

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam konteks yang komprehensif, tidak dapat dipungkiri lagi bahwa korupsi merupakan *white collar crime* (kejahatan kerah putih) dengan perbuatan yang selalu mengalami dinamisasi modus operandinya dari segala sisi sehingga dikatakan sebagai *invisible crime* (kejahatan tidak terlihat) yang sulit memperoleh prosedural pembuktiannya, karna seringkali memerlukan “pendekatan sistem” (*systemic approach*) terhadap pemberantasannya.¹

Di berbagai belahan dunia, korupsi selalu mendapatkan perhatian yang lebih dibandingkan dengan tindak pidana lainnya. Fenomena ini dapat dimaklumi mengingat dampak negatif yang ditimbulkan oleh tindak pidana ini dapat menyentuh berbagai bidang kehidupan dan merupakan ancaman serius terhadap cita-cita menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Penjelasan atas Undang-undang Republik Indonesia nomor 20 tahun 2001 tentang perubahan atas undang-undang nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi:

II Pasal Demi Pasal

Angka 3

¹Indrianto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, Diadit Media, Cet. Pertama, Jakarta, 2009, h. 87

Pasal 12 B Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “gratifikasi” dalam ayat ini adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (discount), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Gratifikasi tersebut baik yang diterima di dalam negeri maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik.²

Dalam perkembangannya pemberian gratifikasi tidak hanya berupa barang, tiket perjalanan maupun uang, kini muncul jenis gratifikasi yang baru yaitu pemberian dalam bentuk layanan seks berupa kesenangan dan kenikmatan seks, maka terdapat kelemahan di dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tipikor pada penjelasan gratifikasi pada Pasal 12B yaitu masih kaburnya pengaturan mengenai gratifikasi seksual di dalamnya karena pelayanan seksual tidak disebutkan sebagai salah satu bentuk atau jenis yang dapat dikategorikan sebagai gratifikasi. Tidak disebutkannya layanan seksual sebagai salah satu bentuk penjelasan gratifikasi pada Pasal 12B Undang-undang Tipikor telah menyebabkan maraknya praktek Gratifikasi dalam bentuk layanan seksual. Tidak disebutkannya secara eksplisit tentang jasa layanan seks hanya ada frasa “fasilitas lainnya”. Undang-undang Pemberantasan Tipikor tidak memberikan penjelasan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan “fasilitas lainnya”.

² Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kegiatan memberikan “sesuatu” kepada seseorang dengan dilatar belakangi sebuah maksud apabila tidak dicegah dapat menjadi suatu kebiasaan yang bersifat negatif dan dapat mengarah menjadi potensi perbuatan korupsi di kemudian hari. Potensi korupsi inilah yang berusaha dicegah oleh peraturan Undang-undang. Oleh karena itu, berapapun nilai gratifikasi yang diterima seorang Penyelenggara Negara atau Pegawai Negeri, bila pemberian itu patut diduga berkaitan dengan jabatan/kewenangan yang dimiliki, maka sebaiknya Penyelenggara Negara atau Pegawai Negeri tersebut segera melaporkannya. Selain itu hakim dapat juga melakukan penafsiran ekstentif terhadap kata “barang” yang disebutkan sebagai salah satu bentuk pengertian gratifikasi pada Penjelasan gratifikasi pada Pasal 12B. Hal ini sejalan dengan yang pernah dilakukan oleh Hakim Bismar Siregar.

Kesadaran pegawai dan penyelenggara Negara yang melaporkan penerimaan gratifikasi cukup rendah. Sejak 2004, jumlah laporan soal gratifikasi terus meningkat hingga 2011, Namun angkanya sempat turun pada 2012. Untuk 2010 ada 349 laporan, 2011 sebanyak 1.373 laporan dan 2012 sebanyak 1.158 laporan.³

Sejauh ini, kondisi tindak pidana korupsi di Indonesia masih mengkhawatirkan kendati mengalami peringkat Indeks Persepsi Korupsi (IPK) satu level dari tahun sebelumnya. Hal ini dapat dilihat dari laporan *Transparency International* (TI) tahun 2018 yang menempatkan Indonesia

³ Koran Tempo, Kpk Akan Telisik Gratifikasi Seks, <https://koran.tempo.co/read/nasional/297236/kpk-akan-telisik-gratifikasi-seks>, diakses 9 Januari 2013.

pada peringkat 89 dengan nilai 38 dari 180 negara (*skala yang digunakan 0-100. Nilai 0 artinya paling korup, sedangkan nilai 100 berarti paling bersih*).⁴

Pengaturan mengenai gratifikasi seksual tidak diatur secara jelas dan disertai sanksi yang berat serta belum adanya ketentuan sanksi bagi pelaku dan pemberi layanannya. Hal ini menjadi beberapa penyebab praktek gratifikasi seksual tersebut masih merajalela dan sulit untuk ditindak lanjuti, sehingga banyak pelaku gratifikasi seksual lepas dari jeratan hukum dan cenderung untuk mengulangi perbuatan tersebut. Terjadi beberapa contoh kasus yang dalam putusan Tindak pidana korupsi, pejabat yang menerima gratifikasi seksual tersebut dipandang sebelah mata. Pejabat yang diduga menikmati gratifikasi seksual itu marak terjadi, tetapi belum satupun yang tersentuh hukum.

Adapun sanksi pidana yang tepat dapat diberikan kepada para pelaku gratifikasi seksual, baik pelaku pemberi maupun penerima gratifikasi seksual dapat dijerat atau didakwa dengan ketentuan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 dalam Pasal 5, di mana gratifikasi merupakan pemberian yang dilarang baik berupa benda berwujud maupun tidak berwujud, berupa fasilitas, tiket dan hotel maupun aspek yang terkait dengan pemberian hak termasuk hak kekayaan intelektual.⁵ Akan tetapi dalam UU Tipikor belum memuat ketentuan sanksi terhadap pelaku dan pemberi layanannya, dan asal uang sebagai transaksi tersebut.

⁴ Transparency International, *Corruption Perception Index 2018*, Transparency International 2019, h. 3.

⁵ Syafira Nadya, *Tinjauan Yuridis Tindak Pidana Menerima Gratifikasi Berdasarkan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 JO Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Pemberantasan tindak pidana korupsi*. 2015, h. 6.

Beberapa penyebab praktek gratifikasi seksual tersebut masih merajalela dan sulit untuk ditindaklanjuti. Sehingga, banyak pelaku gratifikasi seksual lepas dari jeratan hukum dan cenderung untuk mengulangi perbuatan tersebut. Pelaku yang menerima suap berupa gratifikasi seksual tersebut harus dikenai pasal berlapis, dan yang sebaiknya hukuman untuk para pelaku gratifikasi seksual itu adalah hukuman mati.

UU Tipikor yang berlaku pada saat ini dirasa kurang cukup memadai, karena belum mampu mengatur secara terperinci seluruh aspek gratifikasi seksual. Pada 22 Maret lalu KPK menangkap Setyabudi di ruang kerjanya karena menerima suap Rp 150 juta dari Asep Triana. Asep ditengarai merupakan orang dekat Toto. KPK menduga suap tersebut berkaitan dengan kasus korupsi dana bantuan sosial tahun 2009 dan 2010. Setyabudi adalah ketua majelis hakim kasus itu, dengan anggota hakim Ramlan Comel dan Jojo Johari. Dalam kasus ini, KPK memeriksa rekan kerja Setyabudi. Selain hakim, KPK memeriksa staf di kantor Pemerintah Kota Bandung. Tak hanya diduga menerima suap, hakim Setyabudi Tejocahyono diduga juga menerima gratifikasi seks. Dugaan itu terungkap dari pemeriksaan terhadap pengusaha Toto Hutagalung, tersangka penyuapan terhadap Setyabudi. Setyabudi disebut-sebut meminta “jatah” layanan tersebut pada setiap Kamis atau Jumat. Dalam penjelasan kepada penyidik, menurut sumber itu, tidak diperoleh alasan hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Bandung memilih layanan itu pada Kamis atau

Jumat. Johnson mengatakan, sepengetahuan dia dari kliennya, Setyabudi selalu meminta disediakan layanan itu setiap Jumat.⁶

Sebagaimana diketahui praktek gratifikasi tersebut bertentangan dengan nilai-nilai di masyarakat serta merugikan negara karena adanya hal-hal yang melatar belakangi pemberian gratifikasi. Sehingga diperlukannya sanksi pidana guna menanggulangi fenomena tersebut. Gratifikasi Seksual perlu dibuatkan aturan secara khusus yang mampu mengatur secara menyeluruh dan terperinci.

Beranjak dari uraian di atas, penulis menemukan kekaburan norma (vague van normen) atas Penjelasan gratifikasi pada Pasal 12B Ayat (1) Undang-undang Tipikor berkaitan dengan pengertian fasilitas lainnya. Pada Penjelasan gratifikasi pada Pasal 12B Ayat (1) Undang-undang Tipikor tidak ada disebutkan mengenai pengertian dan jenis dari fasilitas lainnya tersebut. Kondisi norma yang disebut kekaburan norma ini terjadi akibat peraturan perundang-undangan telah tersedia namun rumusan kata atau kalimatnya kurang jelas sehingga menimbulkan kekaburan pengertian-pengertian.

⁶ Tempo Online, Hakim Setyabudi Diduga Menerima Gratifikasi Seks, <http://www.tempo.co/read/news/2013/04/17/063473942/Hakim-Setyabudi-Diduga-MenerimaGratifikasi-Seks>, diakses 5 September 2013.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana makna “fasilitas lainnya” dalam gratifikasi seksual pada Undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi ?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk menganalisis makna “fasilitas lainnya” dalam gratifikasi seksual pada Undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis temuan dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran, konsep-konsep, terhadap ilmu pengetahuan khususnya berkenaan dengan Penegakan hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara Praktis hasil penelitian dapat memberikan kontribusi untuk memperbaiki dan/atau Membantu mengevaluasi kinerja pemerintah dalam memperbaiki “Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”.

1.5 Keaslian Penelitian

Penelitian yang berjudul **“KONSTRUKSI MAKNA “FASILITAS LAINNYA” PADA GRATIFIKASI DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2001 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK**

PIDANA KORUPSI” ialah hasil karya penulis, setelah melakukan penelusuran beberapa literatur dan internet belum menemukan penelitian yang sama dengan judul penelitian yang penulis ajukan, jika mirip ada seperti halnya sebagai berikut:

No.	Judul Karya Tulis Ilmiah	Nama	Institusi	Fokus Pembahasan
1.	Gratifikasi Pelayanan Seksual Dalam Tindak Pidana Korupsi	Muh. Arief Syahroni.	Universitas Airlangga Surabaya 2020	hukum pengaturan gratifikasi berupa pelayanan seksual dalam tindak pidana korupsi
2.	Kebijakan Hukum Terhadap Gratifikasi Seksual Dalam Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia	Kade Richa Mulyawati	Universitas Udayana Denpasar 2014	Menyikapi persoalan terjadinya gratifikasi seksual di Indonesia pada masa yang akan datang (ius contituendum)

3.	Kebijakan Formulasi Mengenai Gratifikasi Dalam Undang-undang Korupsi Dan Penerapan Hukumnya	Heri Yulianto	Universitas Diponegoro Jawa Tengah 2004	Kebijakan formulasi mengenai gratifikasi yang baik dan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai dalam proses penegakan hukum.
----	---	---------------	---	---

Sedangkan judul yang penulis angkat adalah Konstruksi Makna “Fasilitas Lainnya” Pada Gratifikasi Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, oleh karena itu isu hukum dalam tesis ini jelas berbeda dengan judul-judul tersebut, sehingga tesis ini masih original.

1.6 Metodologi Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun ketentuan hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakteristik preskriptis ilmu hukum. Penelitian hukum ini dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.⁷

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011. h. 35

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Dalam karya ilmiah ini digunakan 3 (tiga) pendekatan masalah yang berupa :

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu Undang-undang dengan undang lainnya atau antara Undang-undang Dasar atau antara regulasi dan Undang-undang.⁸
- b. Pendekatan koseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum pemahaman akan pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang di hadapi menurut Peter Muhammad Marzuki.⁹
- c. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) merupakan jenis pendekatan yang peneliti mencoba untuk membandingkan baik dengan negara-negara lain maupun

⁸ *Ibid.* h. 93

⁹ *Ibid.* h. 95

dengan peristiwa-peristiwa yang pernah terjadi dalam satu negara. Untuk itu dalam penelitian ini dikenal dengan 2 (dua) Pendekatan perbandingan (*comparative approach*), yakni pendekatan perbandingan makro (*macro comparative approach*) serta pendekatan perbandingan mikro (*micro comparative approach*). Pendekatan perbandingan makro (*macro comparative approach*) digunakan untuk membandingkan suatu kejadian atau peristiwa hukum yang terjadi diberbagai negara, sedangkan pendekatan perbandingan mikro (*micro comparative approach*) hanya membandingkan dalam suatu negara tertentu dalam periode waktu tertentu.¹⁰

Perbandingan aturan hukum dilakukan pada 3 (tiga) negara yaitu:

1. *Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009*.
(Malaysia)
2. *Prevention of Corruption Act (Chapter 241)*. (Singapura)
3. *The Prevention of Corruption Act (Amendment) Act 2018*.
(India)

1.6.3 Bahan Hukum

Adapun dalam penelitian ini kami sebagai penulis mengambil sumber bahan hukum primer dan sekunder:

a. Bahan hukum primer:

1. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

¹⁰ C.F.G Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Penerbit Alumni, cetakan ke-2, Bandung, 2006, h. 139.

2. Sumber bahan hukum primer: Penjelasan gratifikasi pada Pasal 12B Ayat (1) Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
3. *Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009*. (Malaysia)
4. *Prevention of Corruption Act (Chapter 241)*. (Singapura)
5. *The Prevention of Corruption Act (Amendment) Act 2018*. (India)

B. Bahan Hukum Sekunder:

1. Diktat atau literatur hukum
2. Kamus hukum
3. Jurnal-jurnal hukum
4. Internet

1.7 Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Metode yang digunakan dalam penelitian proposal tesis ini yang pertama melakukan pengumpulan bahan hukum terkait permasalahan dan mengelompokkan bahan hukum serta dianalisis secara sistematis sesuai dengan fakta yang terjadi terkait sanksi pidana terhadap pelaku gratifikasi seksual menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

1.8 Analisa Bahan Hukum

Tesis ini menggunakan analisa deduktif, yaitu penggunaan metode deduksi ini berpangkal dari pengajuan pernyataan umum (*premis mayor*)

kemudian diajukan pernyataan khusus (*premis minor*) dari kedua premis ini kemudian ditarik suatu kesimpulan (*conclusion*) khusus.¹¹

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Op. Cit, h. 47