

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Gratifikasi secara umum diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam pasal 12B ayat (1) diartikan sebagai pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat atau diskon, komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Gratifikasi tersebut baik diterima dari dalam negeri maupun dari luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik. Lebih lanjut dijelaskan bahwa gratifikasi memiliki makna yang tidak menunjukkan adanya perbuatan tercela atau makna negatif melainkan hanya gratifikasi yang memenuhi kriteria pada pasal 12B yaitu yang berhubungan dengan jabatan serta berlawanan dengan kewajiban atau tugas dari penerima gratifikasi.<sup>1</sup>

Gratifikasi adalah salah satu permasalahan korupsi menjadi fenomena yang memiliki daya rusak yang luar biasa karena merupakan salah satu kejahatan luar biasa yang dihadapi disejumlah negara termasuk

---

<sup>1</sup> Rolanda Yudha Bakti Takene, Kinerja Unit Pengendalian Gratifikasi (Studi Kasus Pada Inspektorat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur), Skripsi (Nusa Tenggara timur: Universitas Nusa Cendana, 2022), hal. 1

Indonesia.<sup>2</sup> Bukan saja merugikan keuangan negara, perilaku korupsi juga membahayakan pembangunan sosial, ekonomi, bahkan berpotensi melemahkan institusi demokrasi dan supremasi hukum. Di Indonesia Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah menangani 85 kasus tindak pidana korupsi selama periode 1 Januari sampai 6 Oktober 2023. Perkara terbanyak berupa penyuapan atau gratifikasi dengan jumlah total 44 kasus, setara 51,76% dari total korupsi yang ditangani KPK.<sup>3</sup>

Kenyataannya menunjukkan bahwa praktik pemberian dalam berbagai bentuk sudah menjadi kebiasaan di sebagian kalangan masyarakat, sehingga tindakan tersebut dapat melemahkan kualitas pelayanan publik yang sejajar dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.<sup>4</sup> Dampak dari adanya gratifikasi lebih besar memberikan dampak negatif dibandingkan dampak positif. Gratifikasi berdampak negatif kepada diri sendiri, masyarakat dan negara, sebagai contoh pada pelayanan pemerintah terutama dalam perizinan, dalam kondisi ini dapat mereduksi hak masyarakat terutama masyarakat tidak mampu secara ekonomi untuk mendapatkan pelayanan yang maksimal, serta dapat mempengaruhi

---

<sup>2</sup> Junaedi Seto Saputro, “*Peringatan Hakordia 2023, Korupsi Adalah Parasit Masyarakat dan Negara*”, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-rsk/baca-artikel/16641/Peringatan-Hakordia-2023-Korupsi-Adalah-Parasit-Masyarakat-dan-Negara.html>, Diakses pada tanggal 24 Desember 2023, Pukul 19.40.

<sup>3</sup> Cindy Mutia Annur, “*Gratifikasi, Kasus Terbanyak di Indonesia sampai Oktober 2023*”, [https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/11/08/gratifikasi-kasus-korupsi-terbanyak-di-indonesia-sampai-oktober-2023#:~:text=Komisi%20Pemberantasan%20Korupsi%20\(KPK\)%20telah,KPK%20sampai%20akhir%20bulan%20lalu.,](https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/11/08/gratifikasi-kasus-korupsi-terbanyak-di-indonesia-sampai-oktober-2023#:~:text=Komisi%20Pemberantasan%20Korupsi%20(KPK)%20telah,KPK%20sampai%20akhir%20bulan%20lalu.,) diakses pada tanggal 24 Desember 2023, Pukul 19.30

<sup>4</sup> Indah Nuria Al-Fazar, *Pelaksanaan Fungsi Pengendalian Gratifikasi Berdasarkan Peraturan Gubernur Riau Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau*, Skripsi, (Riau: Fakultas Syari’ah dan Hukum, 2022), hal. 1

komitmen aparatur dalam melakukan pelayanan sesuai dengan tugas serta fungsinya.<sup>5</sup> Karena gratifikasi merupakan akar dari korupsi, korupsi mengakibatkan melambatnya pertumbuhan ekonomi negara, menurunnya investasi, meningkatnya kemiskinan serta meningkatnya ketimpangan pendapatan.<sup>6</sup>

Di Tulungagung istilah seperti “uang pelicin”, “uang terima kasih” sudah menjadi budaya kebiasaan. Seperti halnya dalam pelayanan di salah satu Universitas di Tulungagung. Dalam praktiknya ada mahasiswa yang memberikan sesuatu entah itu berupa uang atau barang lainnya kepada dosen, sebagai ucapan terima kasih atau keperluan lainnya. Ada pula yang lebih parahnya ada beberapa dosen meminta-minta kepada mahasiswanya sebagai timbal baliknya karena telah membantu mahasiswanya dalam hal apapun.<sup>7</sup>

Berbagai upaya dalam pencegahan Gratifikasi yaitu dengan memberikan hukuman bagi yang melakukan tindakan tersebut, yaitu akan di dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid.* hal. 1-2

<sup>6</sup> Debi Devita Sari, *Adakah Manfaat dari Gratifikasi?*, [<sup>7</sup> Hasil wawancara dengan bapak BS \(nama samara\)](https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpkn1-kendari/baca-artikel/16217/Adakah-Manfaat-dari-Gratifikasi.html#:~:text=Selain%20itu%2C%20gratifikasi%20juga%20berdampak,kemiskinan%20serta%20meningkatnya%20ketimpangan%20pendapatan., diakses pada tanggal 2 Februari 2024</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>8</sup> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pegawai negeri atau penyelenggara negara wajib untuk melaporkan kepada KPK, setiap tindakan yang berhubungan dengan penerimaan gratifikasi yang berhubungan dengan jabatan dan berlawanan dengan tugas atau kewajiban penerima, yang paling lambat dalam melaporkannya 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal diterimanya Gratifikasi. Jika gratifikasi yang dianggap pemberian suap tersebut tidak dilaporkan pada KPK, maka mendapati pelanggaran hukum baik dari ranah administrative maupun pidana.<sup>9</sup>

Sebagai bentuk dukungan terhadap pengendalian gratifikasi serta penyelenggaraan negara yang baik, bersih, serta bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2014 serta surat edaran Nomor 061/7737/SJ tentang Pembentukan Unit Pengendalian Gratifikasi (UPG) di lingkungan pemerintah daerah<sup>10</sup> Berdasarkan hal tersebut Pemerintahan Kabupaten Tulungagung telah membentuk Unit Pengendalian Gratifikasi (UPG) Melalui Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi. Didalam pasal 10 Peraturan tersebut, Unit Pengendalian Gratifikasi (UPG) memiliki beberapa tugas, salah satunya adalah melakukan sosialisasi ketentuan Gratifikasi kepada pihak internal dan

---

<sup>9</sup> Arisa Murni Rada & Salha Marasaoly, Optimalisasi Pelaporan Gratifikasi di Unit Pengendalian Gratifikasi (UPG) Kota Ternate Dalam Rangka Pencegahan Tindak Pidana Korupsi, (*Jurnal Penelitian Humano* No. 2 Vol. 10, 2019), hal. 438

<sup>10</sup> Rolanda Yudha Bakti Takene, Kinerja Unit Pengendalian Gratifikasi (Studi Kasus Pada Inspektorat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur), Skripsi (Nusa Tenggara timur: Universitas Nusa Cendana, 2022), hal. 10

eksternal instansi pemerintahan, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah.<sup>11</sup>

Peraturan sebenarnya, dalam rangka melakukan pengendalian terhadap gratifikasi, Bupati Tulungagung telah membentuk Unit Pengendalian Gratifikasi yang dalam keanggotaannya disusun terdiri dari Bupati sebagai pembina, Sekretaris Daerah sebagai pengarah, Inspektorat sebagai ketua, Sekretaris Inspektorat sebagai Sekretaris, dan keanggotaannya terdiri dari Inspektorat Pembantu, Auditor, Pejabat Pengawas Urusan Pemerintah di Daerah (P2UPD) pada Inspektorat, Pejabat Eselon III/IV disetiap Perangkat Daerah dan Pejabat pada Badan Usaha Milik Negara.

Salah satu tugas dari Unit Pengendalian Gratifikasi adalah melakukan sosialisasi Gratifikasi kepada pihak internal dan eksternal instansi pemerintahan, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah.<sup>12</sup> Sosialisasi merupakan suatu proses belajar-mengajar dalam berperilaku di masyarakat.<sup>13</sup> Pemahaman yang lain sosialisasi adalah proses penanaman nilai, kebiasaan, dan aturan dalam bertingkah laku di masyarakat dari satu generasi ke generasi lainnya. cara sosialisasi sendiri, manusia disesuaikan dengan peran dan status sosial masing-masing di dalam kelompok masyarakat.<sup>14</sup> Dengan adanya proses sosialisasi, maka seseorang bisa

---

<sup>11</sup> Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi

<sup>12</sup> Aris, *Pengertian Sosialisasi: Fungsi, Tujuan, dan Prosesnya*, <https://www.gramedia.com/literasi/pengertian-sosialisasi/>, Diakses pada tanggal 29 Oktober 2023 Pukul 07.00

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

mengetahui, memahami sekaligus menjalankan hak dan kewajibannya berdasarkan peran status masing-masing sesuai budaya masyarakat. Selanjutnya, dalam proses pengenalan hak dan kewajiban seorang manusia dewasa, setiap individu atau manusia perlu melakukan sosialisasi untuk mempelajari dan mengembangkan pola-pola perilaku sosial bersama anggota masyarakat lainnya.<sup>15</sup>

Selain melakukan sosialisasi, Unit Pengendalian Gratifikasi Kabupaten Tulungagung juga bertugas untuk melakukan pengendalian gratifikasi dengan cara menerima, menganalisis, dan mengadministrasikan laporan dan penolakan gratifikasi oleh penyelenggara negara, pegawai negeri, dan pejabat publik yang melaporkan penolakan gratifikasi, meneruskan laporan penerimaan gratifikasi kepada komisi, melaporkan rekapitulasi laporan penerimaan dan penolakan gratifikasi dan usulan kebijakan pengendalian gratifikasi kepada pemimpin instansi masing-masing, melakukan pemeliharaan barang gratifikasi sampai dengan adanya penetapan status barang tersebut, melakukan pemantauan dan evaluasi dalam rangka pengendalian gratifikasi.<sup>16</sup>

Sebelum terbentuknya Unit Pengendalian Gratifikasi, di Kabupaten Tulungagung masih ditemukan kasus gratifikasi, antara lain dilakukan oleh Kepala Dinas Pekerja Umum dan Penata Ruang Pemerintah Kabupaten

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Pasal 10, Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi

Tulungagung yang bernama Sutrisno, terjerat kasus gratifikasi proyek infrastruktur di Tulungagung. Pada tanggal 8 Juni 2018 Sutrisno ditahan oleh KPK di Rutan Cabang KPK Jakarta Timur di Kav K4, Jakarta Selatan selama 20 hari. Dalam kasus ini juga menjerat mantan Bupati Tulungagung yaitu Syahri Mulyo yang menerima suap sebanyak 3 kali sebagai fee proyek-proyek pembangunan infrastruktur peningkatan jalan di Dinas Pekerja Umum dan Penata Ruang, total penerimaannya adalah sebesar Rp. 2,5 Miliar.<sup>17</sup>

Tindakan gratifikasi selain melanggar hukum positif, juga melanggar hukum islam. Berdasarkan hadist yang diriwayatkan oleh Ibnu Majah bahwasanya Rasulullah berdoa agar laknat menimpa orang-orang yang menyuap atau menerima suap<sup>18</sup> dijelaskan oleh Muhammad bin Isma'il al-Kahlani al-Shan'ani bahwasanya suap secara ijmak dinyatakan haram, baik diberikan kepada hakim, atau petugas atas nama sedekah maupun bukan diberikan kepada kedua-duanya. Pendapatan yang biasanya diperoleh seorang hakim terdiri dari 4 yaitu suap, hadiah, gaji, dan rezeki.<sup>19</sup> Adanya hadiah yang diberikan kepada pejabat sebagai wujud terima kasih atas layanannya dapat dipastikan menjadi awal mula hilangnya amanah dan keadilan, sebagaimana yang dirasakan pada negeri kita. Oleh itu guna

---

<sup>17</sup> Nur Indah Fatmawati, “KPK Tahan Kadis Pu Tulungagung”, <https://news.detik.com/berita/d-4059106/kpk-tahan-kadis-pu-tulungagung>, Diakses pada tanggal 24 November 2023 Pukul 18.38

<sup>18</sup> Muhammad Arifin Badri, Hadiah Gratifikasi dan Suap, (*majalah Pengusaha Muslim*, No. 27), hal. 21

<sup>19</sup> Toha Andiko, “Sanksi Bagi Pemberi dan Penerima Gratifikasi Prespektif Hukum Pidana Islam”, (*Qiyas*, No. 1 Vol. 1, 2016), hal. 125-126.

menegakkan kadilan ditengah-tengah masyarakat, Islam mengharamkan segala bentuk hadiah yang diberikan kepada pejabat.<sup>20</sup>

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang pengendalian gratifikasi di Kabupaten Tulungagung berdasarkan perspektif hukum positif dan *fiqh siyasah*. Peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam tentang “Pengendalian Gratifikasi di Tulungagung Perspektif Hukum Positif dan *Fiqh Siyasah*”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan Latar Belakang yang sebagaimana di kemukakan di atas maka penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengendalian gratifikasi di Kabupaten Tulungagung?
2. Bagaimana pengendalian gratifikasi di Kabupaten Tulungagung perspektif hukum positif?
3. Bagaimana pengendalian gratifikasi di Kabupaten Tulungagung perspektif *fiqh siyasah*?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sedangkan berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>20</sup> Muhammad Arifin Badri, Hadiah Gratifikasi dan Suap, (*majalah Pengusaha Muslim*, No. 27), hal. 21.



1. Untuk mengetahui bagaimana pengendalian gratifikasi di Kabupaten Tulungagung?.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengendalian gratifikasi di Kabupaten Tulungagung perspektif hukum positif.
3. Untuk mengetahui bagaimana pengendalian gratifikasi di Kabupaten Tulungagung perspektif *fiqh siyasah*.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Bahwa hasil dari penelitian ini diharapkan bisa bermanfaat bagi semua pihak. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan teoritis:
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambahkan keilmuan, dalam bidang perkembangan dan pembangunan hukum di Indonesia khususnya berkaitan dengan pengendalian gratifikasi di lingkungan pemerintahan.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi wawasan dan sebagai respon penelitian-penelitian selanjutnya.
2. Kegunaan praktis:
  - a. Bagi Unit Pengendalian Gratifikasi Tulungagung, penelitian ini dapat meningkatkan kinerja terhadap pengendalian gratifikasi di lingkungan kerja Kabupaten Tulungagung.
  - b. Bagi Aparatur Sipil Negara, penelitian ini dapat menambahkan wawasan dan memberikan masukan mengenai hal-hal yang

berhubungan dengan kegiatan pengendalian gratifikasi. Serta bisa menjadi acuan bagi pemerintah daerah untuk menyusun dan melaksanakan pembangunan sesuai kebutuhan.

- c. Bagi ulama fikih, penelitian ini ini dapat menambah pengetahuan dan pengalaman langsung tentang kegiatan pengendalian gratifikasi di Tulungagung prespektif *fiqh siyasah*
- d. Bagi masyarakat Umum, penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan pengalaman langsung tentang kegiatan pengendalian gratifikasi di Tulungagung prespektif hukum positif

#### **E. Penegasan Istilah**

Demi kemudahan serta kelancaran dalam memahami penyusunan proposal penelitian ini, maka peneliti akan menegaskan beberapa istilah-istilah yang masih terlihat asing untuk menghindari kejadian salah penafsiran, diantaranya adalah sebagai berikut:

##### 1. Definisi secara konseptual

untuk memudahkan dalam memahami judul penelitian terkait dengan “Pengendalian Gratifikasi di Tulungagung Perspektif Hukum Positif dan *Fiqh Siyasah*” maka, penulis melihat perlu untuk memberikan adanya penegasan dan penjelasan seperlunya, sebagai berikut:

- a. Pengendalian gratifikasi adalah bagian dari upaya pembangunan pencegahann korupsi, dalam sistem ini bertujuan untuk

mengendalikan penerimaan gratifikasi secara transparan dan akuntabel yaitu melalui serangkaian kegiatan yang melibatkan partisipasi aktif badan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat untuk membentuk lingkungan pengendalian gratifikasi.<sup>21</sup>

- a. Hukum positif adalah kumpulan asas dan kaidah hukum tertulis yang pada saat ini sedang berlaku dan mengikat secara umum atau khusus yang mengatur pengendalian gartifikasi dan ditegakkan oleh atau melalui pemerintah atau pengadilan dalam Negara Indonesia.<sup>22</sup> Meliputi: Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Nomor 02 Tahun 2014 tentang Pedoman Pelaporan dan Penetapan Status Gratifikasi, Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang pelaporan Gratifikasi, Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Tulungagung, dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

---

<sup>21</sup> KPK, *Pengendalian Gratifikasi*, <https://anggaran.kemenkeu.go.id/api/Medias/a6087b0f-d97c-4ef6-bff2-1e0e41566474#:~:text=Pengendalian%20gratifikasi%20adalah%20bagian%20dari%20upaya%20pembangunan%20suatu%20sistem%20pencegahan%20korupsi.>, diakses pada tanggal 18 Januari 2024, Pukul 20.45

<sup>22</sup> ADCO Law, *Hukum Positif dan Keberadaannya*, <https://adcolaw.com/id/blog/hukum-positif-dan-keberadaannya/>, diakses pada tanggal 18 Januari 2024, Pukul 20.32

Republik Indonesia Nomor. 60 Tahun 2020 tentang Pembangunan Integritas Pegawai Aparatur Sipil Negara.

- b. Fikih siyasah dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari hal-hal urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, pengaturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan, khususnya tentang gratifikasi yang bersumber dari Al-Qur'an, hadist, ijma', dan qiyas yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.<sup>23</sup>

## 2. Definisi secara operasional

Berdasarkan definisi operasional konseptual diatas, secara operasional yang dimaksud dengan pengendalian gratifikasi di Kabupaten Tulungagung perspektif hukum positif dan *fiqh Siyasah* adalah langkah-langkah yang dilakukan di Kabupaten Tulungagung dalam pengendalian gratifikasi, serta bagaimana perspektif hukum positif dan *fiqh siyasah*. Sehingga nanti dapat disimpulkan bagaimana pengendalian gratifikasi di Tulungagung perspektif hukum positif dan *fiqh siyasah* yang sesuai dan benar berdasarkan ketentuan yang ada.

## F. Sistematika Pembahasan

Adapun terkait rencana sistematika pembahasan dalam penelitian ini, akan di bagi menjadi beberapa bab diantaranya sebagai berikut:

---

<sup>23</sup> Wahyu Abdul Jafar, Fiqh Siyasah dalam Prespektif Al-Quran dan Al-Hadist, (*AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, No. 1 Vol. 3, 2018), hal. 20

Bab I berisi pendahuluan terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah, dan sistematika penelitian.

Bab II berisi tinjauan pustaka terdiri dari kajian teori yang terkait dengan permasalahan pengendalian gratifikasi di Tulungagung perspektif hukum positif dan *fiqh siyasah*, dimana teori yang ada berasal dari temuan penelitian terdahulu atau para pakar hukum.

Bab III berisi metode penelitian terdiri dari jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data penelitian, teknik pengumpulan data, teknis analisis data, pengecekan keabsahan data, dan tahap-tahap penelitian.

Bab IV berisi hasil penelitian terdiri dari paparan data dan temuan penelitian, meliputi hasil wawancara dan dokumentasi tentang pengendalian gratifikasi di Kabupaten Tulungagung.

Bab V berisi pembahasan terdiri dari pengendalian gratifikasi di Kabupaten Tulungagung, pengendalian gratifikasi di Kabupaten Tulungagung perspektif hukum positif, dan pengendalian gratifikasi di Kabupaten Tulungagung perspektif *fiqh siyasah*.

Bab VI berisi penutup terdiri dari kesimpulan dan saran.