

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penanggulangan korupsi diperlukan aturan hukum dan penegakannya yang memberi kepastian hukum kepada setiap orang, agar keadilan dan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai.¹ Permasalahan korupsi bukanlah masalah baru di Indonesia, karena sejak era tahun 1950-an telah banyak terjadi. Berbagai kalangan menilai bahwa korupsi telah menjadi bagian dari kehidupan, menjadi suatu sistem dan menyatu dengan penyelenggaraan pemerintah negara. Dengan menggunakan perangkat Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi banyak menemui kegagalan penanggulangan korupsi di era tersebut. Salah satu penyebabnya adalah penegakan oleh berbagai institusi yang dibentuk untuk pemberantasan korupsi tidak menjalankan fungsinya dengan efektif, perangkat hukum yang lemah, ditambah dengan aparat penegak hukum yang tidak sungguh-sungguh menyadari akibat serius dari tindakan korupsi.²

Sebagai bagian dari upaya pemberantasan korupsi, gratifikasi menjadi perhatian khusus, karena merupakan ketentuan yang baru dalam perundang-

¹ Nurdjana, *Korupsi dalam Praktik Bisnis: Pemberdayaan Penegakan Hukum Program Aksi dan Strategi Penanggulangan Masalah Korupsi*, (Jakarta: Gramedia Utama, 2005), 20

² Chaerudin, *et al*, *Strategi Pencegahan dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, (Bandung : Refika Aditama, 2008), 1

undangan dan perlu sosialisasi yang lebih optimal. Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sesuai amanat reformasi yang ingin menuntaskan praktik busuk korupsi dinilai belum memadai. Untuk itulah melalui Ketetapan MPR RI Tahun 2001 ditambahkan delik baru mengenai pemberian atau yang dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 dipakai istilah gratifikasi. Masuknya item gratifikasi dalam khasanah hukum (pidana) terbilang baru.³

Pengertian tentang gratifikasi sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 12 B Undang-Undang No. 31 tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah setiap bentuk pemberian kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya.

Pemberian kepada pejabat publik itu akibat dari kewenangan yang dimilikinya, bukan disebabkan adanya relasi atau intimitas yang sifatnya personal semata, tanpa embel-embel statusnya sebagai pejabat publik. Pemberian dimaksud di atas adalah pemberian dalam arti luas meliputi: pemberian uang, barang, rabat atau diskon, komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan

³ *Ibid.*, 25

fasilitas lainnya.⁴ Menurut Pasal 12 B Undang-Undang No. 31 tahun 1999 jo. Undang-Undang No 20 Tahun 2001 dikatakan setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya. Sebagai contoh ketika Gubernur DKI Jakarta Joko Widodo menerima gitar dari personel band *metallica* saat melihat konsernya Joko Widodo segera melaporkan pemberian tersebut kepada KPK untuk di periksa apakah pemberian tersebut termasuk gratifikasi atau tidak.

Berdasarkan pada Pasal 12C Undang-Undang No 20 Tahun 2001 gratifikasi tidak dianggap sebagai suap jika penerima melaporkan gratifikasi yang diterimanya kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak gratifikasi diterima. Dengan demikian, berdasarkan Pasal 12 C Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 jo. Undang-Undang No. 31 tahun 1999 gratifikasi tidak dianggap sebagai suap jika penerima melaporkan gratifikasinya, hal ini berarti juga tidak dapat dipidananya penerima gratifikasi tersebut. Penerima baru dapat dipidana apabila tidak melapor kepada KPK, perumusan Pasal 12 C ini terkesan sebagai alasan penghapus pidana.⁵

⁴ Republik Indonesia, *Kumpulan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi*, (Bandung: Citra Umbara, 2008), 31

⁵ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), 112

Terdapat unsur kesenjangan dalam pasal tersebut karena seolah-olah sifat melawan hukumnya perbuatan atau sifat patut dipidananya si penerima digantungkan pada ada atau tidaknya laporan. Persyaratan administratif tidak dipidananya tindak pidana korupsi ini dirasakan janggal, sekiranya korupsi dipandang sebagai perbuatan yang pada hakikatnya sangat tercela (*intrinsically wrong*).⁶

Pemberian hadiah atau gratifikasi kepada seseorang terkait kapasitasnya sebagai pejabat atau penyelenggara negara bukanlah sesuatu yang baru. Tradisi Islam sendiri mewariskan kepada kita jejak sejarah mengenai hal tersebut. Salah satu bentuk gratifikasi yang diartikan sebagai suap pada zaman Nabi Muhammad saw. adalah kasus pemberian hadiah kepada Ibn al-Lutbiyyah, seorang pejabat yang diangkat oleh Rasulullah sebagai penarik zakat dan shadaqoh di Distrik Bani Sulaim.⁷

Ibn al-Lutbiyyah setelah melakukan tugasnya melaporkan hasil kerjanya kepada Rasulullah. Dia menyerahkan harta zakat yang dipungutnya, tetapi ada sebagian harta yang tidak diserahkan. Menurut pengakuannya harta itu diberikan kepadanya sebagai hadiah, Rasulullah tidak mau menerima

⁶ *Ibid.*, 113

⁷ Eryyn Kaffah, Moh. Asyiq Amrulloh , *Fiqh Korupsi: Amanah Vs Kekuasaan*, (NTB: Solidaritas Masyarakat Transparansi, 2003), 285

pengakuannya sebab ia tidak mungkin mendapatkan hadiah kalau dia tidak diberi tugas memungut zakat dan shodaqoh.⁸

Menanggapi hal itu, Nabi Muhammad memerintahkan Ibn al-Lutbiyyah untuk duduk saja di rumahnya dan menunggu apakah dia akan memperoleh hadiah atau tidak. Maksud Nabi adalah bahwa Ibn al-Lutbiyyah hanya akan menerima hadiah karena statusnya sebagai pejabat. Malam harinya dalam suatu pidato, Nabi Muhammad menjelaskan kasus tersebut dan melarang petugas mengambil sesuatu dari pungutan untuk negara, karena hadiah yang diterima petugas adalah suatu bentuk dari penggelapan atau korupsi.⁹

Menyalahgunakan wewenang dalam rangka memperoleh sesuatu yang diinginkan dikenal sekarang dengan term korupsi. Dengan demikian, terminologi korupsi yang biasa disebut-sebut sekarang sama dalam bahasa Islam adalah *al-ghulūl* yang memiliki arti berkhianat dalam pembagian harta rampasan perang atau dalam harta-harta lain. Dalam hal ini gratifikasi atau suap berbeda dengan korupsi, kata suap dalam terminologi bahasa disebut *al-risywah*. Memang *al-risywah* termasuk *al-ghulūl*, tetapi tidak semua *al-ghulūl* termasuk *al-risywah*. *Al-ghulūl* lebih luas dari *al-risywah*. *Al-ghulūl* merupakan perbuatan yang sangat jahat. Perbuatan itu tidak hanya merugikan satu atau dua orang saja, tetapi merugikan seluruh masyarakat dari segala aspek karena harta yang

⁸ *Ibid.*, 286

⁹ *Ibid.*, 287

diambil adalah harta masyarakat yang adalah di negara (kas) yang digunakan untuk kepentingan masyarakat.¹⁰

Perolehan yang pada prinsipnya dibolehkan, seperti infak, sedekah, pemberian, dan hadiah, namun dapat berubah status hukumnya menjadi haram jika yang menerima itu adalah para pejabat pemerintah atau penyelenggara negara, karena pemberian tersebut dapat menjadi suap (*al-risywah*). Hal ini diberlakukan dengan pertimbangan kekhawatiran rusaknya mental pejabat dan pudarnya objektivitas penyelenggara negara dalam melakukan tugas atau menangani suatu perkara. Dengan adanya larangan pemberian segala macam hadiah kepada pejabat, lantas bagaimanakah pandangan hukum pidana Islam terhadap adanya gratifikasi dan penghapusan pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara penerima gratifikasi yang melaporkan gratifikasinya kepada KPK?

B. Identifikasi Masalah

Permasalahan adalah upaya untuk menyatakan secara implisit beragam pertanyaan yang ingin ditemukan jawabannya.¹¹ Oleh sebab itu berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

¹⁰ *Ibid.*, 277

¹¹ Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994) 312

1. Apa yang dimaksud dengan gratifikasi?
2. Bagaimana bentuk gratifikasi terhadap pejabat negara?
3. Mengapa gratifikasi yang sudah dilaporkan kepada KPK dapat menghapuskan pidana?
4. Bagaimana penghapusan pidana bagi pejabat negara penerima gratifikasi yang melaporkan diri kepada KPK berdasarkan hukum positif?
5. Bagaimana Islam memandang gratifikasi terhadap pejabat Negara?
6. Bagaimana Islam memandang tindak pidana korupsi?
7. Apa sanksi yang diberikan Islam terhadap pelaku tindak pidana korupsi?
8. Bagaimana pandangan fikih jinayah terhadap gratifikasi dan penghapusan pidana bagi pejabat negara penerima gratifikasi yang melaporkan diri kepada KPK?
9. Apa persamaan dan perbedaan antara hukum positif dan fikih jinayah tentang gratifikasi dan penghapusan pidana bagi pejabat negara penerima gratifikasi yang melaporkan diri kepada KPK?

C. Pembatasan Masalah

Dari hasil identifikasi masalah di atas penulis merasa terdapat pelebaran pembahasan. Oleh karena itu, penulis memberikan pembatasan masalah agar pembahasan pada penelitian ini menjadi lebih fokus dan terarah, pembatasan masalah pada penelitian ini sebagai berikut:

1. Penghapusan pidana bagi pejabat negara penerima gratifikasi yang melaporkan diri kepada KPK berdasarkan hukum positif dan fikih jinayah.
2. Persamaan dan perbedaan antara hukum positif dan fikih jinayah tentang gratifikasi dan penghapusan pidana bagi pejabat negara penerima gratifikasi yang melaporkan diri kepada KPK.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada pembatasan masalah di atas maka penulis merumuskan beberapa permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana penghapusan pidana bagi pejabat negara penerima gratifikasi yang melaporkan diri kepada KPK berdasarkan hukum positif dan fikih jinayah?
2. Apa persamaan dan perbedaan antara hukum positif dan fikih jinayah tentang gratifikasi dan penghapusan pidana bagi pejabat negara penerima gratifikasi yang melaporkan diri kepada KPK?

E. Kajian Pustaka

Berdasarkan penelitian awal penulis, kajian tentang penghapusan pidana dan gratifikasi sebenarnya sudah banyak dilakukan. Baik yang berbentuk skripsi ataupun literatur lain namun belum ada yang secara spesifik membahas penghapusan pidana terhadap penerima gratifikasai yang telah

melaporkan kepada KPK. Beberapa penelitian yang pernah dilakukan adalah sebagai berikut sebagai berikut:

Skripsi pada tahun 2004 dengan judul “*Alasan Penghapusan Pidana Pada Hukum Pidana Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam*” karya Yuniawati Maghfiroh. Dalam skripsi ini dibahas secara garis besar tentang alasan penghapusan pidana yang ditinjau dari perspektif hukum pidana di Indonesia serta hukum Islam.

Skripsi pada tahun 2007 dengan judul “*Analisis Hukum Islam terhadap ketentuan Gratifikasi dalam pasal 12 B Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi*” karya Hendry Setiawan. Dalam skripsi ini dibahas secara garis besar tentang pengertian dan proses gratifikasi yang ditinjau dengan hukum pidana Islam dan hukum positif.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya dalam penelitian ini penulis membahas tentang penghapusan pidana yang diberikan kepada pejabat negara penerima gratifikasi yang melaporkan diri kepada KPK berdasarkan hukum positif dan *fikih jinayah*.

F. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penghapusan pidana bagi pejabat negara penerima gratifikasi yang melaporkan diri kepada KPK berdasarkan hukum positif dan fikih jinayah.
2. Untuk mengetahui persamaan dan perbedaan antara hukum positif dan fikih jinayah terhadap gratifikasi dan penghapusan pidana bagi pejabat negara penerima gratifikasi yang melaporkan diri kepada KPK.

G. Kegunaan Hasil Penelitian

Adapun kegunaan dari hasil penelitian terbagi menjadi dua yakni kegunaan secara teoritis dan kegunaan secara praktis sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan bagi mahasiswa fakultas Syariah dan Ekonomi Islam UIN Sunan Ampel Surabaya khususnya Jurusan Hukum Islam Prodi Siyasah Jinayah, serta dapat dijadikan bahan dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya pada penelitian dalam hal-hal yang berkenaan dengan gratifikasi dan penghapusan pidana bagi pejabat negara.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran pada masyarakat dan aparat pemerintahan dalam hal gratifikasi dan

penghapusan pidana bagi pejabat negara dalam bentuk perlindungan hukum yang diberikan pemerintah.

H. Definisi Operasional

Dalam rangka mendapatkan gambaran yang lebih jelas serta agar pembahasan menjadi lebih fokus dan terarah pada topik pembahasan dari penelitian dengan judul “*Penghapusan Pidana bagi Pejabat Negara Penerima Gratifikasi yang Melaporkan Diri kepada KPK (Komparasi antara Hukum Positif dan Fikih Jinayah)*”. Maka penulis memberikan definisi operasional sebagai berikut:

- Penghapusan Pidana : Dihapuskannya unsur pidana pada seseorang dikarenakan adanya undang-undang yang mengaturnya.
- Pejabat Negara : Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk menggerakkan agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya.
- Gratifikasi : Setiap bentuk pemberian kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara apabila berhubungan

dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya

Melaporkan Diri ke KPK : Pelaporan yang dilakukan oleh pejabat negara yang menerima gratifikasi kepada KPK dalam tempo 30 hari kerja oleh penerima gratifikasi.

Komparasi : Pemecahan tentang hubungan-hubungan sebab akibat yakni meneliti faktor tertentu yang berhubungan dengan situasi atau fenomena yang diselidiki dan membandingkan suatu faktor dengan faktor yang lain

Hukum Positif : Ketentuan yang berlaku mengenai penerimaan gratifikasi yang membahas penghapusan pidana terhadap gratifikasi yang telah dilaporkan kepada KPK terdapat pada Undang-Undang No. 31 tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 20 tahun 2001

Fikih jinayah : Aturan hukum Islam yang membahas tentang tindak pidana gratifikasi yang dikaitkan dengan *al-risywah* berdasarkan al-Qur'an, as-Sunnah dan Ijtihad para ulama

I. Metode Penelitian

Metodologi penelitian adalah suatu cara atau jalan yang ditempuh dalam mencari, menggali, mengolah dan membahas data dalam suatu penulisan, untuk memperoleh kembali pemecahan terhadap permasalahan, untuk memperoleh dan membahas data. Penentuan metodologi penelitian sangat penting dalam memecahkan masalah-masalah yang dikemukakan dalam penelitian, sehingga permasalahan tersebut dapat terjawab secara tepat dan terandalkan kesahihannya.¹² Maka dalam penulisan ini penulis menggunakan metode-metode sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian skripsi ini adalah jenis penelitian literatur/kepuustakaan (*library research*) dengan jalan membaca, menelaah buku-buku dan artikel-artikel yang berkaitan dengan permasalahan penulisan ini. Penelitian skripsi ini juga termasuk penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*). Penelitian hukum doktrinal ini merupakan suatu penelitian hukum yang dikerjakan dengan tujuan menemukan asas atau doktrin hukum positif yang berlaku.¹³

2. Data yang Dihimpun

¹² Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), 31

¹³ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007),86

Yang dimaksud data yang dihimpun dalam penelitian kepustakaan adalah subjek dari mana data dapat diperoleh.¹⁴ Data dan sumber data yang diperlukan dalam penulisan ini dapat dibedakan menjadi dua kelompok yaitu :

a. Sumber primer

Merupakan literatur yang langsung berhubungan dengan permasalahan penulisan, yaitu *Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 jo. Undang-Undang No. 30/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi khususnya Pasal 12 C.*

b. Sumber sekunder

Yaitu sumber data yang berupa buku-buku atau artikel-artikel yang dapat mendukung penulisan skripsi ini.¹⁵ Seperti; buku *Pembahasan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* karya R. Wiryono, buku *Kapita Selekta Pidana* karya Barda Nawawi Arief, kemudian buku *Fiqh Korupsi Amanah Vs Kekuasaan* karya Ervyn Kaffah dan Moh. Asyiq Amrulloh.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik data yang digunakan adalah teknik dokumentasi, yaitu cara mengumpulkan data-data tertulis yang telah menjadi dokumen

¹⁴ *Ibid.*, 116

¹⁵ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penulisan Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), 231

lembaga atau instansi.¹⁶ Dalam penelitian yang berkaitan dengan permasalahan ini penulis menggunakan penelitian dokumentasi, dalam hal ini penelitian dilakukan dengan meneliti sumber-sumber data tertulis yaitu Undang-Undang No. 20 tahun 2001 jo. Undang-Undang No. 31/1999, buku-buku hukum pidana positif, buku-buku fikih jinayah, artikel, makalah seminar, dan tulisan lain yang dapat dijadikan referensi dalam penelitian ini.

4. Metode Analisis Data

Data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.¹⁷ Setelah data terkumpul langkah selanjutnya adalah mengolah dan menganalisis data. Adapun metode penulisan yang penulis gunakan adalah:

- a. Metode *deskriptif-analitis*, metode ini penulis gunakan dengan cara menganalisis data yang diteliti dengan memaparkan data tersebut, kemudian diperoleh kesimpulan.¹⁸ Metode ini penulis gunakan pada bab II dan bab III. Pada bab II penulis berusaha mendeskripsikan beberapa pandangan pakar hukum pidana positif ataupun fikih jinayah yang menyangkut ketentuan-ketentuan umum tentang alasan penghapus

¹⁶ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, (Yogyakarta: Andy Offset, 1997), 9

¹⁷ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002), 248

¹⁸ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penulisan . . .*, 239

pidana, alasan pemaaf dan *al-risywah* (suap). Sedangkan pada bab III mendeskripsikan ketentuan umum mengenai penghapusan pidana serta gratifikasi menurut Undang-undang No. 20 tahun 2001.

- b. Metode komparatif (*comparative study*), yaitu berusaha mencari pemecahan tentang hubungan-hubungan sebab akibat yakni meneliti faktor tertentu yang berhubungan dengan situasi atau fenomena yang diselidiki dan membandingkan suatu faktor dengan faktor yang lain.¹⁹ Metode ini penulis gunakan pada bab IV, dalam hal ini penulis membandingkan ketentuan-ketentuan mengenai gratifikasi menurut hukum pidana positif dengan ketentuan-ketentuan mengenai *al-risywah* (gratifikasi) menurut Fikih jinayah.

J. Sistematika Pembahasan

Sebelum menuju pembahasan secara terperinci dari bab ke bab, ada baiknya jika penulis memberikan gambaran singkat sistematika penulisan yang akan disajikan. Sebab dengan demikian diharapkan dapat membantu pembaca untuk mengetahui materi yang ada di dalamnya secara integral. Dalam memaparkan skripsi ini maka penulis akan menyampaikan sistematika penulisan sebagai berikut:

¹⁹ Winarno Surachmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, (Bandung: Tarsito, 1972), 135- 136

Bab pertama merupakan bab pendahuluan dari pembahasan skripsi yang berisi garis besar penelitian yang ditempuh dalam penelitian ini latar belakang, identifikasi masalah, pembatasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan

Bab kedua merupakan landasan teori hukum yang digunakan untuk mengkaji tentang proses gratifikasi dan penghapusan pidana memuat ketentuan umum mengenai gratifikasi dan penghapusan pidana dalam hukum positif tentang pengertian gratifikasi, macam-macam gratifikasi, unsur-unsur gratifikasi, ketentuan pemidanaan gratifikasi, penghapusan pidana bagi pejabat negara penerima gratifikasi yang melaporkan diri kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK).

Bab ketiga merupakan deskripsi dari permasalahan tentang penghapusan pidana dan gratifikasi menurut fikih jinayah yang berisi tentang sifat melawan hukum, alasan penghapusan pidana, alasan pembeda, alasan pemaaf dan *al-risywah*.

Bab keempat, bab ini memuat analisis komparatif tentang pandangan fikih jinayah penghapusan pidana bagi pejabat negara penerima gratifikasi yang melaporkan diri kepada KPK berdasarkan hukum positif, analisis tentang persamaan dan perbedaan dua sumber hukum yang digunakan dalam menganalisis permasalahan penghapusan pidana terhadap penerima gratifikasi.

Bab kelima, bab ini merupakan penutup dari pembahasan skripsi yang berisi kesimpulan serta saran penulis.