

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Korupsi merupakan salah satu permasalahan yang hingga saat ini masih menjadi tantangan besar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Tindak pidana korupsi tidak hanya mengakibatkan kerugian keuangan negara, tetapi juga berdampak pada terganggunya pembangunan nasional, menurunnya kualitas pelayanan publik, serta berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintahan. Oleh karena itu, korupsi dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang memerlukan penanganan secara serius dan berkelanjutan.

Dalam perkembangannya, praktik korupsi tidak selalu dilakukan melalui tindakan yang secara langsung terlihat sebagai penyalahgunaan keuangan negara. Korupsi juga dapat terjadi melalui berbagai bentuk yang lebih terselubung, salah satunya adalah gratifikasi.¹ Gratifikasi merupakan salah satu bentuk perilaku yang rentan terjadi dalam lingkungan birokrasi dan pelayanan publik karena sering kali berkaitan dengan budaya pemberian hadiah yang telah berkembang dalam kehidupan masyarakat.² Pada kondisi tertentu, pemberian tersebut dianggap sebagai bentuk penghargaan atau ungkapan terima kasih. Namun, apabila pemberian tersebut berhubungan dengan jabatan dan berlawanan dengan kewajiban atau tugas

¹ Asliani, Riska Syafriana, Mirsa Astuti, "Tinjauan Yuridis Gratifikasi Sebagai Perbuatan Asal Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi". Jurnal Sanksi Vol. 3, No. 1 (2024): hlm. 141.

² Adam Sya Firnanda, "Kajian Normatif Terhadap Praktik Gratifikasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan". Causa: Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan Vol. 16, No. 6 (April 22, 2026): hlm. 1011.

penerima, maka pemberian tersebut dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi.³

Keberadaan gratifikasi sebagai salah satu tindak pidana korupsi menjadi perhatian penting karena praktik tersebut sering kali sulit dikenali dan dibedakan dari pemberian yang bersifat sosial atau budaya. Dalam kehidupan masyarakat Indonesia, pemberian hadiah kepada seseorang yang dianggap berjasa atau memiliki kedudukan tertentu masih sering dianggap sebagai hal yang wajar.⁴ Akan tetapi, ketika pemberian tersebut ditujukan untuk memengaruhi keputusan, kebijakan, atau tindakan pejabat publik, maka tindakan tersebut dapat mengarah pada praktik korupsi.⁵ Kondisi ini menunjukkan bahwa gratifikasi memiliki karakteristik yang unik karena berada pada batas antara kebiasaan sosial dan pelanggaran hukum.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menempatkan gratifikasi sebagai salah satu bentuk korupsi yang harus mendapatkan perhatian khusus karena berpotensi menjadi pintu masuk terjadinya suap dan penyalahgunaan kewenangan. Praktik gratifikasi dapat menciptakan hubungan timbal balik yang tidak sehat antara pemberi dan penerima sehingga berpotensi memengaruhi objektivitas dalam pelaksanaan tugas jabatan. Akibatnya, keputusan yang seharusnya dibuat

³ Tigana Barkah Maradona, "Tindak Pidana Gratifikasi Di Indonesia Ditinjau Dari Aspek Budaya Hukum", "Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi", Vol. 8, No. 2 (2020): hlm 31.

⁴ Anggia Bahana Putri, Rido Saragih, "Komunikasi Budaya Salam Tempel Di Indonesia Sebagai Bentuk Gratifikasi Pada Tindak Pidana Korupsi," Jurnal Kompetensi Vol. 16, No. 2 (2023): hlm 322.

⁵ Muhammad Gazali Rahman, "Korupsi Versus Hibah Dan Hadiah," Jurnal *Al-Mizan* Vol. 16, No. 2 (2020): hlm. 350.

berdasarkan kepentingan umum dapat bergeser menjadi keputusan yang menguntungkan pihak tertentu.⁶

Berbagai kasus gratifikasi yang terungkap di Indonesia menunjukkan bahwa pelaku umumnya berasal dari kalangan pegawai negeri, pejabat publik, penyelenggara negara, maupun pihak-pihak yang memiliki hubungan dengan proses pengambilan keputusan. Kondisi ini menunjukkan bahwa jabatan dan kewenangan memiliki hubungan yang erat dengan potensi terjadinya gratifikasi. Semakin besar kewenangan yang dimiliki seseorang, semakin besar pula peluang bagi pihak lain untuk memberikan hadiah atau fasilitas tertentu dengan tujuan memperoleh keuntungan.⁷

Provinsi Kepulauan Riau, termasuk Kota Tanjungpinang sebagai ibu kota provinsi, merupakan wilayah yang memiliki karakteristik sosial budaya masyarakat Melayu yang masih kuat.⁸ Nilai-nilai seperti balas jasa dan rasa segan terhadap orang yang dianggap memiliki kedudukan lebih tinggi, serta budaya saling membantu dan memberi penghormatan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat Melayu. Dalam perspektif sosial, nilai-nilai tersebut memiliki tujuan positif, yaitu menjaga keharmonisan hubungan antar individu. Akan tetapi, dalam konteks birokrasi dan pelayanan publik, praktik

⁶ Gerakan Anti Gratifikasi, <https://djpb.kemenkeu.go.id/direktorat/ppkblu/id/data-publikasi/artikel/615-gerakan-anti-gratifikasi.html> Diakses pada Kamis, 11 Juni 2026 pukul 18.04 WIB.

⁷ Mengenal Gratifikasi, <https://aclc.kpk.go.id/materi-pembelajaran/hukum/website/mengenal-gratifikasi> Diakses pada Kamis, 11 Juni 2026 pukul 19.30 WIB.

⁸ Muhaimin Wahyudi, Alfiandri Alfiandri, and Agus Hendrayady, "Penerapan Nilai-Nilai Budaya Melayu Dalam Tata Kelola Aparatur Sipil Negara Di Kabupaten Lingga Sebagai Bunda Tanah Melayu Provinsi Kepulauan Riau," *Student Scientific Creativity Journal* 2, no. 5 (2024): hlm. 267.

pemberian yang didasari oleh rasa terima kasih atau keinginan memperoleh kemudahan tertentu dapat berpotensi bergeser menjadi gratifikasi yang dilarang oleh hukum.⁹

Secara normatif, gratifikasi telah diatur dalam Pasal 12B dan Pasal 12C Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap sebagai pemberian suap apabila berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya.¹⁰ Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa negara berupaya mencegah berkembangnya budaya pemberian yang dapat memengaruhi independensi serta integritas aparatur negara.

Sebagai bentuk penguatan pencegahan gratifikasi di daerah, Pemerintah Kota Tanjungpinang juga telah menerbitkan Surat Edaran Wali Kota Tanjungpinang Nomor 700 Tahun 2024 tentang Pencegahan dan Pengendalian Gratifikasi. Kebijakan tersebut menunjukkan adanya kesadaran pemerintah daerah terhadap pentingnya pengendalian gratifikasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi.¹¹

⁹ Sinta Marbela, Zahra Aprilya, and Khalida Ulfa, "Pentingnya Prinsip Etika Administrasi Publik Dalam Upaya Pemberantasan Gratifikasi Di Lingkungan Birokrasi Publik," *Jurnal Sanger : Social, Administration and Government Review* 1, no. 1 (2023): hlm. 30.

¹⁰ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

¹¹ Pemerintah Kota Tanjungpinang, *Surat Edaran Wali Kota Tanjungpinang Nomor B/700/8/3.01/2024 tentang Pencegahan dan Pengendalian Gratifikasi*, (Tanjungpinang: Pemerintah Kota Tanjungpinang, 2024), hlm. 1.

Berdasarkan data statistik gratifikasi yang dipublikasikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), pelaporan gratifikasi masih terus terjadi dan melibatkan berbagai instansi pemerintah. Sampai pada bulan Maret tahun 2026, KPK menerima 1.596 laporan gratifikasi dengan total 1.867 objek gratifikasi. Dari jumlah tersebut, sebanyak 568 laporan berasal dari Unit Pengendalian Gratifikasi (UPG) dan 291 laporan individu pada bulan Maret 2026, yang menunjukkan semakin meningkatnya kesadaran aparatur negara dalam melaporkan penerimaan gratifikasi. Berdasarkan jenis barang, objek gratifikasi yang paling banyak dilaporkan berupa karangan bunga, hidangan, makanan, dan minuman kemasan sebanyak 748 objek, disusul barang lainnya sebanyak 534 objek, serta uang, voucher, logam mulia, dan alat tukar lainnya sebanyak 405 objek dengan nilai mencapai Rp8,49 miliar.

Selain itu, berdasarkan asal instansi pelapor, pemerintah daerah menyumbang 201 laporan, yang mengindikasikan bahwa praktik maupun pelaporan gratifikasi juga menjadi isu yang perlu mendapat perhatian serius di tingkat daerah.¹² Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa penguatan sistem pengendalian gratifikasi, termasuk melalui pembentukan Unit Pengendalian Gratifikasi dan kebijakan pencegahan di pemerintah daerah, merupakan langkah penting dalam mendukung terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi.

Di tingkat daerah, Pemerintah Kota Tanjungpinang turut memperkuat langkah preventif melalui penerbitan Surat Edaran Wali Kota Tanjungpinang

¹² Komisi Pemberantasan Korupsi, <https://www.kpk.go.id/id/publikasi-data/statistik/gratifikasi-1> Diakses pada Jumat 12 Juni 2026 pukul 10.15 WIB.

Nomor B/700/8/3.01/2024 tentang Pencegahan dan Pengendalian Gratifikasi sebagai bentuk komitmen dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan berintegritas. Tetapi hingga saat ini belum tersedia data maupun kajian yang secara khusus mengungkap karakteristik pelaku gratifikasi di Kota Tanjungpinang. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan penelitian yang perlu dikaji lebih lanjut guna memahami karakteristik pelaku serta faktor-faktor yang memengaruhi terjadinya gratifikasi, sehingga hasil penelitian diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan strategi pencegahan gratifikasi yang lebih efektif di daerah.

Praktik gratifikasi di Provinsi Kepulauan Riau telah terbukti terjadi dalam perkara korupsi yang melibatkan pejabat publik. Salah satu kasus adalah perkara yang menjerat mantan Gubernur Kepulauan Riau, Nurdin Basirun. Jaksa KPK dalam persidangan menyatakan bahwa Nurdin menerima gratifikasi senilai sekitar Rp. 4,228 miliar dalam kurun waktu 2016-2019, yang berkaitan dengan penerbitan izin pemanfaatan ruang laut, izin lokasi reklamasi, dan izin pelaksanaan reklamasi di Kepulauan Riau. Selain itu, KPK juga mengungkap adanya penerimaan uang dan valuta asing lain yang ditemukan dalam pengeledahan rumah dinas dan ruang kerja gubernur, sehingga total dugaan penerimaan gratifikasi mencapai lebih dari Rp6 miliar.¹³ Kasus ini menunjukkan bahwa pelaku gratifikasi umumnya merupakan individu yang memiliki jabatan strategis dan kewenangan tertentu, sehingga dapat memanfaatkan posisinya untuk memperoleh keuntungan pribadi.

¹³ KPK: Total Uang Gratifikasi Gubernur Kepri Nurdin Basirun Rp. 6,1 miliar <https://www.batamnews.co.id/berita-50857-kpk-total-uang-gratifikasi-gubernur-kepri-nurdin-basirun-rp-61-miliar.html> Diakses pada Jumat 12 Juni 2026 pukul 12.30 WIB.

Oleh karena itu, kasus tersebut menjadi contoh penting dalam memahami karakteristik pelaku gratifikasi di lingkungan pemerintahan daerah

Tindak pidana gratifikasi pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari keberadaan pelaku sebagai subjek yang melakukan perbuatan tersebut.¹⁴ Oleh karena itu, untuk memahami fenomena gratifikasi secara komprehensif, perlu dilakukan kajian terhadap karakteristik pelaku yang terlibat. Identifikasi karakteristik tersebut penting dilakukan karena dapat memberikan gambaran mengenai kelompok atau kategori tertentu yang memiliki kerentanan lebih besar untuk terlibat dalam praktik gratifikasi.

Selain karakteristik pelaku, penting pula untuk memahami faktor-faktor yang memengaruhi seseorang melakukan gratifikasi. Pada praktiknya, gratifikasi tidak muncul secara tiba-tiba, melainkan dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan. Faktor tersebut dapat berasal dari dalam diri pelaku maupun dari lingkungan di sekitarnya. Faktor internal dapat berupa kebutuhan ekonomi, gaya hidup, ambisi jabatan, atau rendahnya integritas individu.¹⁵ Sementara itu, faktor eksternal dapat berupa budaya organisasi yang permisif terhadap pemberian hadiah, lemahnya pengawasan, adanya relasi kepentingan antara pelaku usaha dan pejabat publik, serta lingkungan kerja yang memberikan peluang terjadinya gratifikasi.¹⁶

¹⁴ Fadilla Agusti, Lola Yustrisia, and Riki Zulfiko, "Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Tindak Pidana Gratifikasi Di Indonesia," *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)* 7, no. 3 (2023): hlm. 57.

¹⁵ Sinta Marbela, Zahra Aprilya, and Khalida Ulfa, "Pentingnya Prinsip Etika Administrasi Publik Dalam Upaya Pemberantasan Gratifikasi Di Lingkungan Birokrasi Publik," *Jurnal Sanger : Social, Administration and Government Review* 1, no. 1 (2023): hlm. 31.

¹⁶ Agus Riwanto, "Construction of Legal Culture Model for Corruption Prevention Through Social Media in Indonesia," *Jurnal Hukum Dan Peradilan* Vol. 11, no. 3 (2022): hlm. 387.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian mengenai “Analisis Karakteristik Pelaku Gratifikasi di Kota Tanjungpinang” menjadi penting untuk dilakukan guna mengetahui dan menganalisis karakteristik pelaku gratifikasi serta memperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai fenomena gratifikasi yang terjadi di kota Tanjungpinang.

1.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang tersebut, maka permasalahan pokok yang akan dikaji dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Karakteristik Pelaku Gratifikasi Di Kota Tanjungpinang?
2. Apa Faktor Yang Mempengaruhi Pelaku Melakukan Gratifikasi?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun kesesuaian dari latar belakang hingga rumusan masalah yang telah dipaparkan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis karakteristik pelaku gratifikasi di Kota Tanjungpinang.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pelaku melakukan tindak pidana gratifikasi di Kota Tanjungpinang.

1.4. Manfaat Penelitian

Adanya penelitian ini akan memberikan manfaat baik dari segi teori dan juga dari sisi praktis:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Dalam aspek teoritis, kajian ini diharapkan dapat memperluas wawasan pengetahuan serta membuka pola pikir dan ruang untuk pengembangan dan penjelajahan ilmu bagi peneliti, bidang ilmu hukum khususnya bidang ilmu hukum pidana, terutama dalam perihal bagaimana karakteristik pelaku gratifikasi di Kepulauan Riau.

1.4.2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah daerah maupun instansi terkait dalam merumuskan kebijakan pencegahan dan pemberantasan gratifikasi. Hasil penelitian mengenai karakteristik pelaku dan faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya gratifikasi dapat digunakan sebagai dasar untuk meningkatkan pengawasan, memperkuat sistem pengendalian gratifikasi, serta membangun budaya integritas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

b. Bagi Akademisi

Adapun yang diharapkan dalam penelitian ini yaitu untuk menyumbangkan pemikiran yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan secara berkelanjutan, terstruktur, dan inovatif sehingga dapat menjadi acuan dalam memahami ilmu hukum di Indonesia, terutama terkait pengembangan ilmu hukum pidana dan kriminologi. Penelitian ini memungkinkan akademisi menghasilkan analisis ilmiah

dan rekomendasi kebijakan yang berguna untuk perbaikan sistem pencegahan korupsi dan peningkatan integritas penyelenggara negara.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai gratifikasi, termasuk bentuk-bentuk gratifikasi yang dilarang oleh hukum dan faktor-faktor yang melatarbelakangi terjadinya praktik tersebut. Dengan meningkatnya pemahaman masyarakat, diharapkan tumbuh kesadaran untuk berperan aktif dalam mencegah, mengawasi, dan melaporkan tindakan gratifikasi guna mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi.

