertanggungjawaban pidana korporasi, yaitu :

- a. Pengurus korporasi sebagai pembuat dan pengurus yang bertanggungjawab
- b. Korporasi sebagai pembuat dan penurus yang bertanggungjawab
- c. Korporasi sebagai pembuat dan juga sebagai yang bertanggung jawab

3. Setiap Orang

Setiap orang merupakan penjabaran dari orang perseorangan atau korporasi yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Setiap orang dapat berlaku pada siapa saja baik pejabat pemerintah maupun non pemerintah yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau korporasi yang merugikan negara dan perekonomian negara.

³⁵ Dwidja Priyatno, *Kebijaksanaan Legislasi tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*, Utomo, Bandung 2004, h.12

Menurut Lilik Mulyadi terdapat beberapa tipe tindak pidana korupsi, yaitu:

- a. Tindak pidana korupsi tipe pertama yakni tindak pidana korupsi yang merugikan negara sesuai dengan pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- b. Tindak pidana korupsi tipe kedua yakni tindak pidana korupsi karena penyalahgunaan wewenang/jabatan sesuai dengan pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- c. Tindak Pidana Korupsi tipe ketiga
 - 1) Korupsi yang bersifat penyuapan
 - 2) Korupsi yang bersifat kecurangan
 - 3) Korupsi yang bersifat penggelapan
 - 4) Korupsi yang bersifat pemerasan
 - 5) Korupsi yang bersifat gratifikasi

Salah satu yang menjadi focus penulisan adalah tindak korupsi yang dilakukan karena penyalahgunaan kewenangan. Penyalahgunaan kewenangan diartikan sebagai perbuatan seseorang yang memiliki jabatan/kedudukan yang menggunakan kewenangan dengan tidak sesuai

aturan yang mengakibatkan kerugian negara dan perekonomian negara. Penyalahgunaan wewenang juga dijabarkan oleh Prof. Jean Rivano yang membagi penyalahgunaan kewenangan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu :

- a. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan
- b. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditunjukkan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain
- c. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana

C. Konsep Islam terhadap Tindak Pidana Korupsi

Konsep Islam terhadap tindak pidana korupsi terdapat dalam beberapa ayat pada surat-surat yang terdapat di Alquran. Tindak pidana korupsi dalam konsep islam adalah suatu perbuatan mengambil dan memakan harta orang lain yang bathil. Sebagaimana terdapat dalam surat An-Nisa ayat 29 :

“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kami saling memakan harta sesamamu dengan yang bathil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku

dengan suka sama suka diantara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu, sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu”.

Dalam surat Al-Baqarah ayat 188 juga dijelaskan tentang larangan memakan harta milik orang lain “dan janganlah kamu makan harta diantara kamu dengan jalan yang bathil, dan (janganlah) kamu menyuap dengan harta itu kepada para hakim, dengan maksud agar kamu dapat memakan sebagian harta orang lain itu dengan jalan dosa, padahal kamu mengetahui”.

Korupsi dalam prespektif hukum islam dapat diklasifikasikan pada beberapa kategori Khiyanah atau Ghulul (penghianatan), al-ghasy (penipuan), dan risywah (suap)³⁶

1. Khiyanah atau Ghulul (Penghianatan)

Menurut al-Raghib al-Isfahani, seorang pakar bahasa arab, khiyanah adalah sikap tidak memenuhi suatu janji atau suatu amanah yang dipercayakan kepadanya. Ungkapan khiyanah juga digunakan bagi seseorang yang melanggar atau mengambil hak-hak orang lain, dalam bentuk pembatalan sepihak perjanjian yang dibuatnya, khususnya dalam masalah mu’amalah.³⁷

³⁶ Munawar Fuad Noeh, *Islam dan Gerakan Moral Anti Korupsi*, Zikrul Hakim, Jakarta, 1997, h.17

³⁷ Abdul Azis Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2003, h.13

2. Al-ghasy (Penipuan)

Penipuan adalah tindak pidana yang tidak ada ketentuan hadnya, karena nas belum menerangkan bentuk sanksi kepadanya secara kongkrit, baik dalam al-quran maupun hadist. Oleh karena itu penentuan sanksi hukumannya kembali kepada jarimah ta'zir, yang membutuhkan ijtihad hakim dalam memutuskan hukum terhadap pelakunya. Istilah al-ghasy dalam bisnis adalah menyembunyikan cacat barang dan mencampur dengan barang-barang baik dengan yang jelek.³⁸

3. Al-risywah (suap)

Syaikh Abd Aziz bin Abd Allah bin Baz mendefinisikan suap dengan memberikan harta kepada seseorang sebagai kompensasi pelaksanaan masalahat (tugas/kewajiban) yang tugas itu harus dilaksanakan tanpa menunggu imbalan atau uang tips. Suap bisa terjadi apabila memenuhi unsur yaitu:

- a. Yang disuap (al-murtasy)
- b. Penyuap (al-rasyi)
- c. Suap (al-risywah)

³⁸ Mustaq Ahmad, *Etika Bisnis Dalam Islam*, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta Timur, 2003, h.136

D. Tata Pemerintahan Yang Baik

Istilah *Governance* tidak sama dengan istilah *Government*, menurut Ganie-Rohman bahwa konsep *Government* menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Sedangkan konsep *Governance* melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor diluar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas³⁹

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *Governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri⁴⁰

³⁹ Joko Widodo, *Good Governance ; Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, h.18

⁴⁰ Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, 2003, h.1-2

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *Good Governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services*. *Good* dalam kata *Good Governance* menurut LAN mengandung dua pengertian, yaitu :

1. Nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan social.
2. Aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.⁴¹

Menurut Sedarmayanti Sistem pemerintahan yang baik adalah partisipasi, yang menyatakan bahwa semua anggota institusi *governance* memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan. Hal ini merupakan fondasi legitimasi dalam sistem demokrasi. Yang kemudian dikelompokkan oleh Sedarmayanti mengenai unsur-unsur pemerintahan (*governance stakeholder*) dalam 3 kategori, yaitu :

1. Negara/Pemerintah; konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sector dan kelembagaan masyarakat madani (*civil Society Organization*)

⁴¹ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Cv Mandar Maju, Bandung, 2004, h.23-24

2. Sektor Swasta; pelaku sector swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam pasar, seperti : Industri pengolahan (*manufacturing*), perdagangan, perbankan, dan koperasi termasuk kegiatan sector informal.
3. Masyarakat Madani (*Civil Society*); kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau ditengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara social, politik dan ekonomi.⁴²

Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dal pemerintahan, maka pemerintah merupakan unsur utama dalam pelayanan masyarakat yang sepatutnya menjunjung tinggi Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Kolupsi, Korupsi dan Nepotisme yang dijelaskan dalam pasal 1 ayat 6 bahwa “Asas Umum Pemerintahan Negara Yang Baik adalah asas yang menjujung tinggi norma kesusilaan, kepatuhan dan norma hukum untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme”. Selanjutnya menurut pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 menjelaskan bahwa terdapat beberapa asas umum penyelenggaraan negara yakni:

⁴² *Ibid*, h.24

1. Asas Kepastian adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara
3. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif
4. Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara
5. Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara
6. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
7. Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut United Nations Development (UNDP) yang dikutip oleh LAN bahwa karakteristik *good governance* adalah:

1. *Participation* Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif
2. *Rule Of Law* kerangka hukum harus asil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum hak asasi manusia
3. *Transparancy* transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor
4. *Responsive* lembaga-lembaga dalam proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap “*stakeholders*”
5. *Consensus Orientation. Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilhan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur
6. *Equity* semua warga negara baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka

7. *Effectiveness and Efficiency* Proses-Proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia
8. *Accountability* Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sector swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga lembaga *stakeholder*. Akuntabilitas ini bergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi
9. *Strategic Vision* para pemimpin dan publik harus mempunyai prespektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini⁴³

⁴³ Joko Widodo *Op.Cit*, h.25