

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Permasalahan

Negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Tujuan terakhir setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*).<sup>1</sup> Negara Indonesia mempunyai tujuan untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, yang berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945).

Para pendiri bangsa mencita-citakan agar Negara Republik Indonesia menjadi negara hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan sebagai berikut, bahwa:

Negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>2</sup>

Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku penyelenggara negara (pemerintahan) dan warga negara (masyarakat) harus berdasar dan sesuai dengan hukum yang berlaku. Bahkan, ketentuan ini

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit: Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013, hlm. 54

<sup>2</sup> UUD NRI Tahun 1945, Amandemen Ketiga

bermaksud untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh perilaku penyelenggara pemerintahan maupun masyarakat. Dengan demikian, maka pemerintah berkewajiban untuk mensinergikan upaya penegakan hukum yang berlandaskan pada nilai-nilai keadilan dengan upaya pencapaian tujuan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat.

Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut, diperlukan adanya pembangunan nasional dan penyelenggara pemerintahan yang bersih, jujur, dan beribawa serta berkeadilan sosial yang dapat dinikmati oleh rakyat banyak. Di tengah upaya pembangunan nasional di berbagai bidang, pembangunan tersebut ternyata belum mampu meratakan kesejahteraan bagi rakyat, karena dalam kenyataannya terdapat perbuatan korupsi yang dilakukan oleh aparatur sipil negara (untuk selanjutnya disingkat ASN) atau penyelenggara negara atau pihak-pihak lain yang terlibat dalam perbuatan korupsi yang dilakukan oleh ASN atau penyelenggara negara. Sebagaimana data yang diperoleh dari *Indonesian Corruption Watch* (untuk selanjutnya disingkat *ICW*), telah tercatat penindakan kasus korupsi pada semester I tahun 2017 oleh penegak hukum terdapat 266 (dua ratus enam puluh enam) kasus dengan 587 (lima ratus delapan puluh tujuh) tersangka, serta merugikan negara sebesar Rp 1,83 triliun (satu triliun delapan puluh tiga miliar rupiah) dan nilai suap sebesar Rp 118,1 miliar (seratusdelapan belas miliar seratus juta rupiah). Adapun pada semester I 2018, penegak hukum melakukan penindakan pada 139 (seratus tiga puluh sembilan) kasus korupsi dengan

352(tiga ratus lima puluh dua) orang yang ditetapkan sebagai tersangka, dan menimbulkan kerugian negara sebesar Rp 1,09 triliun (satu triliun sembilan ratus juta rupiah) dan nilai suap sebesar Rp 42,1 miliar (empat puluh dua miliar serratus juta rupiah).

Data dari *ICW* tersebut, menunjukkan bahwa korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas. Korupsi pada awal mulanya merupakan bentuk tindakan yang dilakukan oleh perorangan atau individu. Kemudian berkembang menjadi tindakan yang terorganisir dan terstruktur secara komunal. Korupsi tidak hanya menimbulkan kerugian keuangan negara, tetapi juga melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas. Di samping itu, korupsi juga bertentangan dengan tujuan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (untuk selanjutnya disingkat KKN). Perkembangan korupsi ini akhirnya menyulitkan pemberantasan dan penegakan hukumnya. Tidak hanya itu, lemahnya pemberantasan dan penegakan hukum terhadap korupsi dikarenakan kompleksitas korupsi yang berkaitan erat dengan masalah lain, seperti:

Masalah sikap mental/moral, masalah pola sikap hidup dan budaya sosial, masalah kebutuhan/tuntutan ekonomi dan struktur/sistem ekonomi, lingkungan hidup/sosial dan kesenjangan sosial-ekonomi masalah struktur/budaya politik, masalah peluang yang ada di dalam mekanisme pengembangan atau kelemahan birokrasi/prosedur administrasi (termasuk sistem pengawasan) di bidang keuangan dan pelayanan umum.<sup>3</sup>

Dampak korupsi yang saat ini terjadi secara sistematis dan meluas, namun dalam kenyataannya masih banyak masyarakat yang belum mengetahui apa itu korupsi. Pada umumnya masyarakat hanya memahami korupsi sebagai sesuatu yang merugikan keuangan negara. Padahal di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001

---

<sup>3</sup> IGM Nurdjana, *Sistem Hukum Pidana dan Budaya Laten Korupsi, Perspektif Tegaknya Keadilan Melawan Mafia Hukum*, Penerbit: Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal. 29

tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (untuk selanjutnya disingkat dengan Undang-Undang PTPK) terdapat 30 (tiga puluh) jenis tindak pidana korupsi. Ke-30 (tiga puluh) jenis tindak pidana korupsi tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi 7 (tujuh), yaitu kerugian keuangan negara, suap-menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan dan/ atau gratifikasi.

Dari berbagai jenis korupsi yang diatur dalam Undang-Undang PTPK, gratifikasi merupakan salah satu bentuk korupsi yang selama ini banyak dipraktikkan dalam birokrasi oleh ASN atau penyelenggara negara. Pengertian gratifikasi dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia yang disusun W.J.S Poerwadarminta adalah pemberian uang hadiah kepada pegawai diluar gaji yang telah ditentukan. Terminologi gratifikasi pertama kali dipergunakan dalam Undang-Undang PTPK Tahun 2001. Dalam undang-undang tersebut, perbuatan penerimaan gratifikasi oleh ASN atau penyelenggara negara yang dianggap sebagai perbuatan suap apabila pemberian tersebut dilakukan karena berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya.

Secara sosiologis, pemberian tanda terima kasih atau hadiah oleh seseorang, baik dalam bentuk barang atau uang telah menjadi kebiasaan dan dianggap oleh masyarakat sebagai suatu yang wajar. Namun, dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih dan beribawa, pemberian hadiah (gratifikasi) kepada ASN atau penyelenggara negara dapat mempunyai dampak yang negatif dan dapat disalahgunakan. Gratifikasi berpotensi

menimbulkan terjadinya tindak pidana korupsi yang diawali dengan pengabaian terhadap tugas dan kewajibannya dalam membuat keputusan atau kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Giri Supratdiono dalam Liputan6.com,<sup>4</sup> ia menyatakan bahwa akar korupsi berawal dari gratifikasi yang kecil-kecil dan ada pembiaran dari masyarakat. Gratifikasi dapat dikatakan sebagai tindak pidana asal (*predicate crime*) korupsi, karena apabila penerimaan gratifikasi tidak dilaporkan dalam batas waktu yang telah ditentukan oleh undang-undang sejak diterimanya gratifikasi, maka dapat menjadi tindak pidana korupsi.

Sebagaimana kasus korupsi yang dilakukan oleh salah satu ASN atau penyelenggara negara yang bernama Gayus Halomoan Pertahanan Tambunan yang didakwa dalam sejumlah perkara korupsi. Terkait dengan penerapan pasal gratifikasi, jaksa mendakwa Gayus Halomoan Pertahanan Tambunan telah menerima gratifikasi sejumlah Rp 925.000.000,00 (sembilan ratus dua puluh lima juta rupiah) dan USD 4.159.800,00 (empat juta seratus lima puluh sembilan ribu delapan ratus dollar Amerika) serta SGD 9.680.000,00 (sembilan juta enam ratus delapan puluh ribu dollar Singapura) sementara penghasilan bersih Gayus Halomoan Pertahanan Tambunan sebagai penelaah keberatan di Direktorat Keberatan dan Banding Direktorat Jenderal Pajak pada tahun 2008 sebesar Rp 9.263.600,00 (sembilan juta dua ratus enam puluh tiga ribu enam ratus rupiah)/bulan dan tahun 2009 sebesar Rp

---

<sup>4</sup>Silvanus Alvin, *KPK: Akar Korupsi Itu Gratifikasi Kecil*, <https://www.liputan6.com/news/read/2028695/kpk-akar-korupsi-itu-gratifikasi-kecil>, Diakses pada 1 September 2018 pukul 2.19 WIB

9.559.300,00 (sembilan juta lima ratus lima puluh sembilan ribu tiga ratus rupiah).

Gayus Halomoan Pertahanan Tambunan sebagai penerima gratifikasi tidak pernah melaporkan penerimaan gratifikasi tersebut sejak tahun 2004 sampai dakwaan diajukan ke Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (untuk selanjutnya disingkat Pengadilan TIPIKOR) pada tahun 2011. Pengadilan TIPIKOR menjatuhkan pidana penjara 8 (delapan) tahun dan denda Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar maka diganti pidana kurungan 4 bulan. Selain itu, sejumlah asset Gayus Halomoan Pertahanan Tambunan juga dirampas untuk kepentingan Negara, yaitu uang tunai sejumlah Rp 201.089.000,00 (dua ratus satu juta delapan puluh sembilan ribu rupiah) dan SGD 9.980.034,00 (sembilan juta sembilan ratus delapan puluh ribu tiga puluh empat dollar Singapura) dan USD 659.800,00 (enam ratus lima puluh sembilan ribu delapan ratus dollar Amerika) kemudian saldo akhir tabungan sejumlah Rp 4.582.305.062 (empat miliar lima ratus delapan puluh dua juta tiga ratus lima ribu enam puluh dua rupiah) dan USD 718.868.02 (tujuh ratus delapan belas ribu delapan ratus enam puluh delapan dua dollar Amerika) serta saham milik Gayus Halomoan Pertahanan Tambunan di PT. Etrading.

Mengenai pelaporan gratifikasi yang diterima oleh ASN atau penyelenggara negara, merupakan perintah dari Undang-Undang PTPK. Artinya, setiap gratifikasi yang diterima wajib dilaporkan kepada pihak yang berwenang untuk menetapkan status gratifikasi, apakah kepemilikan

gratifikasi diberikan kepada penerima gratifikasi atau menjadi milik negara. Dalam hal ini Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (untuk selanjutnya disingkat KPK) adalah lembaga yang diberikan kewenangan untuk menetapkan status gratifikasi tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (untuk selanjutnya disingkat Undang-Undang KPK).

Dalam hal gratifikasi yang diterima oleh ASN atau penyelenggara negara tidak dilaporkan kepada KPK dalam batas waktu yang ditentukan oleh undang-undang sejak diterimanya gratifikasi, yang kemudian diketahui KPK karena ada laporan atau pengaduan dari pihak lain (warga masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat), maka KPK akan memprosesnya di depan sidang pengadilan, termasuk memproses pemberi gratifikasi. Dalam proses penetapan gratifikasi di depan sidang pengadilan, pembuktian memegang peranan yang sangat penting, karena melalui proses pembuktian akan dapat di telaah mengenai hal-hal benar atau tidaknya telah terjadi suatu tindak pidana. Tujuan dari tahap pembuktian adalah untuk memperoleh kebenaran materil (*materieele waarheid*) akan suatu peristiwa yang terjadi, bukan bertujuan untuk mencari kesalahan seseorang. Alfitra dalam bukunya yang berjudul “Hukum Pembuktian Dalam Beracara Pidana, Perdata dan Korupsi di Indonesia” menyatakan, bahwa:<sup>5</sup>

Hukum pembuktian merupakan seperangkat kaidah hukum yang mengatur tentang pembuktian, yakni segala proses, dengan menggunakan alat-alat bukti yang sah, dan dilakukan tindakan-

---

<sup>5</sup> Alfitra, *Hukum Pembuktian Dalam Beracara Pidana, Perdata dan Korupsi di Indonesia*, Penerbit: Raih Asa Sukses, Jakarta, 2014, hlm. 21

tindakan dengan prosedur khusus guna mengetahui fakta-fakta yuridis di persidangan, sistem yang dianut dalam pembuktian, syarat-syarat dan tata cara mengajukan bukti tersebut serta kewenangan hakim untuk menerima, menolak, dan menilai suatu pembuktian.

Melalui pembuktian, meskipun hakim tidak melihat dengan mata kepala sendiri kejadian sesungguhnya, ia dapat menggambarkan kembali atau merekonstruksikan kembali peristiwa-peristiwa yang berkaitan dengan kasus yang sedang diproses di pengadilan dan menggambarkan dalam pikirannya apa yang sebenarnya terjadi berdasarkan alat-alat bukti yang dihadirkan dalam persidangan. Dalam proses pembuktian, hak-hak seseorang tersangka atau terdakwa diberi jaminan oleh undang-undang. Hal ini terwujud dengan dianutnya asas praduga tak bersalah atau *presumption of innocence*. Makna yang terkandung dalam asas ini, bahwa setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut, atau dihadapkan di depan sidang pengadilan, wajib dianggap tidak bersalah sebelum adanya putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan memperoleh kekuatan hukum yang tepat. Di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana atau juga disebut dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (untuk selanjutnya disingkat KUHAP), asas ini tercermin dalam Pasal 66 KUHAP yang menyatakan sebagai berikut, bahwa:

tersangka atau terdakwa tidak dibebani beban kewajiban pembuktian.

Berdasarkan ketentuan Pasal 66 KUHAP tersebut, maka dalam perkara pidana yang mempunyai kewajiban untuk melakukan pembuktian adalah penuntut umum, bukan terdakwa. Proses peradilan pidana dapat digambarkan sebagai “petarungan” atau “*combative proceduring*” antara

penuntut umum (*public prosecutor*) dengan terdakwa atau penasihat hukumnya untuk mengejar kebenaran. Apabila penuntut umum dapat membuktikan bahwa dakwaannya benar yang berarti kesalahan terdakwa terbukti, maka hakim akan menjatuhkan hukuman. Namun apabila penuntut umum tidak dapat menunjukkan kebenaran dakwaannya yang berarti kesalahan terdakwa tidak terbukti, maka hakim akan membebaskan terdakwa.

Mengingat tindak pidana korupsi di Indonesia telah terjadi secara sistematis dan meluas, hal tersebut menjadikan korupsi sebagai kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crimes*) sehingga diperlukan penanggulangan yang bersifat luar biasa (*extra ordinari enforcement*) dan tindakan-tindakan luar biasa pula (*extra ordinary measures*).<sup>6</sup> Dari dimensi ini, salah satu langkah komprehensif yang dapat dilakukan adalah bagaimana secara ideal dapat memformulasikan suatu sistem pembuktian yang relatif memadai, antara lain dengan penerapan sistem pembalikan beban pembuktian.<sup>7</sup> Pembalikan beban pembuktian memberikan beban kewajiban pembuktian kepada terdakwa, yang mana merupakan suatu penyimpangan dari ketentuan pembuktian dalam KUHP yang memberikan beban kewajiban pembuktian kepada penuntut umum.

---

<sup>6</sup>Lilik Mulyadi, *Pembalikan Beban Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*, Penerbit: PT. Alumni, Bandung, 2007, hlm. 10

<sup>7</sup>*Loc. Cit.*,

Ada beberapa terminologi untuk menyebutkan sistem pembalikan beban pembuktian atau pembuktian terbalik (Indonesia) yaitu *Shifting of burden of proof* atau *Reversal burden of proof* (Inggris), *Omkering van de bewijslast* (Belanda), dan *Onus of Proof* (Latin).

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis memandang perlu untuk melakukan penelitian mengenai bagaimana suatu perbuatan yang dilakukan oleh ASN atau penyelenggara negara dapat ditetapkan sebagai gratifikasi dan pembuktiannya dalam sistem peradilan pidana. Hal inilah yang membuat penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam dan akan mengemukakan dalam bentuk sebuah penulisan hukum yang berjudul: **“Penetapan Gratifikasi Sebagai Tindak Pidana Korupsi dan Pembuktiannya dalam Proses Peradilan Pidana”**.

#### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah penulis uraikan pada bagian sebelumnya, maka penulis mengangkat beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pelaporan gratifikasi dalam tindak pidana korupsi?
2. Bagaimana pembuktian gratifikasi sebagai tindak pidana korupsi?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Perumusan tujuan penelitian merupakan pencerminan arah dan penjabaran strategi terhadap fenomena yang muncul dalam penelitian, sekaligus supaya penelitian yang sedang dilaksanakan tidak menyimpang dari tujuan semula. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui mekanisme pelaporan gratifikasi dalam tindak pidana korupsi
2. Untuk mengetahui pembuktian gratifikasi sebagai tindak pidana korupsi

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan pada tujuan penelitian yang diuraikan diatas, diharapkan agar penulisan hukum ini dapat memberikan manfaat berupa:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah kepustakaan dalam bidang hukum utamanya tentang pengaturan Penetapan Gratifikasi Sebagai Tindak Pidana Korupsi dan Pembuktiannya Dalam Proses Peradilan Pidana.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk perkembangan ilmu pengetahuan hukum, yaitu hukum acara pidana khususnya pembuktian, lebih khusus lagi mengenai Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
2. Manfaat Praktis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi penegak hukum dalam menetapkan gratifikasi sebagai tindak pidana korupsi
  - c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan masukan kepada mahasiswa, akademisi, pemerintah pengambil kebijakan serta pihak-pihak yang terkait mengenai upaya Penetapan Gratifikasi Sebagai Tindak Pidana Korupsi dan Pembuktiannya Dalam Proses Peradilan Pidana.

## **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan hukum ini mengacu pada buku Pedoman Penulisan Hukum (SKRIPSI) Program Sarjana (S1) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Untuk penyusunan penulisan hukum ini penulis menguraikan masalah yang terbagi menjadi 5 (lima) bab. Maksud pembagian penulisan hukum ini ke dalam bab-bab adalah untuk menjelaskan dan menguraikan setiap masalah dengan baik. Adapun gambaran yang lebih jelas akan diuraikan dalam sistematika sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pendahuluan pada Bab I ini merupakan pengantar untuk masuk ke dalam permasalahan pokok yang akan dibahas yang berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan hukum. Bab ini memberikan gambaran tentang alasan pengambilan judul penulisan hukum dan memberikan perumusan masalah yang nantinya akan ditulis dengan menggunakan bahan-bahan atau dokumen-dokumen hukum untuk memperoleh jawaban dan analisis dengan berpedoman kepada latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian manfaat penelitian dan sistematika penulisan hukum.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Setiap melakukan penulisan dan penelitian, maka akan diperlukan dasar-dasar teori ataupun landasan teori. Dalam bab ini dimuat kerangka atau landasan teoritis dan yuridis yang akan digunakan oleh penulis sebagai bahan pijakan untuk diuji dan dikembangkan dalam empat sub bab. Landasan teori

yang digunakan adalah hasil studi kepustakaan yang meliputi tinjauan umum tentang Penetapan Gratifikasi sebagai Tindak Pidana Korupsi dan Pembuktiannya Dalam Proses Peradilan Pidana.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini berisi tentang metodologi dari penulisan hukum, uraian mengenai metode penelitian yang digunakan, yakni menggunakan penelitian yuridis normatif yang mempergunakan sumber data sekunder. Selain itu juga dengan menggunakan metode analisis data. Metode analisis data penelitian ini adalah bersifat deskriptif yaitu mencoba untuk memberikan uraian-uraian dan penjelasan-penjelasan secara lengkap dan rinci agar dengan mudah dapat dipahami.

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam Bab IV ini, penulis akan membahas mengenai hasil penelitian berikut pembahasannya, penelitian dilakukan dengan cara mengumpulkan berbagai dokumen atau literatur, seperti peraturan perundang-undangan, hasil-hasil penelitian, jurnal-jurnal seminar, serta lainnya yang relevan dengan penelitian skripsi ini.

### **BAB V PENUTUP**

Pada Bab V ini berisi kesimpulan yang merupakan hasil penelitian dan pembahasan, dimana kesimpulan ditujukan pada urutan permasalahan atau pembahasan dan disertai saran yang berhubungan dengan yang disimpulkan.