

## **KONSEP KEWENANGAN SEBAGAI LANDASAN FORMULASI HUKUMAN TINDAK PIDANA KORUPSI**

**Marah Halim**

Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Ar-Raniry  
E-mail: marahh77@yahoo.com

### **Abstrak**

Meski UU Tindak Pidana Korupsi telah berdiri sendiri, tetapi sistem hukumannya tidak dikonstruksi dari konsep dasarnya yaitu konsep kewenangan. Akibatnya banyak hal yang paradoks dan kontradiktif dalam substansinya; khususnya dalam konstruksi unsur-unsur pidananya. Kajian ini berangkat dari keyakinan bahwa masalah ini akan teratasi jika sistem hukuman direkonstruksi dengan mengacu konsep kewenangan sebagai "bahan baku"-nya. Dengan membedah konsep kewenangan dengan pendekatan fiqh progresif yang memanfaatkan ilmu-ilmu sosial, dan dengan menggunakan teknik analisis normatif-filosofis yang bersifat preskriptif, sampai pada kesimpulan bahwa sistem hukuman tipikor harus mengacu pada status subyek hukum yang memegang kewenangan, bukan pada aspek kerugian negara sebagaimana UU Tipikor saat ini.

**Kata kunci:** *Kewenangan; Korupsi; Hukuman*

### **Abstract**

Although the Corruption Act has been specific, but its punishment system not constructed from its basic concept, that is the concept of authority. As a result, a lot of things that are paradoxical and contradictory in its substance; particularly in the construction of its criminal elements. This study departs from the belief that this problem will be solved if the system is reconstructed with reference to the concept of punishment authority as its "raw material". By dissecting the concept of authority with progressive fiqh approach that utilizes social sciences, and by using the technique of philosophical analysis of normative-prescriptive, came to the conclusion that the system of corruption punishment should refer to the status of legal subjects who holds the authority, not the aspect of state losses as Corruption Act at this time.

**Keywords:** *The Authority; Corruption; Punishment*

### **مستخلص**

على الرغم من أن قانون الفساد كانت قائمة بذاتها، ولكن يتم إنشاء أي نظام عقاب من المفهوم الأساسي هو مفهوم السلطة. ونتيجة لذلك، هناك الكثير من الأشياء التي هي المفارقة والتناقض في مضمونها. ولا سيما في بناء العناصر الإجرامية. تغادر هذه الدراسة من الاعتقاد بأن سيتم حل هذه المشكلة إذا تم إعادة بناء النظام مع الإشارة إلى مفهوم السلطة العقوبة بأنها "المواد الخام" له. بواسطة تشريح مفهوم السلطة مع نهج الفقه التدريجي التي تستخدم العلوم الاجتماعية، وباستخدام تقنية التحليل الفلسفي للمعيارية مفروضة، وجاء إلى استنتاج مفاده أن نظام معاقبة الفساد ينبغي أن تشير إلى الوضع من الموضوعات القانونية الذي يحمل السلطة، وليس الجانب من خسائر الدولة كما قانون الفساد في هذا الوقت.

**الكلمات الرئيسية:** *السلطة; الفساد; العقوبة*

### A. Pendahuluan

Secara sosiologis, publik pada umumnya menganggap hukuman terhadap korupsi di Indonesia dianggap tidak memenuhi rasa keadilan.<sup>1</sup> Banyak vonis korupsi yang mengecewakan publik, sebab antara seriusnya kasus dengan besaran hukuman yang ditetapkan pengadilan kerap kontradiktif.<sup>2</sup> Sebagai masalah global, melalui konvensi PBB telah diserukan agar setiap negara melakukan langkah-langkah kreatif melawan korupsi. Setiap negara didorong untuk memeriksa sistem hukum pemberantasan korupsinya.

Di Indonesia, peraturan tentang tindak pidana korupsi yang berlaku saat ini adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Juncto Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Meski telah dibentuk tersendiri di luar Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dan telah mengalami beberapa kali perubahan<sup>3</sup>, tetapi “pengaruh KUHP”-nya masih kuat. Di sisi lain, praktik korupsi dalam penyelenggaraan negara terus berkembang mengikuti perkembangan sosial; tentu produk hukum lama tidak bisa terlalu banyak diharapkan. Bukan hanya karena hukuman versi KUHP menjadikan jenis hukuman menjadi terbatas, beberapa aspek dalam substansi KUHP terkesan kontradiktif dan paradoks. Misalnya penekanan pada kerugian negara dalam menentukan besaran hukuman, bukannya pada status jabatan subyek hukum tipikor, sebab dasar bagi tindak pidana ini adalah kewenangan.

Kontradiksi dan paradoks dalam UU Tipikor hanya bisa diluruskan jika konstruksi tindak pidana korupsi dikembalikan ke konsep kewenangan sebagai alat ukur dan fondasinya. Dengan pendekatan rekonstruksi, kajian ini berupaya

---

<sup>1</sup>Konsep publik mengenai keadilan menurut John Rawls, yaitu: 1) setiap orang menerima dan mengetahui bahwa orang lain menganut prinsip keadilan yang sama; 2) Institusi-institusi sosial dasar pada umumnya sejalan dengan prinsip-prinsip tersebut. Dalam hal ini institusi dianggap adil ketika tidak ada pembedaan sewenang-wenang antar orang dalam memberikan hak dan kewajiban dan ketika aturan (hukum) menjadi penentu keseimbangan yang pas antara klaim-klaim yang saling berseberangan; 3) Adanya prinsip keseimbangan dan kelayakan pada pembagian kemanfaatan dalam kehidupan sosial. Uzair Fauzan & Heru Prasetyo, *Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, cet. 1 (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006). Terj. dari John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1997).

<sup>2</sup> Menurut Indonesian Corruption Watch (ICW), pada tahun 2010, dari 369 kasus korupsi yang dijatuhi hukuman, hanya 13 kasus atau 2,94 persen divonis 6-10 tahun dan hanya 2 kasus atau 0,45 persen yang divonis lebih dari 10 tahun. Pada tahun 2013 lebih mencengangkan lagi, dari 184 perkara korupsi, tidak ada kasus yang divonis lebih dari 10 tahun penjara.<sup>2</sup> Pada tahun 2013 lebih mencengangkan lagi, dari 184 perkara korupsi, tidak ada kasus yang divonis lebih dari 10 tahun penjara. Indonesian Corruption Watch, *Press Release*, Jakarta, 10 Januari 2014, 2.

<sup>3</sup> Q. S. Al-Hujurat ayat 13.

## KONSEP KEWENANGAN SEBAGAI LANDASAN FORMULASI

merevitalisasi konsep kewenangan sebagai konsep dasar bagi perbuatan korupsi. Hal ini didukung oleh menguatnya mainstraming publik dalam penyelenggaraan negara melalui konsep-konsep seperti hak asasi manusia, demokrasi, civil society (masyarakat madani), rule of law (negara hukum), good governance, konstitusionalisme, dan lain-lain. Pembahasan selanjutnya terfokus pada dua hal berkaitan dengan konsep kewenangan, yaitu konstruksi hukuman yang relevan terhadap pelaku tindak pidana korupsi jika dibentuk berdasarkan konsep kewenangan sebagai konsep dasar bai tindak pidana korupsi. Untuk mendapat gambaran tentang hal tersebut, fokus kajian akan mengarah pada dua tinjauan, yaitu konsep kewenangan sebagai landasan konseptual tindak pidana korupsi serta implikasinya pada substansi UU Tipikor.

### B. Pembahasan

#### 1. Konsepsi Kewenangan dalam Perspektif Fiqh Progresif

##### a) Konstruksi Kewenangan melalui Konstitusi

Kewenangan yang merupakan sumber potensi korupsi merupakan lembaga yang memang dibentuk sebagai keniscayaan dari kehidupan bermasyarakat. Konstuksi kewenangan berawal dari konsep publik atau masyarakat. Lembaga-lembaga sosial yang mencerminkan kebutuhan hidup manusia tidak akan ada tanpa adanya kehidupan sosial (publik). C.F. Strong menyatakan bahwa semua aspek yang berkaitan dengan negara harus diawali dari kajian tentang konsep publik (masyarakat).<sup>4</sup> Kebutuhan akan hukum adalah karena adanya kehidupan sosial<sup>5</sup>, jadi bisa dikatakan hukum mengabdikan untuk sosial.<sup>6</sup> Pembahasan ilmu hukum juga diawali oleh pembahasan tentang masyarakat, bahwa masyarakat-lah yang memerlukan

---

<sup>4</sup> Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian tentang Sejarah dan Bentuk Konstitusi-Konstitusi Dunia*, Terjemahan SPA Teamork, Cet.1 (Bandung: Nuansa-Nusamedia, 2004), 43.

<sup>5</sup> Salah satu formula atau kaidah dalam Ilmu Sosiologi sebagai ilmu yang mempelajari perilaku sosial manusia adalah “kerjasama dan konflik adalah dua sisi mata uang yang tak terpisahkan”, setiap bentuk interaksi manusia meniscayakan adanya konflik, karena itulah diperlukan kaidah atau norma yang mengaturnya.

<sup>6</sup> Aliran hukum sosiologis menyatakan bahwa hukum adalah alat (*tool*) untuk melakukan rekayasa sosial, jadi hukum bekerja bukan untuk dirinya sendiri tetapi untuk sosial (masyarakat, publik). Georges Gurvitch, *Sosiologi Hukum*, Terjemahan Sumantri Mertodipuro, cet. 2 (Jakarta: Bhatara, 1963), 21.

## Marah Halim

kaidah-kaidah hukum untuk terwujudnya keadilan, ketertiban dan ketenteraman dalam masyarakat.<sup>7</sup>

Kajian negara atau masyarakat berawal dari dalil yang dikemukakan Aristoteles yang menyebut manusia sebagai *zoon politicon* (makhluk sosial) yang selalu ingin hidup dan memenuhi kebutuhannya secara bersama-sama. Bahkan untuk hidup bersosiallah sesungguhnya manusia tumbuh dan berkembang akal budinya.<sup>8</sup> Fazlur Rahman menyatakan bahwa konsep taqwa (dalam ajaran agama) tidak akan ada jika tidak ada konteksnya, yaitu kehidupan sosial.<sup>9</sup> Islam menurutnya adalah agama dengan ide-ide tentang transformasi sosial. Tidak ada ayat al-Qur'an yang diturunkan tanpa situasi yang aktual, bahkan situasi yang praktis dan politis.<sup>10</sup>

Menurut filosof Islam (sejak abad ke-7 sampai abad ke-13), seperti al-Ghazali, motif yang utama dari munculnya masyarakat atau negara adalah karena untuk memenuhi kebutuhan yang bermacam ragam. Al-Ghazali menyatakan:

“Tuhan sewaktu menjadikan manusia, menghormati dan melebihkannya dari segala makhluk lainnya, diwujudkan manusia itu saling tolong-menolong, saling berpegangan, dan saling memelihara, karena penghidupannya tidak akan tidaklah akan sempurna kecuali kalau satu sama lain saling tolong-menolong, membantu, dan menguatkan.”<sup>11</sup>

Zainal Abidin Ahmad menyebut teori al-Ghazali tentang munculnya negara sebagai teori ketergantungan atau teori saling bergantung. Saling bergantungnya manusia adalah dalam rangka memenuhi kebutuhannya, baik kebutuhan fisik materil (kebendaan) atau kebutuhan mental spirituil (abstrak). Psikolog modern yang mengajukan teorinya berbasis kebutuhan adalah Abraham Maslow yang terkenal dengan teori kebutuhannya.<sup>12</sup> Ibn Khaldun memperkuat teori al-Ghazali, menurut Ibn Khaldun, negara terbentuk karena motif atau keinginan manusia untuk bergaul (solidaritas) antara seseorang dengan lainnya dalam rangka menyempurnakan segala

---

<sup>7</sup> E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, cet. Ke-10 (Jakarta: Ichtiar Baru-Sinar Harapan, 1983), 2.

<sup>8</sup> Hassan Shadily, *Sosiologi untuk Masyarakat Indonesia*, cet. Ke-7 (Jakarta: Pustaka Sarjana, 1980), 32.

<sup>9</sup> Fazlur Rahman, *Tema Pokok Al-Qur'an*, cet. 2 (Bandung: Pustaka, 1996), 54.

<sup>10</sup> Fazlur-Rahman, *Islam dan Modernitas: Tentang Transformasi Intelektual*, Terj. Ahsin Muhammad, cet. 1 (Bandung: Pustaka, 1985), 2.

<sup>11</sup> Zainal Abidin Ahmad, *Konsepsi Negara Bermoral Menurut Imam al-Ghazali*, cet. 1 (Jakarta: Bulan Bintang, 1975), 25.

<sup>12</sup> Sondang P. Siagian, *Teori Motivasi dan Aplikasinya* (Jakarta: Rineka Cipta, 1995), 43.

## KONSEP KEWENANGAN SEBAGAI LANDASAN FORMULASI

kebutuhan hidupnya, baik itu dalam rangka mempertahankan diri maupun menolak musuh.<sup>13</sup>

Teori al-Ghazali dan Ibn Khaldun tentang asal mula negara berkorelasi dengan teori-teori modern dari Barat misalnya teori kontrak sosial (*social contract*) yang dipopulerkan oleh tiga pemikir Barat, yaitu John Locke, Thomas Hobbes, dan Jean Jacques Rousseau.<sup>14</sup> Meski berbeda asumsi, tetapi ketiganya berangkat dari dasar bahwa negara terbentuk karena adanya kontrak sosial masyarakat antara mereka sendiri. Teori kontrak sosial ini sarat dengan nilai liberal pada zaman pencerahan (*enlightenment*).<sup>15</sup>

Bentuk konkrit dari konstruksi negara itu diwujudkan dalam sebuah piagam (*shahifat*, dokumen tertulis berisi kesepakatan). Piagam kesepakatan itu dalam kajian hukum tata negara disebut dengan konstitusi. Di dalamnya diatur mengenai hak dan kewajiban antara negara (organisasi yang dibentuk) dengan manusia-manusia. Secara singkat, yang diatur dalam konstitusi adalah kebutuhan semua warga negara itu dan bagaimana cara serta siapa yang berhak menyelenggarakannya.<sup>16</sup> Konstitusi pertama dalam sejarah Islam dipelopori Nabi Muhammad, yang memperkenalkan Konstitusi Madinah yang isinya secara umum sesuai dengan isi konstitusi modern.<sup>17</sup>

Substansi konstitusi adalah hak-hak atau kebutuhan-kebutuhan publik yang harus dijalankan oleh organisasi negara. Dalam kajian fiqh klasik, bahasan tentang ini tersimpul dalam kajian maqasid atau konsep maslahat.<sup>18</sup> Di Barat, perumusan

---

<sup>13</sup> Abd. Al-Rahman Ibn Khaldun, *Muqaddimah Ibn Khaldun* (Beirut: Dar al-Fikr, t. th), 139.

<sup>14</sup> Zainal Abidin Ahmad, *Konsepsi Negara Bermoral...*, 29.

<sup>15</sup> Thomas Hobbes berasumsi bahwa manusia bahwa sifat dasar yang sama, yakni memiliki keinginan atau ketidakeinginan terhadap suatu hal yang adakalanya berbenturan dengan manusia yang lain sehingga menimbulkan konflik. John Locke mengasumsikan bahwa sifat dasar sama, yaitu sifat baik, tetapi dalam diri manusia ada juga sifat jahat atau nafsu yang jika diikuti akan bertabrakan dengan sifat baik yang menjadi mainstream. Sedangkan Jean Jacques Rousseau menganggap bahwa sifat dasar manusia adalah saling bekerjasama untuk memenuhi kebutuhannya, sifat inilah yang mendorong terbentuknya negara atau organisasi. Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, cet. 3 (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), 77.

<sup>16</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet. Ke-19 (Jakarta: Gramedia, 1989), 95.

<sup>17</sup> Piagam Madinah tidak lain adalah upaya suatu masyarakat untuk memperbaiki ikatan sosial yang rusak dan berupaya untuk memulihkannya demi mencapai suatu kondisi peradaban yang lebih baik. Nabi Muhammad, meski mendapat mandat dan memiliki kharisma, tetapi ia tidak menggunakan itu sebagai alat untuk menasbihkan dirinya menjadi sistem, tetapi ia memelopori terbentuknya sistem melalui kesepakatan yang disebut dengan Piagam Madinah. Hal ini jauh dari kecenderungan bangsa Arab ketika itu, dalam konteks ini Muhammad layak disebut Bapak Konstitusi.

<sup>18</sup> Konsep maqasid klasik yang dipelopori oleh Imam Malik, al-Juwaini, al-Ghazali, sampai al-Syatibi menyatakan agar kelangsungan hidup atau kemaslahatan manusia dapat terjamin, ada lima hal pokok yang harus dilindungi, yaitu agama, jiwa, harta, keturunan, dan akal. Al-Syatibi sebagai wakil dari teori maqasid klasik menyatakan bahwa Allah menurunkan peraturan (rambu-rambu) tidaklah kosong dari tujuan, tujuan rambu-rambu itu adalah untuk kemaslahatan manusia di dunia dan

## Marah Halim

hak-hak publik semata-mata melalui melalui metode filsafat. Tetapi dalam Islam, fiqh progresif menjadikan konsep maslahat sebagai konsep yang operatif.<sup>19</sup>

Teori maqasid kontemporer yang digagas oleh Jasser Auda, yang secara umum berupaya mendekatkan aspek-aspek maqasid dengan praktik negara secara nyata, yaitu melaksanakan pembangunan. Teori maqasid adalah berupaya untuk menetapkan sesuatu itu menjadi hak, sehingga hak itu akan diturunkan menjadi tujuan-tujuan pembangunan. Untuk menganalisis hak-hak yang perlu diatur itulah diperlukan kerangka filosofis dan kerangka teoritis bagi hukum agar tidak keliru menempatkan suatu hak. Hakikat pembangunan adalah usaha untuk memenuhi hak-hak individual dan hak komunal yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Tidak ada pembangunan yang tidak bertujuan untuk mencapai itu. Hukum (etika) bertugas sebagai parameter nilai yang menetapkan norma yang menjadi hak berisi hak dan kewajiban dalam pergaulan masyarakat dalam suatu negara.<sup>20</sup>

Hak-hak dasar publiklah yang menjadi alasan utama berdirinya negara yang terumuskan dalam konstitusi. Konstitusi merupakan sistem bernegara, yaitu batasan-batasan umum tujuan hidup bernegara. Kesepakatan wajib ditaati sebagai sistem nilai yang mengikat untuk publik yang menyepakatinya. Kesepakatan publik adalah sesuatu yang sangat berharga, karena itu pengkhianatan atas kesepakatan berarti upaya merobohkan sistem itu sendiri, karena itu wajib dihukum. Bukan hanya dalam Islam, tetapi secara moral pengkhianatan atas suatu kesepakatan adalah hal yang

---

akhirat. Al-Yasa' Abubakar, *Metode Istishlahiah: Pemanfaatan Ilmu Pengetahuan dalam Ushul Fiqh*, cet. 1 (Banda Aceh: Bandar Publishing, 2012), 9.

<sup>19</sup> Menurut Jasser Auda, usaha untuk mengkontemporasi istilah maqasid atau maslahat', telah dilakukan misalnya oleh Mufti Mesir, Ali Jumah, dalam suatu diskusi interaktif di Mesir pada Desember 2005. Ibn 'Asyur adalah yang paling maju. Apa yang penting dari terobosan Ibn 'Asyur adalah telah membuka "pintu ijtihad" atas pengertian maqasid dengan cara yang baru. Apa yang dilakukan Ibn 'Asyur bukanlah berlandaskan "makna penghukuman" dari Al-Amiri atau makna "perlindungan" dari al-Ghazali, tetapi lebih pada pertimbangan konsep "nilai" dan konsep "sistem". Ia memaknai "perlindungan keturunan" dengan "kepedulian pada keluarga (*care for family*)". Perlindungan terhadap kehormatan (*'ird*) versi al-Ghazali diartikan dengan dengan "perlindungan martabat manusia (*protection of human dignity*) atau perlindungan hak-hak asasi manusia (*human rights*). Demikian juga, perlindungan agama versi al-Ghazali, kini oleh Ibn 'Asyur diartikan dengan pemaknaan yang baru, yaitu kebebasan berkeyakinan (*freedom of faiths*), jadi bukan hanya internal satu agama, tetapi juga menjadi prinsip bagi pemeluk agama lain. Artinya, melindungi agama juga harus diartikan sebagai menghormati perbedaan keyakinan atau toleransi. Perlindungan terhadap harta versi al-Ghazali diartikan secara socio-economic seperti "bantuan sosial", "pembangunan ekonomi", "aliran uang (*flow of money*)", "menghilangkan kesenjangan ekonomi". Jasser Auda, *Maqasid al-Syari'ah as Philosophy of Islamic Law* (London-Washington: International Institute of Islamic Thought, 2007), 21-24.

<sup>20</sup> Jasser Auda, *Maqasid al-Syari'ah as Philosophy of Islamic Law* (London-Washington: Internattional Institute of Islamic Thought, 2007), 21-24.

## KONSEP KEWENANGAN SEBAGAI LANDASAN FORMULASI

sangat dibenci. Korupsi adalah perilaku pengkhianatan terhadap kesepakatan dan kepercayaan publik sekaligus.

### b) Distribusi Kewenangan di Antara Lembaga Negara

Implikasi dari lahirnya terbentuknya negara melalui konstitusi yang berisi hak-hak publik yang ditransformasi menjadi fungsi-fungsi penyelenggaraan negara adalah dibentuknya lembaga-lembaga negara yang bertugas menyelenggarakan fungsi-fungsi yang dibentuk. Mengingat setiap fungsi negara merupakan pekerjaan yang besar, maka setiap fungsi dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang tersusun secara organisatoris, artinya cara kerja negara dalam mengelola kekuasaan sama halnya dengan prinsip-prinsip kerja organisasi.<sup>21</sup>

Ditinjau dari sifat kekuasaan berdasarkan sumbernya, maka kekuasaan negara diperoleh secara legal-rasional, artinya diperoleh dengan pemberian kepercayaan dari publik, bukan dari sumber tradisional yang feodal atau mengandalkan kharisma. Kekuasaan yang telah ditransformasikan ke dalam institusi negara disebut dengan kewenangan, yaitu kekuasaan yang diperoleh berdasarkan kontrak sosial dengan pemilik kekuasaan yang sesungguhnya, yaitu publik. Inilah yang mendorong lahirnya prinsip *structure follows functions*, fungsi-fungsi penyelenggaraan negara yang meniscayakan dibentuknya lembaga-lembaga yang bertujuan untuk mewujudkan fungsi-fungsi tersebut.

Lembaga negara atau *political institution* atau *staat organen* adalah alat kelengkapan negara, yaitu orang atau majelis yang terdiri orang-orang yang berdasarkan undang-undang dan anggaran dasar berwenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum.<sup>22</sup> Organ negara yaitu siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum. Seorang pejabat disebut sebagai organ karena, dan bila, dia melakukan fungsi membuat atau menerapkan hukum.<sup>23</sup> Menurut Kelsen, lembaga atau organ negara terbagi ke dalam dua bagian (luas dan sempit), meliputi:

- setiap orang atau lembaga dapat disebut sebagai suatu organ negara bila berfungsi menciptakan dan menjalankan norma sekaligus.

---

<sup>21</sup> Organisasi adalah bantuan bagi manajemen. Ia mencakup kegiatan-kegiatan merancang satuan-satuan organisasi dan pejabat-pejabat yang harus melakukan pekerjaan, menentukan fungsi-fungsi mereka, dan merinci hubungan-hubungan yang harus ada di antara satuan-satuan dan orang-orang. Organisasi sebagai suatu aktivitas, sesungguhnya adalah cara kerja manajemen. Sutarto, *Dasar-dasar Organisasi*, cet. 20 (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 23.

<sup>22</sup> Aria Herjon, *Hukum lembaga-lembaga Negara*, [www.scribd.net](http://www.scribd.net).

<sup>23</sup> *Ibid.*

## Marah Halim

- setiap individu dapat dikatakan sebagai organ negara bila secara pribadi ia memiliki kedudukan hukum tertentu. Ciri-ciri organ negara dalam pengertian kedua ini meliputi:
  - organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu;
  - Fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif;
  - Karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.

Dalam UUD Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Dilihat dari segi fungsinya lembaga-lembaga negara ada yang bersifat utama/primer (*primary constitutional organs*), dan bersifat penunjang/sekunder (*auxiliary state organs*). Sedangkan dari segi hirarkinya lembaga negara itu dibedakan kedalam 3 (tiga) lapis yaitu:

1. Organ lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara, dimana nama, fungsi dan kewenangannya dibentuk berdasarkan UUD 1945.
2. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, dimana dalam lapis ini ada lembaga yang sumber kewenangannya dari UUD dan ada pula undang-undang atau peraturan di bawah undang-undang;
3. Organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah meskipun dasar pembentukannya adalah UUD.

Secara sosiologis, kewenangan (kekuasaan) didistribusikan oleh konstitusi kepada lembaga-lembaga negara sehingga menciptakan klasifikasi dan hierarki lembaga dan pejabat publik. Klasifikasi lembaga-lembaga didasarkan pada prinsip *structure follows functions*, yakni setiap lembaga negara dibentuk berdasarkan fungsi (urusan) publik yang hendak diselenggarakannya. Dalam istilah hukum tata negara disebut dengan pembagian kekuasaan. Sedangkan secara hierarkhis, masing-masing fungsi penyelenggaraan negara selain terklasifikasi juga tersusun secara hierarkhis menurut prinsip-prinsip administrasi negara.

Namun demikian, sejalan dengan distribusi kewenangan, sesungguhnya pada saat yang sama telah berlaku “distribusi potensi korupsi” menurut klasifikasi dan

## KONSEP KEWENANGAN SEBAGAI LANDASAN FORMULASI

hierarki organisasi masing-masing lembaga negara. Sesuai pernyataan Acton, maka dapat juga dirumuskan suatu prinsip yang negatif, yaitu *corruption follows structures*, “potensi” korupsi membayangi setiap struktur (lembaga) yang terbentuk. Jadi, konfigurasi lembaga negara dapat dikatakan sebagai konfigurasi potensi korupsi itu sendiri, karena itu untuk memetakan potensi korupsi cukup dengan mengikuti pemetaan atau konfigurasi lembaga-lembaga yang dibentuk untuk menjalankan fungsi-fungsi negara menurut klasifikasi dan hierarkhinya.

### c) Akuisisi Kewenangan untuk Suatu Jabatan Publik

Implikasi dari terbentuknya organisasi keniscayaan pengisian strukturnya oleh manusia juga tetapi dengan kapasitas sebagai jabatan. Bagaimana proses atau mekanisme suatu kewenangan melekat pada manusia sehingga penyalahgunaan kewenangan harus dipertanggungjawabkan oleh si pemegang kewenangan adalah fokus bahasan dari akuisisi (pemerolehan) kewenangan.

Jabatan ialah sekumpulan pekerjaan yang berisi tugas-tugas yang sama atau berhubungan satu dengan yang lain, dan yang pelaksanaannya meminta kecakapan, pengetahuan, keterampilan dan kemampuan yang juga sama meskipun *tersebar di berbagai tempat*.<sup>24</sup> Sementara, “pejabat<sup>25</sup>” adalah seseorang yang memegang jabatan dalam sebuah organisasi atau pemerintah dan berpartisipasi dalam pelaksanaan kewenangan (atributif atau delegatif).<sup>26</sup> Sedangkan publik artinya orang banyak (umum). Menurut Niels Mulder, publik adalah pihak yang menerima, dan karena pembangunan ekonomi adalah tujuan kebijakan yang paling menonjol. Immanuel Kant, publik bukan lagi para pejabat atau institusi politis, melainkan masyarakat warga (*civil society*) yang kritis dan berorientasi pada kepentingan moral universal umat manusia.<sup>27</sup>

Dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme diberikan batasan istilah “pejabat negara”. Pasal

---

<sup>24</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, “*Kamus Besar Bahasa Indonesia*”, Cetakan II (Jakarta: Balai Pustaka, 1989).

<sup>25</sup> Kata “pejabat” sebagai kata benda telah tercatat sejak zaman Inggris Tengah, pertama kali terlihat pada 1314. Berasal dari Bahasa Perancis Lama *official* (abad ke-12), dari kata *officialis* dalam bahasa Latin (artinya “petugas untuk hakim, pejabat publik”), penggunaan sebagai kata benda dari kata aslinya *officialis* (“atau milik tugas, layanan, atau kantor”) dari *officium* (“kantor”). Arti “penanggung jawab pekerjaan atau tugas publik” pertama kali digunakan pada tahun 1555. Versi kata sifat-nya pertama kali digunakan dalam bahasa Inggris pada tahun 1533, melalui Perancis Lama, *oficial*.

<sup>26</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa...*

<sup>27</sup> Marhawani Ria Siombo, Publik adalah masyarakat umum sebagai anggota dari warga masyarakat dalam negara. <http://celineshan.blogspot.com/2013/09/pengertian-publik-dan-public-good.html>. Diakses pada tanggal 18 Oktober 2014.

## Marah Halim

1 ayat (1) menyatakan bahwa penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam penyelenggaraan birokrasi di Indonesia, salah satu hal yang telah menjadi sistem adalah adanya jabatan politik dan jabatan karir. Meski para ahli menyatakan antara dua jabatan ini harus jelas garis demarkasinya, akan tetapi dalam praktik, kedua jenis jabatan ini saling berinteraksi secara sosiologis. Mau tidak mau ia harus diterima sebagai sistem. Dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi, maka kedua jabatan ini harus dikenal karakteristiknya.

Jabatan politik erat kaitannya dengan signifikansi dari suatu jabatan dalam pembuatan-pembuatan kebijakan atau pembuatan keputusan yang strategis. Tujuan kelompok politik ialah untuk memperoleh kekuasaan dalam pengambilan keputusan.<sup>28</sup> Anggapan dasarnya adalah bahwa dengan membentuk wadah organisasi mereka bisa menyatukan orang-orang yang mempunyai pikiran serupa dan bisa dikonsolidasikan dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan.<sup>29</sup>

Sedangkan jabatan karir ialah sekumpulan pekerjaan yang berisi tugas-tugas yang sama atau berhubungan satu dengan yang lain, dan yang pelaksanaan suatu keputusan yang dirumuskan oleh lembaga politik. Jabatan ini disebut juga dengan jabatan birokrasi pemerintah dikenal jabatan karier, yakni jabatan dalam lingkungan birokrasi yang hanya dapat diduduki oleh PNS.

Jimly Asshiddiqie<sup>30</sup> menyebut pejabat politik sebagai pejabat negara dan pejabat karir sebagai pejabat negeri. Menurutnya, pejabat negara merupakan “*political appointee*” sedangkan pejabat negeri merupakan “*administrative appointee*”, artinya para pejabat negara itu diangkat atau dipilih karena pertimbangan yang bersifat politik, sedangkan para pejabat negeri dipilih murni karena alasan administratif. Semua pejabat yang diangkat karena pertimbangan politik (*political appointment*) haruslah bersumber dan dalam rangka pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat. Karena rakyatlah yang pada pokoknya memegang kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam bidang politik kenegaraan. Pejabat yang diangkat atas pertimbangan

---

<sup>28</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 404.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 373.

## KONSEP KEWENANGAN SEBAGAI LANDASAN FORMULASI

yang demikian itulah yang biasa disebut sebagai pejabat negara yang dipilih atau “*elected official*”.

Jabatan karir pada dasarnya diisi oleh pejabat yang direkrut berdasarkan prinsip atau jalur meritokrasi, yaitu dasar keahlian dan bersifat impersonal sedangkan jabatan politik diisi oleh pejabat yang direkrut atau dipilih melalui prinsip atau jalur demokrasi. Karena itulah, dalam administrasi publik ada upaya memisahkan antara proses politik dan proses birokrasi. Kedua proses ini memiliki struktur dan kultur yang berbeda.<sup>31</sup>

Menurut Jimly, ada 33 buah subjek organ negara yang disebut secara eksplisit dalam UUD 1945, 28 di antara memiliki kewenangan atau kewenangan-kewenangan yang bersifat konstitusional yang ditentukan oleh UUD 1945, baik kewenangan substansial (langsung diatur dalam konstitusi) ataupun sifat kewenangannya yang konstitusional seperti bank sentral yang sifatnya menurut konstitusi harus independen. Baik lembaga yang diatur langsung sifat konstitusionalnya atau sekedar disebut, sama-sama disebut sebagai lembaga konstitusional menurut UUD 1945. Pengisian jabatan-jabatan ini terjadi melalui mekanisme politik atau mekanisme karir.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Struktur yang menyetengahkan sebuah susunan dari suatu tatanan dan kultur yang mengandung nilai (*values*), sistem kebiasaan yang dilakukan oleh para pelakunya yang dapat mencerminkan perilaku dari sumberdaya manusianya.

<sup>32</sup> Lembaga-lembaga tersebut adalah Presiden (Pasal 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, dan Pasal 16 UUD 1945); Wakil Presiden (Pasal 4 ayat (2), Pasal 6, 6A, Pasal 7, 7A, 7B, 7C, Pasal 8, dan Pasal 9); Dewan pertimbangan presiden (Pasal 16); Kementerian Negara Pasal 17 ayat (1), (2), (3), dan ayat (4) UUD 1945; Menteri Luar Negeri (pasal 8 ayat (3)); Menteri Dalam Negeri pasal 8 ayat (3); Menteri Pertahanan pasal 8 ayat (3); Duta (Pasal 13 ayat (1), (2), dan ayat (3)); Konsul Pasal 13 ayat (1) UUD 1945. ; Pemerintahan Daerah Provinsi Pasal 18 dan 18A UUD 1945.; Gubernur/Kepala Pemerintah Daerah Provinsi Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.; DPRD Provinsi Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.; Pemerintahan Daerah Kabupten Pasal 18 dan 18A; Bupati/Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 ; DPRD Kabupaten Pasal 18 ayat (3) UUD 1945; Pemerintahan Daerah Kota Pasal 18 dan 18A UUD 1945. ; Walikota/Kepala Pemerintah Daerah Kota Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.; DPRD Kota Pasal 18 ayat (3); Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Pasal 2, 3, dan Pasal 8 ayat (2) dan (3); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945; Dewan Perwakilan Daerah Pasal 22E ayat (5); Komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang (Pasal 23E, 23F, dan Pasal 23G); Bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur lebih lanjut dengan undang-undang (Pasal 23D); Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Pasal 23E, 23F, dan Pasal 23G; Mahkamah Agung (MA) Pasal 24 dan Pasal 24A; Mahkamah Konstitusi (MK) Pasal 24 dan Pasal 24C; Komisi Yudisial (KY) Pasal 24B dan Pasal 24A ayat (3); Tentara Nasional Indonesia (TNI) Pasal 30 ayat (1), (2), (3), dan ayat (5)., dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 30 ayat (1), (2), (4), dan ayat (5); Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara Pasal 10. Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa Pasal 18B ayat (1); Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman Pasal 24 ayat (3); seperti Kejaksaan Agung (Lihat Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945, Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2002); Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan sebagainya; Kesatuan Masyarakat Hukum Adat<sup>32</sup> Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

## Marah Halim

Dengan demikian, dari uraian panjang lebar tentang konsep kewenangan ini, dapat disimpulkan bahwa konsep kewenangan yang menjadi dasar konseptual bagi tindak pidana korupsi adalah konsep yang komprehensif karena dapat dijelaskan anatominya dengan baik, yaitu melalui tahap konstruksi, distribusi, hingga akuisisinya oleh pejabat publik melalui sistem. Karena itu sangat wajar jika konsep ini dijadikan dasar untuk membentuk tindak pidana korupsi beserta ancaman hukumannya.

### 2. Implikasi Konsepsi Kukuman Berbasis Kewenangan Terhadap Sistem Hukum dalam UU Tipikor

#### a) Implikasi Terhadap Definisi Korupsi dalam UU Tipikor

Sejak peraturan perundang-undangan yang pertama tentang tindak pidana korupsi. Alih-alih memberikan definisi yang jelas tentang tindak pidana korupsi, UU Nomor 31 Tahun 1999 langsung masuk ke substansi yang berisi pasal-pasal yang intinya adalah jenis-jenis tindak pidana korupsi beserta ancaman hukumannya yang berbeda.

Definisi tindak pidana korupsi yang digunakan undang-undang seharusnya mengacu kepada definisi baku yang diajukan oleh para ahli dan yang dijadikan standar baku secara universal mengingat korupsi adalah kejahatan global. United Nations for Development Program (UNDP) mendefinisikan korupsi sebagai “*the misuse of public powers, office and authority for private gain through bribery, extortion, influence peddling, nepotism fraude, speed money, or embzellement*”<sup>33</sup>, "Penyalahgunaan kekuasaan publik, jabatan dan wewenang untuk keuntungan pribadi dalam bentuk penyuapan, pemerasan, menjajakan pengaruh, nepotisme fraude, uang pelicin, atau embzellement". Sementara itu World Bank, mendefinisikan korupsi sebagai “*an abuse of entrusted power by politicians or civil servants for personal gain*”<sup>34</sup>. Transparency Internasional mendefinsiikan korupsi dengan “*Dishonest or illegal behaviour especially by powerful peoples such as government officials or police officers.*”<sup>35</sup>

---

Jimly Asshiddiqie, Lembaga-Lembaga Negara, Organ Konstitusional Menurut Uud 1945, [http://www.jimly.com/makalah/namafile/50/ORGAN-ORGAN\\_KONSTITUSI.doc](http://www.jimly.com/makalah/namafile/50/ORGAN-ORGAN_KONSTITUSI.doc). Diakses tanggal 18 Oktober 2014.

<sup>33</sup> Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Ed.1, cet. 1 (Jakarta: RadjaGrafindo Persada, 2005), 10.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> <http://www.ti.or.id/index.php/glossary/list/1/ALL>. Diakses Tanggal 12 Maret 2014.

## KONSEP KEWENANGAN SEBAGAI LANDASAN FORMULASI

Dengan demikian, salah satu implikasi dari konsep kewenangan adalah pada definisi tindak pidana korupsi. Jika mengacu pada landasan konseptual tindak pidana korupsi, maka tindak pidana korupsi dapat dinyatakan sebagai penyalahgunaan kewenangan yang menyalahi fungsi jabatan publik dalam bentuk-bentuk yang ditetapkan dalam undang-undang seperti menyuap atau menerima suap, memeras, menyerobot, menerima hadiah (gratifikasi), menggelapkan, memalsu, dan sebagainya.

### **b) Implikasi Terhadap Unsur Subyek Hukum Tipikor**

Sejak Peraturan Penguasa Militer pada tahun 1957 sampai UU Nomor 31 Tahun 1999 pola penyebutan subyek hukum tidak berubah, yaitu “setiap orang” yang bermakna orang secara umum dan “pegawai negeri” yang merujuk pada aparatur atau pejabat publik. UU Nomor 31 Tahun 1999 menambahkan subyek hukum korporasi, dan UU Nomor 20 Tahun 2001 “menyumbang” subyek hukum penyelenggara negara.

Dari keempat kategori subyek hukum tindak pidana korupsi, yaitu orang secara umum, korporasi, pegawai negeri, dan penyelenggara negara, jika dihubungkan dengan sifat utama perbuatan korupsi sebagai penyalahgunaan kewenangan, maka sesungguhnya yang menjadi subyek hukum utama adalah penyelenggara negara dan pegawai negeri, sebab pejabat publik inilah yang menyelenggarakan urusan negara secara aktif, adapun subyek hukum “orang” dan “korporasi” keterlibatannya sangat bergantung kepada kedua subyek hukum jabatan tadi.

Sesuai dasar sifat korupsi sebagai kejahatan jabatan, maka korupsi hanya bisa dilakukan dalam penyelenggaraan urusan-urusan publik, dan urusan publik selamanya hanya diselenggarakan oleh pejabat publik dan orang yang memiliki hubungan kerja dengan penyelenggaraan urusan itu, tetapi pejabat publik adalah unsur yang paling utama, karena dialah yang diberi kekuasaan oleh undang-undang untuk menyelenggarakan urusan itu. Jadi, seharusnya subyek hukum jabatan ditempatkan sebagai subyek hukum utama, sedangkan subyek hukum “orang” secara umum jika terlibat sesungguhnya sebagai subyek penyerta karena tidak mungkin ia menjadi pelaku utama karena tidak ada kekuasaan. Penekanan bahwa pejabat atau aparatur publik sebagai subyek hukum utama tindak pidana korupsi dipertegas oleh Konvensi PBB tentang pemberantasan tindak korupsi yang telah diratifikasi Indonesia.

## Marah Halim

Upaya menjadikan pejabat publik sebagai subyek hukum utama tindak pidana korupsi juga terdapat dalam beberapa Rancangan Undang-undang Revisi Tindak Pidana korupsi. RUU tahun 2010 mengajukan konsep subyek hukum pidana korupsi sebagai berikut:

*Pasal 5 RUU Tipikor berbunyi:*

*Pejabat Publik yang menyalahgunakan fungsi atau kedudukannya melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang berada dalam fungsinya secara melawan hukum, dengan maksud memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya untuk kepentingan diri sendiri, orang lain, atau Korporasi, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).*

Menurut Indonesian Corruption Watch (ICW), rancangan Pasal 5 ini memang mempersempit subyek pelaku tindak pidana korupsi terbatas hanya Pejabat Publik, tetapi rancangan ini tidak memasukkan pelaku dari pihak swasta ataupun korporasi sebagai subyek tindak pidana sehingga tidak dapat dijerat di kemudian hari.<sup>36</sup> Hal ini tentu tidak sejalan dengan realitas secara sosiologis karena adakalanya korupsi juga melibatkan masyarakat atau korporasi dengan berbagai bentuk modus operandi-nya. Seharusnya pejabat publik dijadikan sebagai subyek hukum utama, sementara orang secara umum atau korporasi sebagai subyek hukum penyerta (sekunder).

Dari RUU 2010 tersebut dapat disinyalir bahwa ada keresahan publik terhadap substansi Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor yang ada yang mengaburkan subyek hukum tindak pidana korupsi. Keresahan inilah sesungguhnya efek atau dampak psikologis yang ditimbulkan oleh substansi sebuah undang-undang yang bertentangan dengan opini dan perasaan publik, jika tidak ada masalah dengan kedua pasal itu, niscaya upaya revisi tidak akan mengemuka. Secara logika, jika subyek hukum korupsi langsung menyebut pejabat publik maka barulah cocok pasal yang menyatakan jika ada pihak lain yang terlibat seperti subyek hukum orang atau korporasi, maka akan dihukum sebagaimana ancaman hukuman untuk si pejabat publik.<sup>37</sup> Demikian juga, jika langsung menyebut pejabat publik, maka barulah cocok pasal tentang persobaan atau pasal tentang permufakatan jahat untuk melakukan korupsi.

---

<sup>36</sup> Indonesian Corruption Watch (ICW), *Studi atas Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*, Bahan Presentasi Hasil Penelitian, Juli -November 2014.

<sup>37</sup> Pasal 5 ayat (2), Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 7 ayat (2) UUPTK Nomor 20 Tahun 2001.

## KONSEP KEWENANGAN SEBAGAI LANDASAN FORMULASI

Jadi, implikasi konsep kewenangan atas unsur subyek hukum tindak pidana korupsi adalah menegaskan bahwa subyek hukum utama dalam hal terjadinya tindak pidana korupsi adalah pejabat publik karena dialah yang memegang kewenangan dalam penyelenggaraan urusan publik. Subyek hukum yang lain “orang” atau “korporasi” dapat saja terlibat korupsi namun tetap dalam kaitannya dengan seorang pejabat publik. Jika si pejabat publik tidak bersedia melakukan korupsi, maka korupsi tidak akan pernah terjadi.

### c) Implikasi Terhadap Unsur Perbuatan Pidana Korupsi

Implikasi selanjutnya dari konstruksi hukum tindak pidana korupsi adalah terhadap unsur perbuatan tindak pidana korupsi. UU Tipikor yang berlaku saat ini sebagaimana dinyatakan di atas, tidak memberikan definisi tindak pidana korupsi, hal ini tentu saja menyebabkan tidak jelasnya apa sesungguhnya unsur perbuatan yang termasuk tindak pidana korupsi.

Dengan mengacu pada konsep penyalahgunaan kewenangan, maka unsur perbuatan dalam tindak pidana korupsi hanya satu, yaitu perbuatan menyalahgunakan kewenangan. Akan tetapi karena kewenangan adalah sesuatu yang abstrak, maka ia hanya bisa dibuktikan lewat salah satu dari bentuk-bentuk yang ada dalam UU Tipikor, seperti penyuapan, pemalsuan, pemerasan, dan lain-lain. Analoginya dalam hukum Islam adalah meminum khamar. Khamar adalah sifat memabukkan yang abstrak yang hanya bisa ditemukan dalam jenis-jenis minuman yang memabukkan.

Sesungguhnya dengan adanya penyalahgunaan kekuasaan oleh subyek hukum jabatan, maka dengan sendirinya tindak pidana telah terjadi tanpa harus membuktikan kerugian negara. Dalam praktik, kerugian negara sulit dibuktikan dan gara-gara unsur ini muncul istilah pengembalian kerugian negara. Celakanya, menurut ICW ada kasus di SP3-kan karena tersangka mengembalikan kerugian negara. Ada juga kasus yang tertunda prosesnya karena harus menunggu hasil audit terlebih dahulu<sup>38</sup>, tentu saja ini secara tidak langsung bertentangan dengan sifat tindak pidana korupsi sebagai tindak pidana formil.

Menurut Andi Hamzah, inti delik kerugian keuangan negara atau perekonomian negara sudah tidak relevan lagi menjadi unsur tindak pidana korupsi, hal ini dinyatakannya sebagai berikut:

---

<sup>38</sup> Indonesian Corruption Watch (ICW), *Studi atas Unsur...* 7.

## Marah Halim

“Sebenarnya, bagian inti delik kerugian keuangan negara atau perekonomian negara sudah tidak relevan, karena UNCAC menegaskan bahwa “kerugian negara bukan unsur korupsi”; yang penting ialah ada perbuatan, perbuatan itu melawan hukum untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi.....Sangatlah keliru praktek sekarang baik oleh KPK maupun kejaksaan yang mulai mencari kerugian keuangan negara sebagai bagian inti delik terpenting....inti dari perbuatan korupsi adalah pada sifat melawan hukum yang oleh pakar hukum pidana, meski melawan hukum ini memiliki beberapa arti, namun bermuara pada satu arti, yaitu “tidak mempunyai hak (hij heeft geen eigen recht)”.....Menurut UNCAC kerugian negara bukan unsur korupsi, artinya swasta juga dapat menderita kerugian akibat perbuatan korupsi yang dilakukan pejabat publik...misalnya dalam hal pemenangan tender, dengan kewenangan yang dimilikinya, pejabat publik dapat memenangkan salah satu peserta tender yang dikehendaknya”.<sup>39</sup>

Dengan demikian, konsep kewenangan akan memperjelas unsur perbuatan pidana dalam tindak pidana korupsi yang dalam UU Tipikor sekarang terkesan banyak dan berdiri sendiri dengan ancaman sanksi yang tersendiri pula. Hal ini semakin menguatkan kesan bahwa UU Tipikor tidak dibangun di atas landasan konseptual yang kuat. Penegasan unsur perbuatan pidana ini sangat penting untuk menghindari bervariasinya hukuman tindak pidana korupsi sesuai dengan wujud penyalahgunaan kekuasaan itu, padahal jenis-jenis itu adalah sekedar pintu masuk untuk membuktikan adanya penyalahgunaan kewenangan, jika salah satu dari perbuatan itu terbukti maka terbuktilah penyalahgunaan kewenangnya, dengan terbuktinya penyalahgunaan kewenangnya, maka seseorang yang terlibat korupsi sudah dapat menerima hukuman.

### **d) Implikasi Terhadap Sistem Hukuman Terhadap Tindak Pidana Korupsi**

Sesuai dengan tujuan kajian ini untuk membangun sistem hukuman yang relevan, maka relevansi yang dimaksud adalah relevan dengan karakteristik perbuatan pidananya serta relevan dengan subyek hukum yang melakukan tindak pidana tersebut. Baik perbuatan pidana, subyek hukum, serta ancaman hukuman untuk tindak pidana korupsi semuanya dibangun berdasarkan konsep kewenangan yang merupakan unsur pokok dari definisi tindak pidana korupsi yang dirumuskan oleh baik para pakar maupun organisasi nasional dan internasional yang memiliki *concern* dengan masalah korupsi.

---

<sup>39</sup> Andi Hamzah, *Perundang-Undangan Pidana Tersendiri (Nonkodifikasi)*, cet. 1 (Jakarta: Sofmedia, 2014), 137.

## **KONSEP KEWENANGAN SEBAGAI LANDASAN FORMULASI**

Unsur subyek hukum dan unsur perbuatan sangat menentukan jenis hukuman tindak pidana korupsi. Penekanan bahwa subyek hukum adalah pejabat atau aparatur publik menyebabkan hukuman yang perlu dikonstruksi untuk tindak pidana korupsi adalah hukuman yang berkaitan dengan kewenangannya itu sendiri, apakah pemecatan secara otomatis, sebab secara moral tidak mungkin memegang jabatan kembali. Selanjutnya konstruksi ini dapat dikembangkan untuk menutup saluran-saluran yang memungkinkan pelaku korupsi terlibat kembali dalam penyelenggaraan urusan publik. Dalam hal ini peradilan non-formal seperti peradilan kode etik dan peradilan adat dapat memberikan kontribusi. Peradilan kode etik dapat dilakukan oleh organisasi profesi, lembaga pendidikan, lembaga adat, dan sebagainya.

Selain itu, dengan berpegang pada konsep penyalahgunaan kewenangan, akan terwujud sistem hukuman yang satu dan tidak terjebak pada jenis-jenis korupsi sebagaimana yang terdapat dalam UU Tipikor saat ini. Karena korupsi adalah penyalahgunaan wewenang, maka hukumannya bisa berbentuk paket yang disesuaikan dengan hierarki jabatan pelakunya dalam organisasi pemerintahan. Inilah makna kepastian hukum dalam penegakan hukum untuk tindak pidana korupsi. Tugas hakim nantinya bukan membentuk hukuman seperti saat ini, tetapi betul-betul sebagai pemeriksa atas ada atau tidaknya penyalahgunaan kewenangan.

### **C. Penutup**

Dengan demikian, konstruksi hukuman tindak pidana korupsi berdasarkan konsep kewenangan menurut perspektif fiqh progresif akan mendorong perubahan paradigma dalam sistem hukuman tindak pidana korupsi:

#### **1. Dari Hukuman yang Subyektif ke Hukuman yang Obyektif**

Subyektifitas yang dimaksud disini adalah subyektifitas penegak hukum sejak penyidik, penuntut, hingga pemeriksaan kasus korupsi. Dengan pembakuan jenis hukuman tanpa alternatif bahkan hukuman kumulatif, maka akan menutup penyalahgunaan kewenangan oleh lembaga penegak hukum sebagaimana yang terjadi saat ini. Akan terwujud hukuman yang obyektif karena yang perlu dibuktikan bukan kerugian negara, tetapi ada atau tidaknya penyalahgunaan kewenangan. Hukuman dibentuk berdasarkan status sosial (jabatan) yang dengan mudah dapat diketahui dalam sistem administrasi saat ini. Level pangkat dan jabatan yang sama memiliki tanggung jawab yang sama. Hal ini akan mencegah terjadinya variasi hukuman terhadap pelaku dengan status yang sama tetapi dihukum dengan

## Marah Halim

perbedaan yang sangat berbeda. Contoh kasus<sup>40</sup> yang dikemukakan oleh peneliti Indonesian Corruption Watch, Tama S. Langkun, telah cukup untuk memberikan gambaran bahwa begitu terang-terangannya hakim membedakan hukumannya pada kasus yang sama dengan kedudukan pelaku yang sama; padahal dengan doktrin yurisprudensi saja sebetulnya kasus hukuman ini tidak akan bermasalah, cukup menjadikan hukuman yang terlebih dahulu menjadi rujukan atas hukuman yang setelahnya.

### 2. Dari Hukuman Kuantitatif ke Hukuman Kualitatif

Formula hukuman yang ada dalam UU Tipikor saat ini dibuat berdasarkan ukuran kuantitatif yang ketat, yaitu hukuman maksimal dan hukuman minimal yang sulit dicari dasar pertimbangannya. Dengan konsep kewenangan akan menggeser paradigma kuantitatif yang kerap menjadi ajang transaksional di kalangan penegak hukum. Dengan pola ini, paket hukuman kualitatif yang langsung menyebutkan jenis untuk semua bentuk tindak pidana korupsi sesuai dengan tingkatan jabatan dan pangkat dari pelaku tindak pidana korupsi. Hakikatnya dalam pola kualitatif ini, “hukuman mati” diberlakukan, tetapi kematian secara sosial dan mental. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari apa yang dilakukannya pada publik. Hukuman publik bukan hukuman yang bersifat deraan fisik, tetapi deraan mental. Hukuman larangan menshalatkan jenazah koruptor<sup>41</sup> atau membuat kebun koruptor adalah hukuman mental. “Kekuatan yang besar melahirkan tanggung jawab yang besar” adalah ungkapan bijak yang kerap kita dengar di film-film klasik tentang dunia persilatan yang menggambarkan orang yang memiliki kemampuan ilmu *kanuragan* yang tinggi memiliki tanggung jawab yang tinggi pula.

### 3. Dari hukuman ta'zir ke hukuman hudud

Hal yang paling fundamental yang akan merubah sistem hukuman terhadap tindak pidana korupsi adalah karena dengan konsep penyalahgunaan kewenangan akan dapat diketahui dengan pasti tingkatan jabatan, urusan publik yang diselenggarakan, serta mudharat yang ditimbulkannya, maka untuk subyek hukum dalam level jabatan atau pangkat tertentu harus dikenakan hukuman hudud, khususnya untuk jabatan-jabatan yang dibentuk dengan dasar hukum Undang-

---

<sup>40</sup> Kasus dua kepala dinas kehutanan yang sama-sama kepala dinas dalam kasus yang sama tetapi dihukum dengan perbedaan hukuman yang sangat mencolok, yang satu dihukum 2,5 tahun penjara dan yang lain dihukum dengan 5 tahun penjara. Tama S. Langkun dalam Forum Indonesia, MetroTV, 02 Oktober 2014, Pukul 20.00 WIB.

<sup>41</sup> Hukuman yang diusulkan oleh Nahdhatul Ulama terhadap pelaku korupsi.

## KONSEP KEWENANGAN SEBAGAI LANDASAN FORMULASI

Undang Dasar. Sesuai dengan pembahasan yang lalu bahwa korupsi adalah pengkhianatan konstitusi, maka untuk jabatan-jabatan yang dibentuk berdasarkan konstitusi telah layak dijatuhi dengan hudud. Sebab korupsi sama dengan bughat, yaitu kejahatan yang ingin menghancurkan negara secara fisik, bedanya korupsi adalah penghancuran negara secara sistematis melalui sistemnya.

#### 4. Dari peradilan tunggal ke peradilan berlapis (multiple litigation)

Paradigma hukuman sebagaimana yang diharapkan di atas akan bisa terwujud jika dilakukan melalui sistem peradilan berlapis sebagai sistem yang mengadopsi ide-ide pluralisme, diversifikasi hukum, serta konsep “*the living law*”. Sistem peradilan yang dimaksud adalah sistem peradilan berlapis (*multiple justice system*) sebagai kontra terhadap sistem peradilan tunggal yang diterapkan saat ini. Sebagai kejahatan yang diklaim sebagai *extraordinary crime* (kejahatan yang luar biasa), maka tindak pidana korupsi juga harus dihadapi dengan cara-cara yang tidak biasa, termasuk dalam sistem peradilannya. Modal sosial untuk ini telah banyak dimiliki karena semua aspek kehidupan di Indonesia diikat oleh nilai-nilai sosial. Hukuman formal melalui lembaga peradilan dianggap tidak memiliki efek jera yang fundamental bagi pelaku korupsi yang telah terpidana atau pelaku-pelaku korupsi yang belum berstatus sebagai terpidana.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abubakar, Al-Yasa”. *Metode Istishlahiah: Pemanfaatan Ilmu Pengetahuan dalam Ushul Fiqh*, Cet. 1. Banda Aceh: Bandar Publishing, 2012.
- Ahmad, Zainal Abidin. *Konsepsi Negara Bermoral Menurut Imam al-Ghazali*, Cet. 1. Jakarta: Bulan Bintang, 1975.
- Andi Hamzah. *Perundang-undangan Pidana Tersendiri (Nonkodifikasi)*, Cet. 1. Jakarta: Sofmedia, 2014.
- Asshiddiqie, Jimly. *Lembaga-Lembaga Negara, Organ Konstitusional Menurut UUD 1945*, [http://www.jimly.com/makalah/namafile/50/ORGAN-ORGAN\\_KONSTITUSI.doc](http://www.jimly.com/makalah/namafile/50/ORGAN-ORGAN_KONSTITUSI.doc). Diakses tanggal 18 Oktober 2014.
- \_\_\_\_\_, “*Perihal Undang-Undang*”, Cet. 1. Jakarta, Sinar Grafika, 2010.
- Auda, Jasser. *Maqasid al-Syari’ah as Philosophy of Islamic Law*. London-Washington: Internattional Institute of Islamic Thought, 2007.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Ke-19. Jakarta: Gramedia, 1989.

## Marah Halim

- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. “*Kamus Besar Bahasa Indonesia*”, Cetakan II. Balai Pustaka: Jakarta, 1989.
- Fauzan, Uzair. & Prasetyo, Heru *Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Cet. 1. Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2006. Terjemahan dari John Rawls, *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1997.
- Fazlur-Rahman, *Islam dan Modernitas: Tentang Transformasi Intelektual*, Terjemahan Ahsin Muhammad, Cet. 1. Bandung: Pustaka, 1985.
- Gurvitch, Georges. *Sosiologi Hukum*, Terjemahan Sumantri Mertodipuro, Cet. 2. Jakarta: Bhatara, 1963.
- Hamzah, Andi. *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Ed.1, Cet. 1, (Jakarta: RadjaGrafindo Persada, 2005), hlm. 10.
- Herjon, Aria. *Hukum lembaga-lembaga Negara*, [www.scribd.net](http://www.scribd.net).
- [Http://www.ti.or.id/index.php/glossary/list/1/ALL](http://www.ti.or.id/index.php/glossary/list/1/ALL). Diakses Tanggal 12 Maret 2014.
- Ibn Khaldun. Abd. Al-Rahman. *Muqaddimah Ibn Khaldun*, t.tp: Dar al-Fikr, t. th.
- Indonesian Corruption Watch, Press Release, Jakarta, 10 Januari 2014.
- \_\_\_\_\_, *Studi atas Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*, Bahan Presentasi Hasil Penelitian, Juli -November 2014.
- Rahman, Fazlur. *Tema Pokok Al-Qur’an*, Cet. 2. Bandung: Pustaka, 1996.
- Shadily, Hassan *Sosiologi untuk Masyarakat Indonesia*, Cet. Ke-7. Jakarta: Pustaka Sarjana, 1980.
- Siagian, Sondang P. *Teori Motivasi dan Aplikasinya*, Jakarta:Rineka Cipta, 1995.
- Siombo, Marhawani Ria. Publik adalah masyarakat umum sebagai anggota dari warga masyarakat dalam negara. <http://celineshan.blogspot.com/2013/09/pengertian-publik-dan-public-good.html>. Diakses pada tanggal 18 Oktober 2014.
- Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian tentang Sejarah dan Bentuk Konstitusi-Konstitusi Dunia*, Terjemahan SPA Teamork, Cet.1. Bandung: Nuansa-Nusamedia, 2004.
- Sutarto, *Dasar-dasar Organisasi*, Cet. 20, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002.
- Tanya, Bernard L., Simanjuntak, Yoan N. dan Hage, Markus Y. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Cet. 3. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.

## **KONSEP KEWENANGAN SEBAGAI LANDASAN FORMULASI**

Utrecht, E. dan Djindang, Moh. Saleh. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cet. Ke-10. Jakarta: Ihtiar Baru-Sinar Harapan, 1983.