

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Pemerintah Daerah

##### 1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang 1945 menentukan bahwa: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Kemudian Pasal 4 ayat (1) menentukan : “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Dan Pasal 18 ayat (1) menentukan bahwa : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”. Ketentuan Pasal-Pasal tersebut dapat dikatakan bahwa konsep pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan suatu konsep yang dianut secara formal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia atau dengan rumusan lain dapat disimpulkan bahwa terdapat pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>1</sup>

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih

---

<sup>1</sup> Mifta Farid, “Kewenangan Pemerintah Daerah Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Potensi Daerah”, (Jember: Fakultas Hukum Universitas Jember, 2017) *e-Journal: Lentera Hukum*, Vol. 4, No. 2, 2017, hal. 72.

menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemetaan dan keadilan serta memperlihatkan potensi dan keberagaman daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan keikhlasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup> Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan, dan atau pemerintahan daerah pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan Pemerintahan Negara.<sup>3</sup>

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum pembentukan Pemerintahan Daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memeberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung

---

<sup>2</sup> Sirajuddin dan Anis Ibrahim., ect, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016), hal. 184

<sup>3</sup> Michael Barama, “Pelaksanaan Pemerintahan Daerah dan Penerapan Sanksi Administrasi Dalam Peraturan Daerah”, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), *Jurnal: Hukum UNSRAT*, Vol. 22 No. 5 Januari 2016 hal. 29-31.

jawab kepada daerah dalam menentukan kewenangan yang dimiliki oleh daerah. Kewenangan daerah merupakan sisa dari semua kewenangan setelah dikurangi lima kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Dengan demikian berarti kewenangan yang dimiliki daerah tidak terhingga, sehingga setiap daerah dapat menyelenggarakan kewenangan sebanyak-banyaknya tergantung kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.<sup>4</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 dikatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Pasal 59 dikatakan bahwa Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut Kepala Daerah. Kepala Daerah yang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.<sup>5</sup> Menyangkut hal tersebut dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang menjadi urusan wajib pemerintah daerah diatur secara terperinci dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah meliputi: pendidikan, kesehatan, pekerja umum dan

---

<sup>4</sup> Agus Salim Andi Gadjong, "Pemerintahan Kajian Politik dan Hukum", (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hal. 20.

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertian umum, dan perlindungan masyarakat, dan sosial. Kedaulatan yang terdapat dalam negara kesatuan tidak dapat dibagi-bagi, bentuk pemerintahan desentralisasi dalam negara kesatuan adalah sebagai usaha mewujudkan pemerintahan demokrasi, dimana pemerintahan dijalankan secara efektif guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat.<sup>6</sup>

Pengaturan pelaksana kekuasaan negara mempunyai dua bentuk, yaitu dipusatkan atau dipancarkan. Jika kekuasaan negara dipusatkan maka terjadi sentralisasi, demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipancarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagai perkembangan pemerintahan dijumpai arus balik yang kuat ke sentralistik, yang disebabkan faktor-faktor tertentu.<sup>7</sup>

Kekuasaan pemerintah pusat tidak terganggu dengan adanya kewenangan pada daerah otonom yang diberikan otonomi yang luas dan tidak bermakna untuk mengurangi kekuasaan pemerintah pusat. Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintahan pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Hubungan

---

<sup>6</sup> Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Kajian Politik dan Hukum...*, hal. 27.

<sup>7</sup> Michael Barama, "Pelaksanaan Pemerintahan Daerah dan Penerapan Sanksi Administrasi Dalam Peraturan Daerah", (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), *Jurnal: Hukum UNSRAT*, Vol. 22 No. 5 Januari 2016 hal. 27.

pusat dengan daerah di mana suatu negara kesatuan yang dimana pemerintahan pusat membentuk daerah-daerah, serta menyerahkan sebagian dari kewenangan kepada daerah.<sup>8</sup>

## 2. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah

Dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan tugas dan kewajiban kepala daerah sebagai berikut:<sup>9</sup>

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjukkan kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan

---

<sup>8</sup> Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Kajian Politik...*, hal. 28.

<sup>9</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Kemudian pada ayat (2) dijelaskan kewenangan kepala daerah dalam menjalankan tugasnya, yaitu:

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila kepala daerah/wakil kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan wewenang yang di jelaskan diatas, hal tersebut dijelaskan pada ayat (3), (4), dan (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kemudian pada Pasal 67, dijelaskan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah seperti berikut:<sup>10</sup>

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

---

<sup>10</sup> *Ibid*

serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- b. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. Melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

## **B. Korupsi dalam Perundang-Undangan**

### 1. Pengertian Korupsi

Dalam hukum positif anti korupsi, khususnya dalam Pasal 1 angka 1 Bab Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 disebutkan tentang pengertian Tindak Pidana Korupsi:

“Tindak pidana korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.”

Dengan demikian dapat dijabarkan mengenai pengertian dari “Tindak Pidana Korupsi” adalah semua ketentuan hukum materiil yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undnag-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang diatur

di dalam Pasal-Pasal 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12A, 12B, 13, 14, 15, 16, 21, 22, 23, dan 24.

Ditambah lagi dengan tindak pidana korupsi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa “ Setiap orang yang melanggar ketentuan Undang-Undang yang secara tegas menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang tersebut sebagai tindak pidana korupsi berlaku ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.<sup>11</sup>

Istilah korupsi berasal dari bahasa latin *corruptio* atau *corruptus* yang berarti kerusakan atau kebobrokan, atau perbuatan tidak jujur yang dikaitkan dengan keuangan. Dalam *Black Law Dictionary*, korupsi adalah perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak resmi dengan hak-hak dari pihak lain secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain, berlawanan dengan kewajibannya dan hak-hak orang lain.<sup>12</sup> Korupsi adalah menyangkut uang rakyat atau harta negara yang harus digunakan sesuai kehendak rakyat atau peraturan perundang-undangan yang dibuat negara. Korupsi melibatkan orang-orang yang seharusnya menjadi panutan masyarakat karena adalah tokoh yang dipilih dan terpilih, dari kalangan terpelajar dan bahkan berpengetahuan. Membiarkan korupsi merajalela akan

---

<sup>11</sup> Djaja Ermansyah, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, ( Jakarta: Sinar Grafika, 2010) hal. 28

<sup>12</sup> Azharul Nugraha, *Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Korupsi...* hal. 14-15.



melahirkan krisis kepercayaan, sikap putus asa, dan kehilangan pemimpin publik sehingga negara akan mati secara perlahan-lahan.<sup>13</sup>

Pengertian tentang pemberantasan tindak pidana korupsi juga terdapat di dalam Pasal 1 angka 3 Bab Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002:

“Pemberantasan tindak pidana korupsi adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.”

Telah secara jelas didefinisikan tentang pemberantasan tindak pidana korupsi di dalam Pasal 1 angka 3 Bab Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 disebutkan tentang pengertian tindak pidana korupsi, yaitu serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.<sup>14</sup>

Peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam pemberantasan tindak pidana korupsi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah sejalan dengan ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

---

<sup>13</sup> Rifyal Ka'bah, “Korupsi di Indonesia”, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010), *Jurnal: Hukum dan Pembangunan*, Vol. 1 No. 1, Januari- Maret 2010, hlm 79.

<sup>14</sup> Djaja Ermansyah, *Memberantas Korupsi ...*, hal. 28-29

tentang Tindak Pidana Korupsi, pada Pasal 41 dan Pasal 42 Bab V yang berisi tentang Peran Serta Masyarakat.

Dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, ayat (1) menyebutkan bahwa masyarakat sangat berperan serta membantu upaya pencegahan tindak pidana korupsi. Dalam ayat (2), peran serta masyarakat dimaksudkan untuk:

- a. Hak mencari, memperoleh, dan memberi informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi;
- b. Hak untuk memperoleh pelayanan dalam mencari, memperoleh, memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi;
- c. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi;
- d. Hak untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporannya yang diberikan kepada penegak hukum dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh hari)
- e. Hak untuk memperoleh perlindungan hukum dalam hal;

Dalam menerima haknya sebagaimana yang dimaksud diatas, masyarakat diiminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan

disidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;<sup>15</sup>

Dalam ayat (3), dijelaskan bahwa peran serta masyarakat mempunyai hak dan tanggungjawab dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Hak dan tanggungjawab tersebut dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas atau ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dengan menaati norma agama dan norma sosial lainnya. Dalam ayat (5), ketentuan mengenai tatacara pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam pasal ini, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Kemudian di dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, dijelaskan pada ayat (1) Pemerintah memberikan penghargaan kepada anggota masyarakat yang telah berjasa membantu upaya pencegahan, pemberantasan, atau pengungkapan tindak pidana korupsi. Ketentuan mengenai penghargaan tersebut diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.<sup>16</sup>

Mengutip dari Lord Acton tersebut, bahwa dimana pun di belahan bumi ini kekuasaan selalu sangat rentan terhadap tindak pidana korupsi. Definisi korupsi dapat dipandang dari beberapa aspek, bergantung

---

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi

<sup>16</sup> *Ibid*

pada disiplin ilmu yang dipergunakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Benveniste dalam Suyanto, korupsi didefinisikan menjadi empat jenis, yaitu sebagai berikut:<sup>17</sup>

- a. *Discretionary corruption*, ialah korupsi yang dilakukan karena kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan, sekalipun nampaknya bersifat sah, bukanlah praktik-praktik yang dapat diterima oleh para anggota organisasi.
- b. *Illegal corruption*, ialah suatu jenis tindakan yang bermaksud mengacaukan bahasa atau maksud-maksud hukum, peraturan, dan regulasi tertentu.
- c. *Mercenary corruption*, ialah jenis tindak pidana korupsi yang dimaksud untuk memeproleh keuntungan pribadi, melalui penggunaan wewenang dan kekuasaan.
- d. *Ideological corruption*, ialah jenis korupsi *illegal discretionary* yang dimaksudkan untuk mengejar tujuan kekuasaan.

## 2. Jenis-Jenis Korupsi

Perbuatan tindak pidana korupsi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, sehingga tindak pidana korupsi tidak dapat lagi digolongkana sebagai kejahatan biasa (*ordinary crime*), melainkan telah menjadi kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crime*), sehingga dalam upaya pemberantasannya tidak

---

<sup>17</sup> Suyanto, 2005, *Kolusi, Korupsi dan Nepotisme*, ( Jakarta: Pustaka Sinar Harapan), hal.

lagi dapat dilakukan “secara biasa”, tetapi “dituntut cara-cara yang luar biasa” (*extra ordinary enforcement*).<sup>18</sup>

Tindak pidana korupsi di Indonesia yang telah di golongan sebagai kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crime*), menurut Romli Atmasasmita dikarenakan: *Pertama*, masalah korupsi di Indonesia sudah berakar dalam kehidupan kita berbangsa dan bernegara, dan ternyata salah satu program Kabinet Gotong Royong adalah penegakan hukum secara konsisten dan pemberantasan KKN. Masalah korupsi pada tingkat dunia diakui merupakan kejahatan yang sangat kompleks, bersifat sistemik dan meluas. *Kedua*, korupsi yang telah berkembang demikian pesatnya bukan hanya merupakan masalah hukum semata-mata melainkan sesungguhnya merupakan pelanggaran atas hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat Indonesia. *Ketiga*, penegakan hukum terhadap korupsi dalam kenyataannya telah diberlakukan secara diskriminatif baik berdasarkan status sosial maupun berdasarkan latar belakang politik seorang tersangka atau terdakwa.<sup>19</sup>

Syed Husen Alatas menyatakan bahwa korupsi itu dapat dikelompokkan ke dalam beberapa bentuk, sebagai berikut:

- a. Korupsi Transaktif. Korupsi ini adalah suatu bentuk korupsi yang dilakukan atas dasar kesepakatan timbal balik antara pihak pemberi dan pihak penerima dari keuntungan pribadi masing-masing pihak

---

<sup>18</sup> Jawade Hafidz Arsyad , *Korupsi dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*, ( Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hal. 28

<sup>19</sup> *Ibid*, hal. 29

dan kedua pihak sama-sama aktif melakukan usaha untuk mencapai keuntungan tersebut.<sup>20</sup>

- b. Korupsi Ekstortif (Memeras). Korupsi ini adalah suatu bentuk korupsi dimana terdapat unsur paksaan, yaitu pihak pemberi dipaksa untuk melakukan penyuapan guna mencegah terjadinya kerugian bagi dirinya, kepentingannya, orang-orang, atau hal-hal yang penting baginya.<sup>21</sup>
- c. Korupsi Nepotistik (Perkerabatan). Korupsi ini adalah suatu bentuk korupsi dengan melakukan penunjukkan secara tidak sah terhadap kawan atau kerabat untuk memegang suatu jabatan publik, atau tindakan yang memberikan perlakuan istimewa dalam bentuk uang atau lain kepada mereka secara bertentangan dengan norma atau ketentuan yang berlaku.<sup>22</sup>
- d. Korupsi suap atau gratifikasi. Korupsi ini adalah suatu bentuk korupsi yang berwujud langsung pemberian barang atau jasa tanpa ada keterkaitan langsung dengan keuntungan tertentu, melainkan mengharapkan suatu keuntungan yang akan diperoleh di masa depan.<sup>23</sup>
- e. Korupsi Suportif (Dukungan). Korupsi ini adalah suatu bentuk korupsi yang berbentuk upaya penciptaan suasana yang dapat

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hal. 16.

<sup>21</sup> Fatkuri, "Korupsi Dalam Birokrasi dan Strategi Pencegahannya", (Jakarta: Universitas Pembangunan Nasional Veteran, 2017), *Jurnal: Ilmiah Manajemen Publik dan Kebijakan Sosial*, Vol. 1 No. 2 Tahun 2017, hal. 70.

<sup>22</sup> *Ibid...*, hal. 71.

<sup>23</sup> M. Syamsudin, "Korupsi dalam Perspektif Budaya Hukum", (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2008), *Jurnal: UNISIA*, Vol. 3 No. 64, Juni 2008, hal.186.

melanggengkan, melindungi dan memperkuat korupsi yang sedang dijalankan.<sup>24</sup>

- f. Korupsi Autogenik. Korupsi ini adalah suatu bentuk korupsi yang dilakukan secara individual untuk mendapatkan keuntungan karena memahami dan mengetahui serta mempunyai peluang terhadap obyek korupsi yang tidak diketahui oleh orang lain.<sup>25</sup>
- g. Korupsi Defensif. Korupsi ini adalah suatu bentuk korupsi yang dilakukan oleh korban korupsi dalam rangka mempertahankan diri terhadap upaya pemerasan terhadap dirinya.<sup>26</sup>

### 3. Unsur-Unsur Korupsi

Korupsi sudah membudaya dalam masyarakat. Di mulai dari korupsi kecil-kecilan sampai korupsi besar-besaran. Permasalahan utama adalah meningkatnya korupsi itu seiring dengan kemajuan, kemakmuran, dan teknologi. Semakin maju pembangunan suatu bangsa, semakin meningkat pula kebutuhan dan mendorong untuk melakukan korupsi.<sup>27</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka ditemukan beberapa unsur sebagai berikut:

- a. Secara melawan hukum.
- b. Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korupsi.

---

<sup>24</sup> *Ibid...*, hal. 187.

<sup>25</sup> Amir Santoso, "Faktor-Faktor Politik, Administrasi, dan Budaya Dalam Masalah Korupsi di Indonesia", (Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 2008), *Jurnal: JKAP*, Vol. 11 No. 1, Mei 2008, hlm 89.

<sup>26</sup> *Ibid...*, hal. 188.

<sup>27</sup> Andi Hamzah, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005) hal. 1

c. Merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.<sup>28</sup>

Penjelasan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang dimaksud dengan secara melawan hukum mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela, karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

Memperhatikan perumusan ketentuan tentang tindak pidana korupsi seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, dapat diketahui bahwa unsur melawan hukum dari ketentuan tindak pidana korupsi tersebut merupakan sarana untuk melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi. Sedangkan yang dimaksud dengan merugikan adalah sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang, sehingga dengan demikian yang dimaksud dengan unsur merugikan keuangan negara adalah sama artinya dengan menjadi ruginya keuangan negara atau berkurangnya keuangan negara.

Sebagai akibat dari perumusan ketentuan tersebut, meskipun suatu perbuatan telah merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, tetap jika dilakukannya tidak secara melawan hukum, perbuatan tidak memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi tersebut

---

<sup>28</sup> R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hal. 30



bukan merupakan tindak pidana korupsi sebagaimana yang disebut dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

Adapun yang dimaksud dengan keuangan negara di dalam Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 disebutkan bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik tingkat Pusat maupun tingkat Daerah.
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

#### 4. Sebab-Sebab Korupsi

Sebelum suatu bangsa melakukan suatu tindakan untuk penanggulangan korupsi, ada baiknya apabila terlebih dahulu pemerintah dari bangsa yang bersangkutan mencari lebih dahulu faktor-faktor apa sebenarnya yang menyebabkan atau yang mendorong timbulnya korupsi di negara tersebut, sehingga nantinya tindakan yang diambil tersebut merupakan tindakan yang tepat. Tindak pidana korupsi bukanlah yang berdiri sendiri. Perilaku korupsi menyangkut berbagai hal yang sifatnya

kompleks. Faktor-faktor penyebab bisa dari internal pelaku-pelaku korupsi, juga berasal dari situasi lingkungan yang kondusif bagi seseorang untuk melakukan korupsi.<sup>29</sup>

Andi Hamzah dalam disertasinya menginventarisasikan beberapa penyebab korupsi, yakni:<sup>30</sup>

- a. Kurangnya gaji pegawai negeri dibandingkan dengan kebutuhan yang makin meningkat;
- b. Latar belakang kebudayaan atau kultur Indonesia yang merupakan sumber atau sebab meluasnya korupsi;
- c. Manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan efisien, yang memberikan peluang orang untuk korupsi;
- d. Modernisasi pengembangbiakan korupsi.

Analisa yang lebih detail lagi tentang penyebab korupsi diutarakan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam bukunya berjudul “ Strategi Pemberantasan Korupsi”, antara lain:<sup>31</sup>

- a. Aspek Individu Pelaku
  - 1) Sifat tamak manusia

Kemungkinan orang melakukan korupsi bukan karena orangnya miskin atau penghasilan tak cukup. Kemungkinan

---

<sup>29</sup> Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hal. 8

<sup>30</sup> Andi Hamzah, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hal. 1

<sup>31</sup> Srinita, “Strategi Menihilkan Korupsi di Sektor Pendidikan dan Kesehatan”, (Aceh: Universitas Syiah Kuala Darussalam, 2016) *Jurnal: Kajian Politik Dan Masalah Pembangunan*, Vol. 12 No. 02 Tahun 2016, hal. 1

orang tersebut sudah cukup kaya, tetapi masih punya hasrat besar untuk memperkaya diri. Unsur penyebab korupsi pada pelaku semacam itu datang dari dalam diri sendiri, yaitu sifat tamak dan rakus.

2) Moral yang kurang kuat

Seorang yang moralnya tidak kuat cenderung mudah tergoda untuk melakukan korupsi. Godaan itu bisa berasal dari atasan, teman setingkat, bawahannya, atau pihak yang lain yang memberi kesempatan untuk itu.

3) Penghasilan yang kurang mencukupi

Penghasilan seorang pegawai dari suatu pekerjaan selayaknya memenuhi kebutuhan hidup yang wajar. Bila hal itu tidak terjadi maka seseorang akan berusaha memenuhinya dengan berbagai cara. Tetapi bila segala upaya dilakukan ternyata sulit didapatkan, keadaan semacam ini yang akan memberi peluang besar untuk melakukan tindak korupsi, baik itu korupsi waktu, tenaga, pikiran dalam arti semua curahan peluang untuk keperluan di luar pekerjaan yang seharusnya.

4) Kebutuhan hidup yang mendesak

Dalam rentang kehidupan ada kemungkinan seseorang mengalami situasi terdesak dalam hal ekonomi. Keterdesakan itu membuka ruang bagi seseorang untuk mengambil jalan pintas diantaranya dengan melakukan korupsi.

5) Gaya hidup yang konsumtif

Kehidupan di kota-kota besar acapkali mendorong gaya hidup seseorang konsumtif. Perilaku konsumtif semacam ini bila tidak diimbangi dengan pendapatan yang memadai akan membuka peluang seseorang untuk melakukan berbagai tindakan untuk memenuhi hajatnya. Salah satu kemungkinan tindakan itu adalah dengan korupsi.

6) Malas atau tidak mau kerja

Sebagian orang ingin mendapatkan hasil dari sebuah pekerjaan tanpa keluar keringat alias malas bekerja. Sifat semacam ini akan potensial melakukan tindakan apapun dengan cara-cara mudah dan cepat, diantaranya melakukan korupsi.

7) Ajaran agama yang kurang diterapkan

Indonesia dikenal sebagai bangsa religius yang tentu akan melarang tindak korupsi dalam bentuk apapun. Kenyataan di lapangan menunjukkan bila korupsi masih berjalan subur di tengah masyarakat. Situasi paradok ini menandakan bahwa ajaran agama kurang diterapkan dalam kehidupan.

b. Aspek Organisasi

1) Kurang adanya sikap keteladanan pimpinan

Posisi pemimpin dalam suatu lembaga formal maupun informal mempunyai pengaruh penting bagi bawahannya. Bila pemimpin tidak bisa memberi keteladanan yang baik di hadapan bawahannya, misalnya berbuat korupsi, maka kemungkinan besar bawahannya akan mengambil kesempatan yang sama dengan atasannya.

2) Tidak adanya kultur organisasi yang benar

Kultur organisasi biasanya punya pengaruh kuat terhadap anggotanya. Apabila kultur organisasi tidak dikelola dengan baik, akan menimbulkan berbagai situasi tidak kondusif mewarnai kehidupan organisasi. Pada posisi demikian perbuatan negatif, seperti korupsi memiliki peluang untuk terjadi.

3) Sistem akuntabilitas yang benar di instansi pemerintah yang kurang memadai

Pada institusi pemerintahan umumnya belum merumuskan dengan jelas visi dan misi yang diembannya dan juga belum merumuskan dengan tujuan dan sasaran yang harus tercapai dalam periode tertentu guna mencapai misi tersebut. Akibatnya, terhadap instansi pemerintah sulit dilakukan penilaian apakah instansi tersebut berhasil mencapai sasaran

atau tidak. Akibat lebih lanjut adalah kurangnya perhatian pada efisiensi penggunaan sumber daya yang dimiliki. Keadaan ini memunculkan situasi organisasi yang kondusif untuk praktik korupsi.

4) Kelemahan sistem pengendalian manajemen

Pengendalian manajemen merupakan salah satu syarat bagi tindak pelanggaran korupsi dalam sebuah organisasi. Semakin longgar/lemah pengendalian manajemen sebuah organisasi akan semakin terbuka perbuatan tindak pidana korupsi anggota atau pegawai di dalamnya.

5) Manajemen cenderung menutupi korupsi di dalam organisasi

Pada umumnya jajaran manajemen selalu menutupi tindak korupsi yang dilakukan oleh segelintir oknum dalam organisasi. Akibat sifat tertutup ini pelanggaran korupsi terus berjalan dengan berbagai bentuk

c. Aspek Tempat Individu dan Organisasi Berada

- 1) Nilai-nilai di masyarakat kondusif untuk terjadinya korupsi. Korupsi bisa ditimbulkan oleh budaya masyarakat. Misalnya, masyarakat menghargai seseorang karena kekayaan yang dimilikinya. Sikap ini seringkali membuat masyarakat tidak kritis pada kondisi, misalnya darimana kekayaan itu didapatkan.

- 2) Masyarakat kurang menyadari sebagai korban utama korupsi. Masyarakat masih kurang menyadari bila yang paling dirugikan dalam korupsi itu masyarakat. Anggapan masyarakat umum yang rugi oleh korupsi itu adalah negara. Padahal bila negara rugi, yang rugi adalah masyarakat juga karena proses anggaran pembangunan bisa berkurang karena dikorupsi.
- 3) Masyarakat kurang menyadari bila dirinya terlibat korupsi. Setiap korupsi pasti melibatkan anggota masyarakat. Hal ini kurang disadari oleh masyarakat sendiri. Bahkan seringkali masyarakat sudah terbiasa terlibat pada kegiatan korupsi sehari-hari dengan cara-cara terbuka namun tidak disadari.
- 4) Masyarakat kurang menyadari bahwa korupsi akan bisa dicegah dan diberantas bila masyarakat ikut aktif. Pada umumnya masyarakat berpandangan masalah korupsi itu tanggung jawab pemerintah. Masyarakat kurang menyadari bahwa korupsi itu bisa diberantas hanya bila masyarakat ikut melakukannya.
- 5) Aspek peraturan perundang-undangan. Korupsi mudah timbul karena adanya kelemahan di dalam peraturan perundang-undangan yang dapat mencakup adanya peraturan yang monopolistik yang hanya menguntungkan kroni penguasa, kualitas peraturan yang kurang memadai, peraturan yang kurang disosialisasikan, sanksi yang terlalu ringan, penerapan

sanksi yang tidak konsisten dan pandang bulu, serta lemahnya bidang evaluasi peraturan perundang-undangan.

## 5. Dampak Korupsi

Korupsi berdampak sangat buruk bagi kehidupan berbangsa dan bernegara karena telah terjadi kebusukan, ketidakjujuran, dan melukai rasa keadilan bermasyarakat. Penyimpangan anggaran yang terjadi akibat korupsi telah menurunkan kualitas pelayanan negara kepada masyarakat. Pada tingkat makro, penyimpangan dana masyarakat ke dalam kantong pribadi telah menurunkan kemampuan negara untuk memberikan hal-hal yang bermanfaat untuk masyarakat, seperti: pendidikan, perlindungan lingkungan, penelitian, dan pembangunan. Pada tingkat mikro, korupsi telah meningkatkan ketidakpastian adanya pelayanan yang baik dari pemerintah kepada masyarakat.<sup>32</sup>

Tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa. Drs. Soejono Karmi menyatakan dampak dari tindakan korupsi yaitu<sup>33</sup>:

- a. Merusak sistem tatanan masyarakat. Norma-norma masyarakat dirusak oleh persekongkolan yang didukung publik.

---

<sup>32</sup> Ibnu Santoso, *“Memburu Tikus-Tikus Otonom”*, (Yogyakarta: Gava Media, 2011), hal. 7-8

<sup>33</sup> La Sina, “Dampak dan Upaya Pemberantasan Serta Pengawasan Korupsi di Indonesia”, *Jurnal: Hukum Pro Justitia*, Vol. 26 No.1, Januari 2008, hal. 43.



- b. Penderitaan sebagian besar masyarakat baik dalam sektor ekonomi, administrasi, politik maupun hukum.
- c. Kehancuran perekonomian suatu negara yang diakibatkan tindak pidana korupsi secara langsung atau tidak langsung akan mengakibatkan penderitaan bagi sebagian besar masyarakat.

Korupsi selalu membawa konsekuensi negatif terhadap proses demokratisasi dan pembangunan, sebab korupsi telah mendelegitimasi dan mengurangi kepercayaan publik terhadap proses politik melalui money-politik. Korupsi juga telah mendistorsi pengambilan keputusan pada kebijakan publik, tiadanya akuntabilitas publik serta *the rule of law*. Di sisi lain, korupsi menyebabkan berbagai proyek pembangunan dan fasilitas umum bermutu rendah serta tidak sesuai dengan kebutuhan semestinya, sehingga menghambat pembangunan jangka panjang yang berkelanjutan.<sup>34</sup>

### C. *Risywah* dalam Perspektif Hukum Islam

#### 1. Pengertian *Risywah*

Menurut Ibnu Hajar al ‘Asqolani di dalam kitabnya Fathul Bari, *risywah* atau suap-menyuap yaitu suatu harta yang diberikan untuk membeli kehormatan atau kekuasaan bagi yang memilikinya guna menolong atau melegalkan sesuatu yang sebenarnya tidak halal. Sedangkan menurut Abdullah Ibn Abdul Muhsin *risywah* ialah sesuatu

---

<sup>34</sup> Ibnu Santoso, “*Memburu Tikus-Tikus Otonom ...*”, hal. 9

yang diberikan kepada hakim atau orang yang mempunyai wewenang memutuskan suatu supaya orang yang memberi mendapatkan kepastian hukum atau mendapatkan keinginannya. *Risywah* juga dipahami oleh ulama sebagai pemberian sesuatu yang menjadi alat bujukan untuk mencapai tujuan tertentu. Jadi dapat diambil kesimpulan tentang devinisi *risywah* secara terminologis yaitu suatu pemberian baik berupa harta maupun benda lainnya kepada pemilik jabatan atau pemegang kebijakan/kekuasaan guna menghalalkan (atau melancarkan) yang batil dan membatalkan yang hak atau mendapatkan manfaat dari jalan yang tidak ilegal.<sup>35</sup>

## 2. Penyebab *Risywah*

Secara garis besar penyebab *risywah* memiliki kesamaan dengan akad *hibah*, karena *risywah* adalah *hibah* yang didasarkan atas tujuan untuk suatu tindakan yang dilarang syari', seperti membatalkan yang hak atau untuk membenarkan suatu yang batil. Selain itu, memakan harta *risywah* diidentikkan dengan memakan harta yang diharamkan Allah.<sup>36</sup>

Adapun yang menjadi penyebab terjadinya *risywah* adalah:

- a. Tidak adanya komitmen pejabat atau pegawai dalam memegang nilai-nilai keimanan dan moral.

---

<sup>35</sup> Wawan Trans Pujiyanto, "Risywah Dalam Perspektif Hukum Islam", (Lampung: STAIN Jurai Siwo Metro, 2015), *Jurnal: Hukum dan Ekonomi Syariah*, Vol.3 No.2, September 2015 Hal. 268-269.

<sup>36</sup> Wawan Trans Pujiyanto, *Risywah Dalam Perspektif...*, hal. 270.

- b. Tidak adanya sistem pengawasan yang efektif dari atasan pada bawahannya. Padahal sistem pengawasan termasuk keniscayaan dan pilar-pilar penyangga kerja manajerial dalam Islam.<sup>37</sup>
- c. Merebaknya budaya nepotisme, makelaran, dan konsentrasi hanya pada titik-titik pengecualian disertai ketiadaan komitmen untuk memegang teguh peraturan, sistem kaidah, dan prosedur.
- d. Tidak diterapkannya sistem hukuman yang telah ditetapkan oleh syariat Islam dan tidak diterapkannya sistem hukuman dalam perundang-undangan konvensional yang berlaku.<sup>38</sup>

### 3. Hukum *Risywah*

Dalam hukum positif ataupun hukum Islam, secara umum *risywah* adalah suatu yang dilarang (haram). Dalam hukum positif, *risywah* dilarang karena akan merugikan orang lain, misalnya dalam perkara di pengadilan, salah satu pihak menyuap hakim dengan sejumlah uang yang cukup besar untuk dimenangkan kasusnya, maka ini menjadi haram karena hakim akan memberikan putusan yang tidak berdasar pada berita acara persidangan (BAP) yang ada dan akan menguntungkan pihak yang melakukan suap. Selain itu, tindakan *risywah* juga merupakan dari tindak pidana korupsi, meskipun secara umum korupsi tidak hanya sebatas pada masalah *risywah* saja, melainkan juga berkenaan dengan penyalahgunaan wewenang (pengkhianatan) secara umum, termasuk di

---

<sup>37</sup> Abu Abdul Halim Ahmad, " *Suap Dampak dan Bahayanya Tinjauan Syar'i dan Sosial*", (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 1996), hal. 41.

<sup>38</sup> Husain Syahatah, " *Suap dan Korupsi dalam Perspektif Syariah*", cet. Ke 2 (Jakarta: Sinar Grafika Offser, 2008), hal. 7-8.

dalamnya penyalahgunaan wewenang yang ada unsur suapnya atau tidak ada unsur suapnya.<sup>39</sup>

Dalam Islam tentunya hukum *risywah* tidak lepas dari dasar hukumnya, yaitu Al Qur'an dan Al Hadits. Akan tetapi secara umum, hukum *risywah* secara umum adalah haram, bahkan tidak hanya hartanya saja, akan tetapi juga perantara, pemberi *risywah*, penerima *risywah* juga di laknat oleh Rasulullah SAW. Berikut dalil-dalil yang menyatakan bahwa *risywah* adalah haram:

a. Al Qur'an

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِنْ أَمْوَالِ  
النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ.

*“Janganlah sebagian kalian memakan harta sebagaimana yang lain diantara kalian dengan jalan yang batil dan janganlah kalian membawa urusan harta itu kepada hakim, supaya kalian dapat memakan sebagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa. Padahal kalian mengetahui. (QS Al Baqarah: 188).”<sup>40</sup>*

b. Al Hadits

Ada juga hadits yang menjelaskan tentang keharaman *risywah*. Rasulullah dalam suatu hadits meriwayatkan:

<sup>39</sup> Wawan Trans Pujianto, “Risywah Dalam Perspektif Hukum Islam”, (Lampung: STAIN Jurai Siwo Metro, 2015), *Jurnal: Hukum dan Ekonomi Syariah*, Vol.3 No.2, September 2015, hal. 271.

<sup>40</sup> *Ibid...*, hal. 272.

عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عَمْرٍو قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ لَعْنَةُ اللَّهِ عَلَى الرَّاشِي وَالْمُرْتَشِي.

“Artinya: Dari Abdullah bin ‘Amr, dia berkata: Rasulullah bersabda Laknat Allah kepada pemberi suap dan penerima suap.”(HR. Ibnu Majah no. 2313).<sup>41</sup>

#### 4. Macam-Macam *Risywah*

Secara umum, jenis *risywah* dapat diklasifikasikan menurut niat pemberi *riyawah*. Menurut niatnya, *risywah* terbagi tiga, yaitu:

- a. *Risywah* untuk membatalkan yang haq atau membenarkan yang batil. *Risywah* (suap) yang digunakan untuk membatalkan yang haq atau membenarkan yang batil adalah suatu tindakan yang sangat merugikan orang lain dan dosa. Karena haq itu kekal dan batil itu sirna.<sup>42</sup> Maksudnya adalah bahwa sesuatu yang haq (benar) adalah suatu kebenaran yang hakiki, sedangkan sesuatu yang batil adalah suatu yang dosa. Praktik suap ini haram hukumnya, karena mengalahkan pihak yang mestinya menang dan memenangkan pihak yang mestinya kalah.<sup>43</sup>
- b. *Risywah* untuk mempertahankan kebenaran atau mencegah kezaliman. Banyak alasan mengapa seseorang harus melakukan *risywah*, salah satunya adalah untuk mempertahankan kebenaran

<sup>41</sup> Sunan Ibnu Majah No. 2313 (Riyadh: Maktabah Al-Maarif, 1485).

<sup>42</sup> Mustofa Ahmad dan Beni Ahmad Subeni, “*Hukum Pidana Islam Fiqh Jinayah*”, (Bandung: Pustaka Setia, 2013), hal. 387.

<sup>43</sup> Muhammad Nurul Arifin, “*Tindak Pidana Korupsi di Indonesia dalam Perspektif Fiqh Jinayah*”, (TK: Badan Litbang dan Diklat Departemen Agama RI, 2009), hal. 119

atau mencegah kebatilan serta kezaliman. Kalau terpaksa harus melalui jalan menyuap untuk maksud diatas, dosanya adalah untuk menrima suap.<sup>44</sup> Para Ulama' telah bersepakat mengenai hukum risywah yang sedemikian ini, karena dilakukan untuk kebaikan dan untuk memperjuangkan hak yang mestinya diterima oleh pemberi *risywah*. Hal ini didasarkan pada kisah Ibnu Mas'ud, ketika ia ada di Habasyah, tiba-tiba ia dihadang oleh orang yang tidak dikenal, maka ia memberinya uang dua dinar, yang kemudian, ia diperbolehkan melanjutkan perjalanan.<sup>45</sup>

- c. *Risywah* untuk memperoleh jabatan atau pekerjaan. Jabatan atau pekerjaan yang seharusnya diperoleh berdasarkan atas keahlian diri, akan tetapi dalam praktiknya masih terdapat beberapa orang yang mendapatkannya dengan cara-cara yang salah. Salah satunya dengan memberi suap kepada pihak terkait atau kepada pejabat tertentu dengan tujuan untuk dinaikkan jabatannya atau untuk mendapatkan pekerjaan.

#### **D. Good Governance**

##### 1. Pengertian *Good Governance*

*Good governance* merupakan kerangka konsep “filosofis”, “teoritis”, dan “analitis” yang sangat berguna sebagai landasan untuk membenahi ideologi, paradigma, kultur, dan manajemen pemerintahan

---

<sup>44</sup> Ali Hasan, “*Manajemen Bisnis Syari’ah Kaya di Dunia Terhormat di Akhirat*”, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hal. 230

<sup>45</sup> Mustofa Ahmad, “*Hukum Pidana Islam...*”, hal. 389

(manajemen publik). Konsep *good governance* ini bukan hanya ditunjukkan sebatas orientasi internal organisatoris, melainkan juga pada aspek eksternal, output, outoom dan impac, yaitu upaya mewujudkan kemakmuran yang berkeadilan dan adil berkemakmuran bagi rakyatnya sebagai parameter dari penyelenggaraan pemerintahan yang memiliki kinerja tinggi.<sup>46</sup> Disamping itu *good governance* tampil sebagai model transplantatif baru yang diyakini mampu mengobati birokrasi politik yang dinilai sarat korupsi, suap, dan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk berbagai pelanggaran hak-hak asasi manusia.<sup>47</sup>

Syarat bagi terciptanya *good governance*, paling tidak meliputi transparasi, akuntabilitas, dan pemerintah yang partisipatif. Transparatif berarti pemberian jaminan bagi ketersediaan akses publik dalam seluruh proses pengambilan kebijakan pengelolaan pemerintahan. Akuntabilitas merupakan suatu perwujudan kewajiban dari suatu intansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misinya. Implementasi akuntabilitas dilakukan melalui pendekatan strategis, yang akan mengakomodasi perubahan-perubahan cepat yang terjadi pada organisasi dan secepatnya menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut, sebaga antisipasi terhadap tuntutan pihak-pihak yang berkepentingan.

---

<sup>46</sup> Noverman Duaji, "Good Governance dalam Pemerintahan Daerah", (Lampung: Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2012), *Jurnal MIMBAR*, Vol. 28 No. 2, Desember 2012, hal. 201.

<sup>47</sup> Trisusanti Lamangida, "Studi Implementasi *Good Governance* Pemerintahan Daerah Kabupaten Bone Bolango", (Gorontalo: Fakultass Hukum Universitas Muhammadiyah Gorontalo, 2018), *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. 6 No. 2 Tahun 2018, hal. 120

Sementara itu pemerintahan yang partisipatif dapat dimaknai sebagai wujud pemerintahan yang berupaya mengakomodasi berbagai aspirasi yang muncul di masyarakat dan melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Implementasi transparansi, akuntabilitas, maupun partisipatif, sangat dibutuhkan sebagai syarat bagi terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean governance*).

Pemerintah akan mampu melaksanakan fungsinya dalam kerangka *good governance*, bila diciptakan suatu sistem administrasi publik yang kooperatif dengan pendekatan pelayanan publik yang relevan bagi masyarakat. Dengan demikian, konsepsi pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung arti hubungan yang sinergis dan konstruktif antara negara, sektor swasta, dan masyarakat (*society*). Dalam hal ini, pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh masyarakat.<sup>48</sup>

Dalam menuju *good governance* etika politik dan pemerintahan diarahkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif, serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis bercirikan keterbukaan rasa tanggung jawab, tanggap pada aspirasi rakyat dan menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk

---

<sup>48</sup> Pandji Santosa, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, (Jakarta: Revlika Aditama, 2008), hal. 11



menerima pendapat yang lebih benar serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan bernegara.<sup>49</sup>

## 2. Prinsip-Prinsip *Good Governance*

*Good governance* mengandung arti hubungan yang sinergis dan konstruktif di antar negara, sektor swasta, dan masyarakat (*society*). Dalam hal ini adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.<sup>50</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme, prinsip-prinsip *good governance* dituangkan dalam 7 (tujuh) asas umum penyelenggaraan negara. Asas tersebut yakni: (1) Asas kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatututan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan 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 kepentingan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif; (4) Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, hal. 12

<sup>50</sup> Pandji Santosa, *Administrasi Publik Teori ...*, hal. 14

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 penyelenggaraan negara, (6) Asas profesionalisme 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 penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>51</sup>

#### **E. *Good Governance* dalam Hukum Islam**

Persoalan *good governance* tidak lepas dari *fiqh siyasah syar'iyah*, karena penetapan hukumnya mengacu kepada kemaslahatan dan kepentingan manusia. Titik persamaan antara *fiqh siyasah* dan *good governance* terletak pada sistem pengaturan, pengendalian, dan pelaksanaan dalam suatu negara atau wilayah. *Good governance* sejalan dengan teori *maqasid al-syariah*, yaitu *hifz al-adin* (menjaga agama), *hifz al-nafs* (menjaga jiwa), *hifz al-aql* (menjaga akal), *al-nasl* (menjaga keturunan), dan *hifz al-mal* (menjaga harta). Karena pada prinsipnya, *good governance* mempunyai tujuan yang sama

---

<sup>51</sup> Sari, "Implementasi *Good Governance* Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Kota Bukittinggi", (Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, 2015), *Jurnal Hukum*, Vol. 1 No. 2 Tahun 2015, hal. 90.

dengan *maqasid syariah*.<sup>52</sup> *Good governance* merupakan bagian dari *fiqh siyasah*, karena semua kebijakan yang diambil oleh pemerintah berdasarkan hasil pemikiran manusia untuk mewujudkan kemaslahatan rakyat dan terhindar dari kemudharatan. Disamping itu, implementasi kebijakan yang diambil pemerintah tentu sejalan dengan ajaran Islam supaya cita-cita *good governane* dapat tercapai. Hubungan *fiqh siyasah* dengan *good governance* terletak pada sistem pengaturan, pengendalian, dan pelaksanaan dalam suatu negara atau wilayah. Dalam *fiqh siyasah*, kebijaksanaan atau keputusan selalu didasarkan kepada ajaran Islam atau wahyu Ilahi, sedangkan *good governance* berangkat dari pemikiran manusia.<sup>53</sup>

Dalam perspektif hukum Islam, *good governance* dapat dikatakan sebagai sebuah ijtihad yang dilakukan dalam rangka mencapai masalah yang menjadi tujuan syariat. Masalah tersebut adalah terciptanya suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana dan investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif menjalankan disiplin anggaran.<sup>54</sup> Dalam konsep masalah juga dibahas dalam kaidah qowaid fiqiyah, yaitu:

---

<sup>52</sup> Muhammadong, " *Good Governance Dalam Perspektif Hukum Islam*", (Makasara: Edukasi Mitra Grafika, 2017), hal. 32.

<sup>53</sup> Sri Warjiyati, "Tinjauan Hukum Islam Terhadap Penerapan Good Governance Dalam Pelayanan Publik", (Surabaya: Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Sunan Ampel Surabaya), *Jurnal: Hukum Islam*, Vol. 18 No. 1, Juni 2018, hal. 128.

<sup>54</sup> Nur Rohim Yunus, "Menciptakan Good Governance and Clean Government Berbasis Syariah Islamiyah dalam Tatakelola Pemerintahan Republik Indonesia", *Jurnal: Nur El- Islam*, Vol 3 No. 1, April 2016, hal. 170.

تَصْرُفُ الْأِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَةِ مُنَوِّطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

*Artinya: “Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya adalah berkaitan dengan Kemaslahatan.”*

Kaidah ini adalah kaidah khusus dalam bidang siyasah. Maksud kaidah ini adalah tindakan pemerintah harus berorientasi pada kemaslahatan umat. *Good governance* yang di wacanakan dan diterapkan dalam birokrasi sebagai sebuah upaya dari pemerintah dan masyarakat dalam mencapai masalah. Penguatan nilai-nilai akuntabilitas, transparansi, supremasi hukum, dan partisipasi publik dalam pelaksanaan birokrasi publik menjadikan lembaga semakin kuat dan dapat menghasilkan manfaat yang maksimal. Dengan penguatan lembaga dan manfaat yang dihasilkan semakin kuat dirasakan oleh masyarakat, maka kebijakan pemerintah menjadikan konsep *good governance* dapat diterapkan dalam lembaga-lembaga publik dan telah mendasarkan kebijakannya atas maslahat umat.<sup>55</sup>

#### **F. Penelitian Terdahulu**

Adapun penelitian terdahulu yang berkaitan dengan judul skripsi ini adalah sebagai berikut:

Sulhan Wahib, Mahasiswa dari Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Tulungagung, pada tahun 2014, dengan judul skripsi “Studi Komparasi Antara *Hibah* Dan *Risywah* Menurut Pandangan Pemuka Agama Islam Di

---

<sup>55</sup> Nur Rohim Yunus, *Menciptakan Good Governance...*, hal. 173

Kecamatan Rejotangan Kabupaten Tulungagung”. Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa: *Pertama, hibah dan risywah adalah dua akad yang berbeda secara hukum, hibah halal dan risywah haram. Kedua, hukum meminta kembali harta hibah adalah mubah dan tidak ada unsur paksaan. Ketiga, hukum mengkonsumsi harta risywah (jika pemberi risywah tidak mendapatkan apa yang diinginkan) adalah mubah dengan syarat harus ada pembaruan akad.*<sup>56</sup> Persamaan penelitian dalam skripsi ini adalah sama-sama meneliti tentang *risywah*, sedang perbedaannya adalah jika skripsi sebelumnya meneliti *hibah dan risywah* menurut pemuka agama Islam di Kecamatan Rejotangan Kabupaten Tulungagung, maka dalam skripsi ini peneliti meneliti tentang *risywah* menurut pandangan masyarakat Malang Raya terhadap kepala daerah yang terlibat kasus korupsi.

Azharul Nugraha Putra Paturusi, Mahasiswa dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makasar, pada tahun 2017, dengan judul skripsi “Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Korupsi Yang Dilakukan Oleh Karyawan Badan Usaha Milik Negara (Studi Kasus Putusan Nomor 41/PidSus.TPK/2015/PN.Mks), jenis penelitian kualitatif. Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa (1) Penerapan hukum pidana materiil terhadap tindak pidana korupsi dalam putusan nomor 41/PidSus.TPK/2015/PN.Mks menggunakan Pasal 33 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 telah sesuai karena telah memenuhi unsur-unsur tindak pidana dalam pasal tersebut. (2) Pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan pada perkara

---

<sup>56</sup> Sulhan Wahib, ”Studi Komparasi Antara Hibah dan Risywah Menurut Pandangan Pemuka Agama Islam di Kecamatan Rejotang Kabupaten Tulungagung”, *Skripsi*, (Tulungagung: Skripsi tidak diterbitkan, 2014), hal. 89.

nomor 41/PidSu.TPK/2015/PN.Mks didasarkan fakta-fakta di persidangan, alat bukti, dan peraturan perundang-undangan.<sup>57</sup> Persamaan penelitian dalam skripsi ini adalah sama-sama meneliti mengenai korupsi, sedang perbedaannya adalah jika skripsi sebelumnya meneliti tinjauan yuridis terhadap tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh karyawan badan usaha milik negara (studi kasus putusan nomor 41/PidSus.TPK/2015/PN.Mks), maka dalam skripsi ini peneliti meneliti tentang pandangan masyarakat Malang Raya terhadap kepala daerah yang terlibat kasus korupsi.

Muhammad Ulul Azmi, Mahasiswa dari Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, pada tahun 2010, dengan judul skripsi “Pilkades dan *Risywah* dalam Perspektif Fiqh Siyasah Syar’iyyah (Studi di Desa Ngadimulyo Kecamatan Selomerto Kabupaten Wonosobo Tahun 2006). Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa pilkades sebenarnya sarat dengan perilaku *risywah* atau suap-menyuap, walaupun bentuknya tidak mesti uang. *Risywah* dalam bentuk pemberian uang kepada calon pemilih dilakukan oleh semua calon kades dengan variasi jumlah yang berbeda-beda.<sup>58</sup> Persamaan penelitian dalam skripsi ini adalah sama-sama meneliti mengenai korupsi sedang perbedaannya adalah jika skripsi sebelumnya meneliti tentang pilkades dan *risywah* dalam perspektif fiqh siyasah syar’iyyah (studi di Desa Ngadimulyo kecamatan

---

<sup>57</sup> Azharul Nugraha Putra Paturusi, “Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Korupsi Yang Dilakukan Oleh Karyawan Badan Usaha Milik Negara (Studi Kasus Putusan Nomor 41/PidSus.TPK/2015/PN.Mks), *Skripsi*, (Makassar: Skripsi tidak diterbitkan, 2017), hal. 101.

<sup>58</sup> Muhammad Ulul Azmi, “Pilkades dan *Risywah* dalam Perspektif Fiqh Siyasah Syar’iyyah (Studi di Desa Ngadimulyo Kecamatan Selomerto Kabupaten Wonosobo Tahun 2006), *Skripsi*, (Yogyakarta: Skripsi tidak diterbitkan, 2010), hal. 87

Selomerto kabupaten Wonosobo tahun 2006), maka dalam skripsi ini peneliti meneliti tentang pandangan masarakat Malang Raya terhadap kepala daerah yang terlibat kasus korupsi.

Jimmy Septian, Mahasiswa dari Fakultas Hukum Universitass Lampung Bandar Lampung, pada tahun 2018, dengan judul “Analisis Yuridis Penjatuhan Pidana Pencabutan Hak-Hak Politik Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi (Studi Putusan Nomor 36/PID/TPK/2013/PT.DKI). Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa dasar pertimbangan hakim dalam penjatuhan pidana tambahan berupa pencabutan hak politik dari segi aspek yuridis majelis hakim menggunakan teori pendekatan keilmuan dan *ratio decidendi*.<sup>59</sup> Persamaan penelitian dalam skripsi ini adalah sama-sama meneliti mengenai korupsi sedang perbedaannya adalah jika skripsi sebelumnya meneliti tentang analisis yuridis penjatuhan pidana pencabutan hak-hak politik terhadap pelaku tindak pidana korupsi (studi putusan nomor 36/PID/TPK/2013/PT.DKI), maka dalam skripsi ini peneliti meneliti tentang pandangan masarakat Malang Raya terhadap kepala daerah yang terlibat kasus korupsi.

Rafli Saldi, Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, pada tahun 2017, dengan judul “Analisis Korupsi dan Dampaknya (Telaah Atas Hukum Islam). Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa korupsi dalam hukum Islam sebagian dasar ulama

---

<sup>59</sup> Jimmy Septian, “Analisis Yuridis Penjatuhan Pidana Pencabutan Hak-Hak Politik Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi (Studi Putusan Nomor 36/PID/TPK/2013/PT.DKI), *Skripsi*, (Lampung: Skripsi tidak diterbitkan, 2018), hal. 90.

mempersamakan dengan *Al Ghulul* yaitu mengambil sesuatu dari harta lantaran takut tidak mendapatkan bagian. Sanksi yang diberikan kepada pelaku tindak pidana korupsi adalah Ta'zir yang artinya mencegah atau menolak, untuk menimbulkan efek jera bagi pelaku tindak pidana. Dampak yang ditimbulkan sangatlah nyata karena merupakan uang negara yang seharusnya digunakan untuk kepentingan justru digunakan secara pribadi. Sehingga masyarakat yang miskin menjadi semakin miskin.<sup>60</sup> Persamaan penelitian dalam skripsi ini adalah sama-sama meneliti tentang korupsi, sedang perbedaannya adalah jika skripsi sebelumnya meneliti tentang analisis korupsi dan dampaknya, maka dalam skripsi ini peneliti meneliti tentang pandangan masyarakat Malang Raya terhadap kepala daerah yang terlibat kasus korupsi.

---

<sup>60</sup> Rafli Saldi, Analisis Korupsi dan Dampaknya (Telaah Atas Hukum Islam), *Skripsi*, (Makassar: Skripsi tidak diterbitkan, 2017), hal. 88.