

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Korupsi telah menjadi fenomena global yang menggerogoti fondasi pembangunan dan keadilan sosial di berbagai negara, baik di negara maju maupun berkembang.¹ Di dunia, praktik korupsi tidak hanya merugikan perekonomian triliunan dolar setiap tahunnya, tetapi juga memperdalam kesenjangan, melemahkan demokrasi, dan mengikis kepercayaan publik terhadap institusi. Sebagai salah satu negara dengan kapasitas ekonomi besar di wilayah Asia Tenggara, Indonesia menghadapi tantangan korupsi yang sistemik dan multidimensi.²

Komitmen pemberantasan korupsi di Indonesia diwujudkan melalui pembentukan kerangka hukum yang kuat dalam Undang-Undang pemberantasan tindak pidana korupsi, pada era reformasi menghadirkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Serta lembaga khusus yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi. Meski sudah ada regulasi resmi dan membangun institusi yang cukup disegani, korupsi di Indonesia masih merajalela di sektor publik, mulai dari tingkat pusat hingga daerah, yang

¹ Nandha Risky Putra dan Rosa Linda, “Korupsi Di Indonesia : Tantangan Perubahan Sosial,” *Integritas Jurnal Antikorupsi* 8, No. 1 (2022): 13–24, <https://doi.org/10.32697/integritas.v8i1.898>. Hlm. 13.

² Nugroho. 8 September 2025. *Tantangan Kritis Indonesia Terkini: Analisis Sosial, Politik, Dan Ekonomi*. Makpi. <https://makpi.or.id/2025/09/08/tantangan-kritis-indonesia-terkini-analisis-sosial-politik-dan-ekonomi/> Diakses Pada 17 November 2025. Pukul 16.04 WIB.

menghambat efektivitas program pemerataan dan perlindungan sosial, serta menjadi salah satu penghalang utama dalam meningkatkan iklim investasi dan kesejahteraan masyarakat.³

Bahkan dalam data Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia menunjukkan pola fluktuatif yang menegaskan kuatnya tantangan pemberantasan korupsi. Pada 2024, Indonesia berada di peringkat 99 dari 180 negara dengan skor 37, sedikit lebih baik dari tahun 2023 yang mencatat skor 34 dan menempatkan Indonesia pada posisi 115. Namun, perbaikan ini belum mencerminkan penguatan integritas yang signifikan. Tren sebelumnya juga tidak stabil pada tahun 2022, Indonesia tetap berada pada skor 34, turun drastis empat poin dari 2021 yang mencatat skor 38 dan peringkat 96. Pada 2020, Indonesia mencatat skor 37 dan berada di posisi 102. Kenaikan pada 2020-2021 sempat memunculkan optimisme, tetapi tidak berlanjut pada tahun-tahun berikutnya. Secara keseluruhan, dinamika tersebut menunjukkan stagnasi bahkan kemunduran dalam persepsi publik dan internasional terhadap efektivitas agenda antikorupsi nasional.⁴

Ketentuan mengenai korupsi dijabarkan secara jelas dalam tiga belas pasal Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang kemudian direvisi melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.⁵ Dari rangkaian pasal tersebut, dapat diidentifikasi tiga puluh bentuk tindak pidana

³ Gisni Halipah *et al.*, “Dinamika Korupsi Dan Upaya Penanggulangannya Di Indonesia : Kajian Hukum Dan Sosial” *Jurnal Serambi Hukum*, vol 15, No. 02 (2022): 102–108, <https://doi.org/10.59582/sh.v15i02.948>. Hlm. 105.

⁴ Transparency International. (2020 - 2024). *Corruption Perceptions Index 2020-2024*. Transparency International. <https://www.transparency.org/cpi>. Diakses pada 18 November 2025. Pukul 12.15 WIB.

⁵ Undang - Undang No. 31 Tahun 1999 yang telah Diubah Dengan Undang -Undang No. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

korupsi yang menguraikan secara spesifik berbagai perbuatan yang dapat dikenai sanksi pidana. Secara substantif, keseluruhan jenis tindak pidana tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam tujuh kelompok utama, yaitu:

- a. Kerugian keuangan negara,
- b. Suap-menyuap,
- c. Penggelapan dalam jabatan,
- d. Pemerasan,
- e. Perbuatan curang,
- f. Benturan kepentingan dalam pengadaan,
- g. ★ Gratifikasi.⁶

Dari jenis-jenis ini, gratifikasi seringkali menjadi pintu masuk praktik korupsi yang lebih besar. Fakta dari Komisi Pemberantasan Korupsi menunjukkan dalam lima tahun terakhir (2020-2024), terdapat lebih dari 15.000 pelaporan gratifikasi yang diterima, dan 21.8 miliar ditetapkan menjadi milik negara.⁷

Gratifikasi ini ialah hal baru yang menjadi sorotan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang terdapat dalam Pasal 12B yang dirumuskan sebagai berikut.⁸

⁶ Muhammad Iqbal, "Tinjauan Yuridis Alat Bukti Dalam Tindak Pidana Korupsi," *Kodifikasi* 2, No. 2 (2020): 1–8, <https://ejournal.uniks.ac.id/index.php/kodifikasi/article/view/941/636>. Hlm. 3.

⁷ Komisi Pemberantasan Korupsi. 19 Desember 2024. *Kinerja KPK 2020-2024: Terima 15.516 Pelaporan Gratifikasi, Rp21,03 Miliar Ditetapkan Menjadi Milik Negara*. <https://www.kpk.go.id/id/ruang-informasi/berita/kinerja-kpk-2020-2024-terima-15516-pelaporan-gratifikasi-rp2103-miliar-ditetapkan-menjadi-milik-negara>. Diakses Pada 17 November 2025. Pukul 09.17 WIB.

⁸ Beniharmoni Harefa Dan Nurul Bazroh, "Pembuktian Gratifikasi Seksual dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Hukum Pidana Dan Kriminologi* 03, No. 02 (2022): 44–52. <https://doi.org/10.51370/jhpk.v3i2.83>. Hlm. 45.

(1) Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya, dengan ketentuan sebagai berikut: a. yang nilainya Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) atau lebih, pembuktian bahwa gratifikasi tersebut bukan merupakan suap dilakukan oleh penerima gratifikasi; b. yang nilainya kurang dari Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah), pembuktian bahwa gratifikasi tersebut suap dilakukan oleh penuntut umum.

(2) Pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah 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).⁹

Dalam praktik sosial, gratifikasi umumnya dipahami sebagai pemberian hadiah kepada pihak tertentu dengan maksud mendapatkan keuntungan maupun manfaat bagi pemberi. Dalam perkembangannya, pemberian hadiah atau gratifikasi tidak lagi terbatas pada bentuk uang, barang mewah, potongan harga, fasilitas perjalanan, maupun bentuk pemberian materi lainnya, namun pola terbaru justru didominasi oleh pemberian fasilitas non-materi.¹⁰ Mulai pula muncul praktik pemberian hadiah dalam bentuk layanan seksual, yang kerap disebut sebagai jasa pinggul atau uang selimut, sebagai bentuk gratifikasi seksual yang ditujukan kepada Pegawai Negeri Sipil maupun Penyelenggara Negara.¹¹

Dalam konteks global, fenomena tersebut umumnya dirujuk dengan istilah “*sextortion*”. Menurut *Transparency International*, *Sextortion* adalah bentuk korupsi dimana seks adalah mata uangnya. Praktik ini merupakan penyalahgunaan

⁹ Pasal 12B Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 50*).

¹⁰ Mardiana Arsjad, “Gratifikasi Pelayanan Seksual Sebagai Tindak Pidana Korupsi,” *Universitas Borneo Tarakan* 3 (2020): 1–26. <https://doi.org/10.35334/ay.v3i1.988>. Hlm. 5.

¹¹ *Ibid.*

kekuasaan untuk mendapatkan keuntungan seksual yang dilakukan oleh seseorang dengan kuasa atau wewenang.¹²

Pemberian layanan seksual sebagai bentuk gratifikasi pada dasarnya memiliki tujuan yang sama dengan pemberian gratifikasi konvensional lainnya, seperti uang, barang, atau fasilitas tertentu. Bentuk pemberian ini digunakan untuk memperoleh kemudahan, akses, atau perlakuan istimewa yang dapat memuluskan berbagai proyek, kegiatan, ataupun keputusan strategis yang berkaitan dengan kewenangan penerima. Dalam konteks hubungan kekuasaan, layanan seksual tersebut menjadi instrumen yang dipertukarkan demi mempengaruhi kebijakan, mempercepat proses administratif, atau memastikan keputusan tertentu mengarah pada kepentingan pihak pemberi gratifikasi.¹³ Karena itu, penerima gratifikasi seksual umumnya merupakan penyelenggara negara atau pejabat negara yang memiliki otoritas yang sejalan dengan kepentingan pihak yang memberikan gratifikasi.¹⁴

Di Indonesia terdapat beberapa kasus yang menunjukkan pola bahwa layanan seksual sering digunakan sebagai instrumen pemberian fasilitas dalam tindak pidana korupsi. Pertama, kasus Ahmad Fathanah pada 2013 menjadi ilustrasi kuat. Ahmad Fathanah dinyatakan terbukti secara hukum menerima uang senilai Rp1,3 miliar dari Maria Elisabeth yang menjabat sebagai Direktur Utama PT Indoguna, terkait pengaturan kuota impor daging sapi, dan tertangkap bersama seorang

¹² *United Nations Development Programme*. (2022). *Sextortion: Memahami Dan Menanggulangi Pemerasan Seksual Dalam Pelayanan Publik Di Indonesia*. Hlm. 3.

¹³ Arsjad, *Op. Cit.*, Hlm. 5.

¹⁴ Muhammad Alvito Dary, "Pengaturan Hukum Mengenai Gratifikasi Pelayanan Seksual Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Korupsi," *Amandemen: Jurnal Ilmu Pertahanan, Politik Dan Hukum Indonesia* 1, No. 2 (2024): 161–172. <https://doi.org/10.62383/amandemen.v1i2.151>. Hlm. 166.

mahasiswi di Hotel *Le Meridien* dengan uang tunai Rp 10.000.000 yang berkaitan dengan transaksi tersebut. Fakta adanya perempuan yang “disediakan” dalam konteks suap justru memperjelas bahwa fasilitas non-finansial dapat menjadi bagian dari pola gratifikasi.¹⁵

Fenomena serupa muncul dalam perkara Hakim Setyabudi, yang ditangkap KPK pada 2013 setelah menerima suap Rp 150.000.000. Keterangan saksi Toto Hutagalung menunjukkan bahwa Setyabudi secara rutin meminta layanan seksual setiap hari Jumat sebagai “jatah wajib”. Ini menguatkan temuan bahwa sebagian pelaku korupsi menganggap layanan seksual sebagai bagian dari paket gratifikasi. Dalam putusan 87/Pid.Sus/TPK/2013/PN.BDG, Setyabudi dijatuhi hukuman 12 tahun penjara.¹⁶

Kasus Al Amin Nasution pun memperlihatkan pola yang sama. Dalam OTT pada 9 April 2008, Al Amin ditemukan berada di Hotel Ritz Carlton bersama mantan Sekretaris Daerah Bintan dan seorang perempuan. Keterlibatan perempuan untuk tujuan pemuasan seksual bukan hanya persoalan etis, tetapi juga menunjukkan bahwa layanan tersebut digunakan sebagai bentuk “fasilitas lain” yang diberikan dalam relasi koruptif. Putusan banding Nomor 05/Pid/TPK/2009/PT.DKI menjatuhkan hukuman 10 tahun penjara dan mewajibkan pengembalian kerugian negara Rp 2,3 miliar.¹⁷

¹⁵ Hesti Prihastuti, “Gratifikasi Seksual Sebagai Bentuk Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Skripsi” (Universitas Islam Negeri Walisongo, 2023). Hlm. 6.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, Hlm. 7.

Aspek yang kerap luput dari perhatian, namun memiliki signifikansi hukum yang fundamental yakni bahwa layanan seksual memenuhi karakteristik gratifikasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 12B, Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Penjelasan pasal tersebut menyebut:

Yang dimaksud gratifikasi dalam ayat ini adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat, komisi, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan gratis, dan fasilitas lainnya.¹⁸

Layanan seksual masuk dalam gratifikasi melalui frasa fasilitas lainnya yang terdapat pada penjelasan Pasal 12B, yang mana ketentuan dalam Undang-Undang pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut tidak memberikan penjelasan secara spesifik mengenai makna dari “fasilitas lain”.¹⁹

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan fasilitas sebagai sarana guna menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi; kemudahan.²⁰ Dengan pemaknaan tersebut, istilah “fasilitas” dapat dipahami secara luas sebagai segala bentuk sarana yang berfungsi mempermudah atau memperlancar tercapainya suatu maksud atau tujuan tertentu.²¹ Memperhatikan hal tersebut maka frasa “fasilitas lainnya” bersifat inklusif, bukan limitatif. Secara sistematis, penafsiran ini mencakup segala bentuk pemberian yang bernilai bagi penerima dan berpotensi mempengaruhi penggunaan kewenangan. Oleh karena itu, pemberian layanan seksual kepada

¹⁸ Penjelasan Pasal 12B Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang perubahan Undang – Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi.

¹⁹ Erlita Kresna, “Pelayanan Seksual Sebagai Modus Baru Gratifikasi Pejabat Publik,” *Deviance: Jurnal Kriminologi* 6, No. 1 (2022): 66–85. <https://doi.org/10.36080/djk.v6i1.1815>. Hlm. 75.

²⁰ KBBI, <https://KBBI.kemdikbud.go.id/entri/fasilitas> Diakses Pada 18 November 2025. Pukul 16:24 WIB.

²¹ Dwi Seno Wijanarko, “Gratifikasi Seksual Sebagai Bentuk Perluasan Tindak Pidana Korupsi Menurut Hukum Positif di Indonesia,” *Jurnal Kajian Ilmu Kepolisian Dan Anti Korupsi* 1, No. 1 (2024): 1–8. <https://doi.org/10.31599/svhmc459>. Hlm. 4.

penyelenggara negara atau pegawai negeri dengan maksud mempermudah atau memperlancar suatu kepentingan tertentu dapat diklasifikasikan sebagai bentuk gratifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12B.²²

Selanjutnya permasalahan datang dari posisi individu yang diserahkan sebagai pelayan seksual. Apakah individu tersebut dapat dianggap pelaku tindak pidana dan dimintai pertanggungjawaban pidana atau justru dianggap sebagai korban dari relasi kuasa dan eksploitasi jabatan. Pada Pasal 15, Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 Jo Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya dirumuskan dalam uraian berikut:

Setiap orang yang melakukan percobaan, pembantuan, atau pemufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana korupsi, dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5 sampai dengan Pasal 14.²³

Sedangkan konsep pertanggungjawaban pidana dalam tindak pidana korupsi umumnya ditujukan untuk mereka yang menyalahgunakan kewenangan atau memberikan keuntungan tertentu untuk mempengaruhi pejabat publik.²⁴ Namun apabila individu yang diserahkan sebagai pemberi layanan seksual bukanlah pihak yang memiliki kepentingan atau tujuan mempengaruhi kebijakan, maka perlu dianalisis apakah unsur-unsur tindak pidana dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat diterapkan.

²² Penjelasan Pasal 12B Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

²³ Pasal 15 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

²⁴ Grazia Vione Miru, *et al.*, "Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Jabatan Dalam Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang Dan Jasa," *Pattimura Legal Journal* 2, No. 2 (2023): 74–107. <https://doi.org/10.47268/pela.v2i2.8602>. Hlm. 97.

Dalam perspektif hukum pidana, terdapat Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan atau dalam istilah lain disebut dengan “*Geen Straf Zonder Schuld*, atau *No Punishment Without Fault*, atau *Actus non facit reum nisi mens sit rea*.” mensyaratkan adanya unsur kesengajaan atau setidaknya kelalaian dari pelaku untuk dapat dipidana.²⁵ Oleh karena itu, penting untuk menilai apakah individu tersebut memiliki *mens rea* yang relevan atau justru merupakan pihak yang tidak memiliki kemampuan untuk menentukan pilihan karena tekanan, ancaman, atau ketergantungan.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa secara faktual, sistem hukum Indonesia belum sepenuhnya mampu memberikan jaminan perlakuan hukum yang proporsional dan tidak diskriminatif bagi seluruh subjek yang terlibat dalam kasus gratifikasi seksual. penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban mengenai masalah tersebut. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penulis memandang perlu untuk melaksanakan kajian lebih lanjut. Karena adanya kebutuhan mendesak untuk memahami pertanggungjawaban pidana bagi individu yang memberikan layanan seksual dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan usulan penelitian yang berjudul **“Pertanggungjawaban Pidana Bagi Individu yang Memberikan Layanan Seksual Sebagai Bentuk Gratifikasi dalam Tindak Pidana Korupsi”**

²⁵ Lukman Hakim, *Buku Ajar Asas-Asas Hukum Pidana*, Ed. Amira Yuda, 1 Ed. (Yogyakarta: Deepublish, 2020). Hlm. 20.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan sebelumnya, muncul isu yang perlu dirumuskan sebagai landasan analisis agar pembahasan penelitian ini berlangsung secara runtut dan sistematis. Pokok permasalahan yang dirumuskan, adalah bagaimana pertanggungjawaban pidana bagi individu yang memberi layanan seksual sebagai bentuk gratifikasi?

1.3. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan latar belakang dan rumusan masalah yang dijelaskan sebelumnya, tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis pertanggungjawaban pidana bagi individu yang memberi layanan seksual sebagai bentuk gratifikasi.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk menghasilkan kontribusi yang bernilai positif dalam ranah teoritis juga secara praktis:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat menambah literatur dibidang hukum, khususnya dibidang korupsi. Hasil penelitian akan memberikan pemahaman mengenai pertanggungjawaban individu yang memberi layanan seksual sebagai bentuk gratifikasi dalam tindak pidana korupsi.

1.4.2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penegak Hukum

Menyediakan informasi dan rekomendasi untuk meningkatkan pemahaman penegak hukum dalam menangani kasus layanan seksual sebagai bentuk gratifikasi serta mendorong kolaborasi antara lembaga hukum seperti KPK, Kepolisian, dan Kejaksaan untuk memperkuat konstruksi hukum dan instrumentasi yang dapat digunakan untuk menjangkau semua pihak yang terlibat, termasuk para perantara yang seringkali lolos dari jerat hukum, sehingga membuka peluang penegakan hukum yang lebih komprehensif dan efektif.

b. Bagi Akademisi

Penelitian ini dapat memperkaya akademi literatur terkait eksplorasi terhadap bentuk-bentuk gratifikasi non-material lainnya yang belum memiliki dasar pengaturan hukum yang jelas terutama gratifikasi seksual. Temuan penelitian ini tidak hanya menjawab rumusan masalah, tetapi juga menyediakan rujukan bagi penelitian selanjutnya mengenai isu gratifikasi seksual. Mendorong diskusi di antara berbagai disiplin ilmu, seperti hukum, sosiologi, dan ekonomi, untuk memahami lebih dalam tentang isu ini.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan kesadaran pemahaman masyarakat tentang modus operandi korupsi yang semakin kompleks dan terselubung. Dengan memahami bahwa gratifikasi dapat

berbentuk layanan seksual, masyarakat dapat turut serta melakukan pengawasan sosial yang lebih kritis. Mendorong komunitas lokal untuk lebih aktif dalam memerangi gratifikasi diharapkan dapat mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang lebih bersih, akuntabel, dan bebas dari segala bentuk penyuapan.

