

345.023
yul
u e



**KEBIJAKAN FORMULASI MENGENAI GRATIFIKASI
DALAM UNDANG-UNDANG KORUPSI
DAN PENERAPAN HUKUMNYA**

TESIS

Disusun dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

HERI YULIANTO, S.H.
NIM. B4A 000 271

PEMBIMBING :
PROF. DR. H. BARDA NAWAWI ARIEF, S.H.

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2004**

**KEBIJAKAN FORMULASI MENGENAI GRATIFIKASI
DALAM UNDANG-UNDANG KORUPSI
DAN PENERAPAN HUKUMNYA**

Disusun Oleh :

Nama : Heri Yulianto, SH.
N I M : B4A 000 271
Program Kajian : Sistem Peradilan Pidana

Tesis ini telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 19 April 2004.
Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum.

Mengetahui,

Rembimbing



Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH.



Ketua

Program Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Illahi Rabbi atas terselesainya tugas akhir penulisan tesis yang merupakan syarat akhir bagi mahasiswa Program Pascasarjana (S2) Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang dalam merampungkan pendidikannya.

Tesis yang berjudul "KEBIJAKAN FORMULASI MENGENAI GRATIFIKASI DALAM UNDANG-UNDANG KORUPSI DAN PENERAPAN HUKUMNYA" mengangkat permasalahan mengenai gratifikasi dengan melihat, mencermati, dan menganalisis penerapan aturan mengenai gratifikasi dalam undang-undang korupsi saat ini dan kebijakan legislasi mengenai gratifikasi yang lebih baik atau memadai sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai dalam proses penegakan hukum. Aturan mengenai gratifikasi dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 telah memberikan sinyal positif bahwa upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dalam hal substansi hukum berjalan progresif. Hal tersebut memberikan gambaran bahwa telah ada langkah awal dan "*political will*" dari pembuat kebijakan untuk meberantas korupsi secara komprehensif dan efektif. Namun secara formulatif, aturan mengenai gratifikasi tersebut mengalami beberapa keganjilan dan hambatan khususnya dalam hal substansi, teknis, dan penerapan di lapangan.

Kendala yang dihadapi oleh penulis dalam proses penulisan dan penyusunan tugas ini adalah masalah waktu yang relatif terbatas dan langkanya referensi/bahan bacaan mengenai gratifikasi. Namun demikian penulis telah mengoptimalkan diri dalam penyusunan tugas ini hingga dapat terselesaikan dengan baik.

Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada seluruh pihak yang telah membantu penyelesaian tesis ini, khususnya kepada :

1. Yth. Bpk **PROF. DR. BARDA NAWAWI ARIEF, S.H.** selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang dan Pembimbing Utama Penulisan Tesis atas bimbingan, motivasi, dan kebijaksanaan yang sedemikian besar sehingga penulis memiliki secercah pandangan, ilmu, dan pengetahuan untuk diandalkan;
2. Yth. Bpk **PROF. DR. NYOMAN SERIKAT PUTERA JAYA, S.H., MH.** selaku Penguji Tesis;
3. Yth. Bpk **DR. PAULUS HADI SOEPRAPTO, S.H., MH.** selaku Penguji Tesis;
4. Yth. Bpk **EKO SOPONYONO, S.H., MH.** selaku Pemeriksa Hasil Penelitian dalam Seminar Penelitian.
5. Yth. Bpk **EKO SABAR, S.H., MH.** selaku Sekretaris Bidang Keuangan Program magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
6. Yth. Ibu **ANI PURWANTI, S.H., MH.** selaku Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

7. Yth. Bpk **BUDIHARTO, S.H., MS**, Mantan Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
8. Rekan-rekan "seperjuangan" S-2 Undip Kejaksaan Angkatan 2001.

Akhirnya penulis berharap agar tesis ini dapat berguna dan bermanfaat bagi pemerhati hukum Indonesia. Terima Kasih.

Semarang, April 2004

HERI YULIANTO, S.H.

ABSTRAK

Pemberantasan tindak pidana korupsi saat ini telah berjalan dalam suatu koridor kebijakan yang komprehensif dan preventif. Upaya pencegahan tindak pidana korupsi menyentuh tahapan pemberian dalam arti yang luas (gratifikasi) dari seseorang (pihak lain) kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagai suatu tindak pidana (suap). Undang-undang korupsi saat ini telah memperkenalkan istilah "gratifikasi" sebagai bagian dari pemberantasan tindak pidana korupsi. Gratifikasi yang merupakan suatu pemberian dalam arti luas kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dapat berpotensi kearah suap apabila berhubungan dengan jabatan dan bertentangan dengan kewajiban aparatur negara.

Namun dalam penegakan dan penerapan hukumnya cenderung menghadapi hambatan/kendala. Oleh karena itu, pengaturan masalah gratifikasi sebagai upaya penanggulangan atau pemberantasan korupsi yang merupakan bagian dari kebijakan hukum pidana, memerlukan pengaturan yang bersifat komprehensif.

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan hukum normatif. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Data sekunder digunakan untuk membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer tersebut.

Hasil yang diperoleh adalah terdapat beberapa kendala yang dihadapi dalam pengaturan gratifikasi saat ini yang memerlukan pengaturan yang bersifat menyeluruh. Kebijakan formulasi mengenai gratifikasi yang telah ada saat ini dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi memerlukan penyusunan ulang (re-formulasi) terutama dalam substansi pengertian gratifikasi, pelaporan penerimaan gratifikasi kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sanksi pidana, dan kualifikasi pemberi dan penerima gratifikasi, sehingga optimalisasi penerapan dan penegakan hukum sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai, yaitu kepastian dan keadilan.

Kata Kunci: Kebijakan Formulasi, Gratifikasi

ABSTRACT

Combating corruption in recent time has walked in a comprehensive policy and preventive corridor. Preventive efforts of corruption connect to "gift" (phrase) in wide of meaning (gratification) from someone (other party) to public servant or government body as a bribe. Corruption act in this time has introduced term "gratification" as part of corruption preventive. Gratification represents a "gift" in wide sense to public servant or potential government body as bribing if relating to position/occupation and oppose against obligation of state apparatus.

But in straightening of and applying of its law tend to experience of resistance/constraint. Therefore, arrangement of problem of gratification as corruption preventive representing the part of policy of criminal law, needing arrangement having the character of is comprehensive.

Approach method which applied in this research is normative approach method through research normative. Used by data type are secondary data using materials secondary and primary. Secondary data used to assist to analyze and comprehend materials the primary.

Result of which does obtained is there are some constraint faced in arrangement of gratification in this time need overall arrangement. Policy of formulation concerning gratification which have there is in this time in Act Number 31/1999 jo. Act Number 20/2001 need reconstituting (re-formulation) especially in substance congeniality of gratification, reporting acceptance of gratification to Commission Anti-Corruption, crime sanction, and qualification of giver and receiver gratification, that applying optimal and straightening of law (justice and legality).

Keyword: Formulation Policy, Gratification

DAFTAR ISI

	Hal.
HALAMAN PENGESAHAN.....	i
KATA PENGANTAR	ii
ABSTRAK	v
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	01
A. Latar Belakang	01
B. Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian	12
E. Kerangka Pemikiran.....	12
F. Metode Penelitian.....	16
1. Metode Pendekatan.....	16
2. Jenis dan Sumber Data.....	18
a. Jenis Data.....	18
b. Sumber Data.....	18
3. Metode Pengumpulan Data.....	19
4. Analisis Data.....	19
G. Sistematika Penulisan	20
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	21
A. Penanggulangan Korupsi Sebagai Kebijakan Hukum Pidana.....	21
B. Gratifikasi Sebagai Bagian dari Upaya Penanggulangan Korupsi.....	34
C. Pengertian Suap dan Gratifikasi.....	38
D. Sejarah Peraturan yang Terkait dengan Suap dan Gratifikasi.....	46
BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS DATA.....	67
A. Penerapan Hukum atau Aturan Mengenai Gratifikasi.....	67
1. Gambaran Umum Gratifikasi di Indonesia.....	67
2. Kendala Penerapan Aturan Gratifikasi.....	87

a.	Kelemahan dari Segi Penafsiran.....	87
b.	Ketiadaan Sementara Komisi Pemberantasan Korupsi.....	90
c.	Gratifikasi yang Terjadi Sebelum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Nomor 20 Tahun 2001.....	91
d.	Laporan Penerimaan Gratifikasi kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.....	96
B.	Kebijakan Formulasi Gratifikasi dalam Undang-undang Korupsi..	101
1.	Materi Perumusan Gratifikasi dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Nomor 20 Tahun 2001.....	104
2.	Aturan Pidana dalam Gratifikasi.....	108
3.	Pelaku dalam Gratifikasi.....	126
BAB IV	: PENUTUP	139
A.	Kesimpulan	139
B.	Saran	142

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pembangunan di seluruh aspek kehidupan tidak terlepas dari arah pembangunan yang terencana, menyeluruh, terarah, terpadu dan berlanjut untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat ke arah lebih baik.

Aspek kehidupan dalam pembangunan meliputi : politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Aspek-aspek tersebut merupakan aspek dasar (pokok) dalam kehidupan manusia dalam wadah kehidupan berbangsa dan bernegara yang ingin melaksanakan pembangunan secara terus menerus dan berkesinambungan.

Hal tersebut termaktub dalam cita-cita negara Indonesia yang merupakan politik hukum Indonesia yang dinyatakan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia,
2. Memajukan kesejahteraan umum,
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa,
4. Ikut memelihara ketertiban dunia.

Secara umum tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan seluruhnya guna mencapai masyarakat yang adil dan makmur baik spiritual maupun materiil.

Dalam prosesnya, pembangunan nasional ditata dan dirumus dalam suatu kebijakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Bagian terpenting dan strategis dari pembangunan nasional, tanpa mengabaikan bagian lainnya, adalah pembangunan di bidang hukum (pembaharuan hukum) baik hukum pidana, perdata maupun administrasi yang meliputi formil dan materiil.

Pembaharuan hukum pidana dalam konteks materiil telah berjalan dalam koridor kebijakan kriminal yang mempunyai tujuan melindungi masyarakat dari tindak kejahatan dan mencapai kesejahteraan sosial. **Sudarto** mengemukakan bahwa hukum pidana yang dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif perkembangan masyarakat hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal dan harus merupakan bagian integral dari politik kriminal dan harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.¹

Jika mengacu pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara dalam Bab IV Arah Kebijakan Tap MPR tersebut mengenai hukum juga mengamanatkan upaya menegakkan hukum secara konsisten untuk

¹ Sudarto (I), *Hukum dan Hukum Pidana*, 1981, hal. 104.

lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia.

Di dalam bab yang sama butir 3 mengenai Penyelenggara Negara diuraikan dalam sub-sub antara lain membersihkan penyelenggara negara dari praktik korupsi, kolusi, nepotisme dengan memberikan sanksi seberat-beratnya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, meningkatkan efektivitas pengawasan internal dan fungsional serta pengawasan masyarakat, dan mengembangkan etik dan moral; melakukan pemeriksaan terhadap kekayaan pejabat negara dan pejabat pemerintah sebelum dan sesudah memangku jabatan dengan tetap menjunjung tinggi hak hukum dan hak asasi manusia; dan meningkatkan fungsi dan keprofesionalan birokrasi dalam melayani masyarakat dan akuntabilitasnya dalam mengelola kekayaan negara secara transparan, bersih, dan bebas dari penyalahgunaan kekuasaan.

Bab II Kondisi Umum TAP MPR tersebut menjelaskan mengenai tekad untuk memberantas segala bentuk penyelewengan sesuai tuntutan reformasi seperti korupsi, kolusi, nepotisme, serta kejahatan ekonomi keuangan dan penyalahgunaan kekuasaan yang belum diikuti langkah-langkah nyata dan kesungguhan pemerintah serta aparat penegak hukum dalam menerapkan dan menegakkan hukum, ditambah dengan campur tangan dalam proses peradilan, serta tumpang tindih dan kerancuan hukum mengakibatkan terjadinya krisis hukum.

Hal tersebut memberi dasar atau landasan bahwa rencana pembangunan nasional yang ditetapkan merupakan suatu pijakan bagi pembaharuan dan penegakan hukum pidana dalam suatu proses yang berkelanjutan. Perubahan yang sedang terjadi di Indonesia dalam segala bidang kehidupan memberi langkah baru bagi proses pembaharuan hukum pidana. Ketika Indonesia masih memusatkan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan negara, telah memberi peluang tumbuhnya peluang korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Praktek KKN telah mengimbas dan merusak sendi kehidupan masyarakat.

Dalam konsideran Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, dinyatakan bahwa penyelenggaraan negara dalam suatu proses untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur memberi peranan penting pada proses penyelenggaraan negara. Pelaksanaan fungsi dan tugas dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung jawab sangat diperlukan, oleh karena itu praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara memerlukan landasan hukum dalam hal pencegahannya.

Hal tersebut merupakan wujud dari TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN. Upaya pencegahan maupun penanggulangan KKN secara

materil adalah melalui peraturan perundang-undangan yang ada. Pembaharuan hukum dilakukan sejak tahun 1946 dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946² dan Undang-undang Nomor 73 Tahun 1958 tentang Peraturan Hukum Pidana untuk seluruh Wilayah Republik Indonesia dan mengubah Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), melalui Lembar Negara tahun 1958 Nomor 127 jo. Tambahan Lembar Negara Nomor 1660.

Dalam perkembangannya, KUHP warisan kolonial tersebut dirasakan semakin banyak kekurangannya. Hal tersebut menimbulkan proses penegakan hukum berjalan tertatih-tatih dan tersendat-sendat. Semakin sulit dan kompleksnya perkembangan kejahatan baik kuantitas maupun kualitas tidak dapat diakomodir oleh peraturan yang lama.

Salah satu tindak pidana yang menghancurkan sendi-sendi ekonomi dan sosial sejak dahulu adalah korupsi. Dalam perkembangannya penanggulangan tindak pidana korupsi dari masa ke masa berlangsung tidak optimal. Pembaharuan undang-undang korupsi terus berjalan namun tidak didukung dengan struktur dan kultur hukum masyarakat serta *political will* pemerintah secara optimal. Pembentukan peraturan pemberantasan korupsi diluar KUHP, telah terjadi mulai dari Peraturan Penguasa Militer Prt/PM.06/1957 sampai sekarang yaitu Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

² KUHP terjemahan Mulyatno tahun 1978.

Proses perubahan atau pembaharuan peraturan mengenai korupsi di era reformasi telah mengalami perkembangan yang signifikan, seperti halnya mengenai pembuktian terbalik, perluasan alat bukti, hak negara mengajukan gugatan perdata, dan masalah gratifikasi. Proses tersebut merupakan upaya untuk mempersiapkan norma-norma baru yang berlaku bagi hubungan antar individu dan sebagai sarana penegak keadilan, sehingga peranan peraturan tersebut dalam pembangunan harus senantiasa jauh ke depan dan memperhitungkan masalah-masalah yang akan terjadi.³

Gratifikasi merupakan hal baru dalam undang-undang korupsi dewasa ini, namun sebenarnya cikal bakal gratifikasi telah ada dalam beberapa peraturan perundang-undangan sebelumnya. Jika kita mencermati terciptanya Undang-undang Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap (LN tahun 1980 Nomor 57) yang bernula dari adanya peristiwa penyuapan di kalangan olah raga (pada waktu itu sepak bola), timbul pertanyaan pada saat itu mengenai apakah kalangan olah raga yang terlibat dapat dihukum atau tidak. Berdasarkan peraturan hukum yang ada, perbuatan tersebut tidak digolongkan dalam pengertian tindak pidana, baik yang diatur dalam KUHP maupun Undang-undang Korupsi saat itu (UU No. 3 Tahun 1971).⁴ Oleh karenanya, perbuatan suap

³ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Penerbit Binacipta, Cetakan Kedua, Bandung, Maret 1988, hal. 24.

⁴ K. Wantjik Saleh, *Tindak Pidana Korupsi dan Suap*, Ghalia Indonesia, Cetakan Kelima, Jakarta, 1983, hal 79.

menyuap untuk seluruh kalangan merupakan perbuatan tercela dan memerlukan suatu pengaturan yang komprehensif.

Oleh karena itu, kasus cek perjalanan yang diterima oleh anggota parlemen Aberson Sihaloho yang diduga kuat sebagai pemberian gratifikasi yang menjerus ke arah suap tidak dapat diterapkan karena terjadi sebelum UU tersebut. Ditambah lagi dengan ketiadaan sementara lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi selama periode 2 (dua) tahun sejak Undang-undang Anti Korupsi Nomor 20 Tahun 2001 (perubahan UU No. 31 Tahun 1999) diterbitkan menjadikan ganjalan bagi upaya pemberantasan korupsi khususnya mengenai gratifikasi.

Dalam proses penggodokan undang-undang tersebut, fraksi-fraksi di DPR terlebih dahulu mengajukan pandangan umum, diantaranya adalah Fraksi Persatuan (PPP) yang mengutip sebuah hadist, bahwa "*Allah melaknat orang yang menyuap dan tersuap*".⁵ Di dalam Pasal 2 dan 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1980 tersebut diatur mengenai orang yang memberi suap (penyuap) dan orang yang menerima suap (tersuap), yang ancaman pidana bagi penyuap lebih berat dari tersuap.

Sebenarnya pemberian hadiah telah dikenal pula dalam adat tradisional Afrika dari rakyat kepada kepala suku di Afrika. sedangkan orang Korea mempunyai kebiasaan memberi hadiah terkait dengan masalah tradisional bahwa orang Korea mempunyai pengertian yang

⁵ Oemar Seno Adji, *Herziening, Ganti Rugi, Suap, Perkembangan Delik*, Penerbit Erlangga, Cetakan Kedua, Jakarta, 1984, hal. 201.

penuh dan tenggang rasa serta mengusahakan segala cara menjalin hubungan pribadi dengan orang lain. Memberi dan menerima hadiah dianggap sebagai komisi yang wajar bagi layanan yang diberikan. Dalam konteks ini setiap hadiah mengharapkan imbalan.⁶

Namun pemberian sesuatu kepada orang atau pihak lain dapat menjadi tendensius apabila si pemberi baik langsung maupun tidak langsung mengharapkan sesuatu yang bermuara pada hal negatif (cenderung suap). Hal tersebut tercermin pada perkara Kartika Thahir melawan Pertamina di Pengadilan Singapura yang pada tingkat pertama dan kedua menganggap komisi merupakan suatu bentuk suap.⁷

Dalam pertengahan tahun 1970-an, *The College of Public Administration* pada *University of the Philippines* telah mensponsori proyek penelitian tentang korupsi dan suap. Ringkasan proyek penelitian tersebut berbunyi⁸ :

Suap dan korupsi telah sangat menghambat usaha-usaha pembangunan, ... korupsi menimbulkan penganakemasan produsen yang tidak efisien, distribusi sumber-sumber alam negara yang langka secara tidak adil dan merata, dan kebocoran pendapatan pemerintah dari kas negara ke tangan perorangan. Yang kurang langsung tetapi tidak kurang berbahaya adalah korupsi bermuara pada hilangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

⁶ Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Terjemahan, Yayasan Obor Indonesia, Edisi Pertama, Jakarta, 1998, hal. 184.

⁷ Sudargo Gautama, *Putusan Banding dalam Perkara Pertamina lawan Kartika Thahir*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 35.

⁸ Robert Klitgaard, *op cit*, hal 50.

Proses perjalanan/sejarah peraturan yang merupakan 'cikal bakal' gratifikasi tersebut juga ditunjang dengan adanya perilaku di masyarakat yang cenderung menyimpang karena berpotensi pada suap atau menjurus kearah tindak pidana korupsi.

Penerapan aturan mengenai gratifikasi diterapkan pada perbuatan yang terjadi sejak diterbitkannya UU No.20 Tahun 2001. Padahal sangat banyak pejabat publik di negara ini yang telah lama dan berulang-ulang menerima gratifikasi yang berpotensi kearah suap pada saat undang-undang tersebut belum terbit.

Ketidakadilan dan kejanggalan muncul ketika semisalnya terdapat 2 (dua) orang pejabat pemerintahan yang sama-sama menerima gratifikasi, namun dengan masa yang berbeda yaitu sebelum dan sesudah diterbitkannya Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 korupsi pada akhirnya mendapat perlakuan (sanksi) yang berbeda.

Kasus cek perjalanan yang diterima oleh anggota parlemen Aberson Sihalohe yang diduga kuat sebagai pemberian gratifikasi yang menjurus ke arah suap⁹. Namun tidak dapat dijerat hukum karena pengaturan mengenai gratifikasi merupakan hal baru dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Hal tersebut berakibat pada penerapan aturan mengenai gratifikasi diterapkan pada perbuatan

⁹ Artikel "*Jalan (Nyaris) Buntu Melawan Korupsi (1) Amunisi Baru Memerangi Korupsi*", dalam <http://www.hukumonline.com>,

yang terjadi setelah diterbitkannya UU No. 20 Tahun 2001, sedangkan Aberson menerima pemberian sebelum diberlakukan undang-undang korupsi tersebut.

Oleh karena itu, sebenarnya banyak kasus-kasus serupa dengan Aberson Marle Sihalofo yang tidak terjerat dengan UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001. Terlebih lagi mengenai Komisi Anti Korupsi yang merupakan amanat UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, lembaganya baru terbentuk setelah melewati masa sekitar 2 (dua) tahun. Akibatnya semakin banyak lagi kasus penerimaan gratifikasi yang berpotensi suap pada interval waktu tersebut mempunyai permasalahan tersendiri untuk diatasi oleh KPK tersebut. Padahal korupsi merupakan "*extraordinary crime*" yang harus mendapat perlakuan khusus dalam penanganannya.

Upaya-upaya pemberantasan kolusi yang intensif dan berkesinambungan antara aktor ekonomi dan birokrat yang berkepentingan diformulasikan dalam kebijakan tentang gratifikasi yang lebih komprehensif.

Persoalan yang timbul setelah diberlakukannya undang-undang korupsi yang mengatur gratifikasi pada saat sekarang adalah ketidakefektifan penegakan hukum. Jarang sekali ditemukan di lapangan pejabat publik yang menerima gratifikasi dijerat hukum. Penulis berupaya mengangkat hal tersebut sebagai salah satu kajian dan analisis penulisan

disamping kebijakan formulasi mengenai gratifikasi yang efektif dan mendukung proses pemberantasan korupsi di Indonesia.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan hal-hal yang dipaparkan pada bagian latar belakang di atas, maka rumusan permasalahan yang dapat diambil adalah :

1. Kendala apakah yang timbul dalam penerapan aturan gratifikasi dalam undang-undang korupsi saat ini ?
2. Bagaimanakah kebijakan formulasi mengenai gratifikasi yang baik dan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai dalam proses penegakan hukum ?

D. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan dengan mengangkat tema mengenai permasalahan formulasi mengenai gratifikasi dan hambatan dalam penerapan undang-undang korupsi saat ini memiliki tujuan yang terarah sesuai perumusan permasalahan. Hal tersebut penting dikemukakan agar diperoleh keselarasan serta konsistensi dalam penulisan sehingga tercapai tujuan, yakni :

1. Memaparkan sekaligus menemukan upaya yang bersifat solutif dalam pelaksanaan aturan mengenai gratifikasi dalam undang-undang korupsi saat ini.
2. Mengorientasikan dan mengembangkan kebijakan formulasi gratifikasi yang baik dan lebih menitikberatkan kepada asas keseimbangan (kepastian dan keadilan) dalam proses penegakan hukum.

E. MANFAAT PENELITIAN

Hasil keseluruhan yang akan diperoleh dalam penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai berikut :

1. Mengajak pemerhati hukum untuk memiliki pandangan atau wacana berpikir lain yang lebih luas dari sekedar apa yang selama ini dipahami secara *teks book* atas peraturan-peraturan (hukum) tertulis, sehingga hasilnya dapat memberi kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum di masa-masa mendatang, khususnya mengenai kebijakan formulasi gratifikasi dalam peraturan hukum saat ini.
2. Memberi tambahan, masukan atau informasi bagi para pengambil kebijakan dalam memformulasikan pengaturan mengenai gratifikasi yang lebih baik lagi agar terwujud optimalisasi penerapan dan keseimbangan antara kepastian dan keadilan dalam masyarakat.

F. KERANGKA PEMIKIRAN

Untuk mengatasi permasalahan korupsi di negara ini tidak terlepas dari upaya pemerintah dan masyarakat termasuk unsur atau elemen potensial masyarakat untuk selalu bahu membahu menekan korupsi yang sedemikian parahnya di Indonesia.

Diperlukan suatu pondasi yang kuat untuk mengakomodir berbagai keinginan, aspirasi, dan motivasi sebagian besar kalangan akan hal tersebut. Upaya penanggulangan kejahatan pada prinsipnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*)¹⁰. Oleh karena itu keterkaitan antara keinginan/aspirasi masyarakat dan pengakomodasiannya dioptimalisasikan dalam suatu formulasi peraturan perundang-undangan sebagai upaya untuk menanggulangi kejahatan, khususnya tindak pidana korupsi.

Kekuasaan membentuk undang-undang pidana terdapat pada alat perlengkapan yang diberi kekuasaan untuk membentuk undang-undang pidana dalam batas-batas kekuasaannya.¹¹ Menurut **Barda Nawawi Arief**, kebijakan legislatif sebagai tahap formulasi yang menjadi dasar, landasan, dan pedoman bagi tahap-tahap berikutnya seperti aplikasi dan eksekusi, merupakan hal strategis bagi proses

¹⁰ Barda Nawawi Arief. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, Hal. 2.

¹¹ J.E. Jonkers, *Buku pedoman Hukum Pidana Hindia Belanda*, Penerbit P.T. Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal. 20.

penegakan hukum pidana.¹² Oleh karena itu peran strategis penyusunan kebijakan tahap formulasi berada dalam alat perlengkapan ini yakni badan legislatif dan aparat lain yang diberi wewenang untuk menyusun dan membuat peraturan perundang-undangan nasional. Peran strategis badan legislatif dan aparat pemerintahan lain yang diberi wewenang untuk hal tersebut menjadi sangat penting bagi proses pembaharuan hukum nasional.

Permasalahan yang terkait dengan gratifikasi dalam Undang-undang Korupsi terbaru (Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001) menjadi penting untuk dianalisis sebagai suatu hal baru dalam pembaharuan hukum pidana. Menurut **Barda Nawawi Arief**, dilihat dari sudut pendekatan nilai, maka :

“Pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali (“re-orientasi dan re-evaluasi”) nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofik dan sosio-kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substansi hukum pidana yang dicita-citakan’.¹³

Dalam kebiasaan masyarakat Indonesia, dalam hal hubungan antar individu, memberi dan menerima hadiah dianggap sebagai komisi yang wajar bagi layanan yang diberikan, namun dalam lapangan pemerintahan atau *public administration* atau *public service* apabila urusan terkait dengan jabatan atau bahkan menyalahgunakan jabatan dapat berpotensi

¹² Barda Nawawi Arief (II), *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Penerbit Alumni, Bandung, 1992, hal. 157.

¹³ Barda Nawawi Arief (I), *op cit*, hal. 3.

suap dan korupsi. Pemberian (gratifikasi) kepada pejabat publik yang terkait karena jabatannya dalam undang-undang korupsi saat ini (UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001) menjadi dilarang mengingat dampak pemberian (gratifikasi) yang berkenaan dengan tugas dan kewajiban seorang pejabat publik atau bahkan menyalahgunakan jabatan menimbulkan pengaruh pada masyarakat baik langsung maupun tidak langsung.

Pemberian sesuatu kepada orang atau pihak lain dapat menjadi tendensius apabila si pemberi baik langsung maupun tidak langsung mengharapkan sesuatu yang bermuara pada hal negatif (cenderung suap).

Dalam hal nilai gratifikasi, dibandingkan dengan nilai kerugian negara pada tindak pidana korupsi pada umumnya sangat jauh lebih rendah, maka usaha penindakannya cenderung menjadi tidak terlalu diprioritaskan. Padahal dengan menempatkan gratifikasi secara khusus dalam UU, seharusnya hal ini dilihat sebagai langkah strategis untuk memulai mengatasi masalah suap.¹⁴

Dalam perkembangan internasional, khususnya dalam naskah rancangan Undang-undang Pidana Internasional atau *The International Criminal Code* tahun 1979 yang disusun oleh *Association of Penal Law*

¹⁴ Roeslan Saleh dalam www.pikiranrakyat.co.id.

yang memasukkan penyuapan (*bribery*) sebagai salah satu jenis tindak pidana internasional yaitu "*Bribery of foreign public officials*".¹⁵

Konvensi *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) dalam Melawan Penyuapan Pejabat Publik Asing dalam Transaksi Bisnis Internasional (*OECD Convention on Combating the Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*) yang diberlakukan tahun 1999 merupakan satu hal yang tercakup dalam kebijakan formulasi tentang gratifikasi. Sampai dengan bulan Mei 2000, lebih dari 34 negara telah menandatangani Konvensi Anti-Suap yang disebut sebagai *Organization for Economic Corporation and Development's* (OECD) *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Official in International Business Transaction*¹⁶.

G. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Menurut **Ronny Hanitijo Soemitro**, penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis. Adapun penelitian hukum normatif terbagi atas ¹⁷:

1. Penelitian inventarisasi hukum positif,
2. Penelitian terhadap asas-asas hukum,

¹⁵ Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Pidana Internasional*, Refika Aditama, Bandung, 2000, hal. 42.

¹⁶ Antonius Sujata, *Tindakan Konkret Memberantas Korupsi*, dalam www.hukumonline.com.

¹⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1990, hal 12.

3. Penelitian untuk menemukan hukum *in concreto*,
4. Penelitian sistematika hukum,
5. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal.

Penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini merupakan penelitian terhadap pelaksanaan aturan gratifikasi dalam suatu peraturan perundang-undangan (undang-undang korupsi saat ini) dan bagaimana kebijakan formulasi tentang gratifikasi yang baik dan lebih menitikberatkan pada asas keseimbangan. Dapat dikategorikan pada penelitian hukum normatif terhadap asas-asas hukum dan sistematika hukum.

Berangkat dari konsep **Soetandyo Wignjosebroto** mengenai pemahaman hukum yang dikenal dalam penelitian hukum¹⁸, maka penelitian yang mengangkat permasalahan pelaksanaan aturan gratifikasi dan kebijakan formulasi tentang gratifikasi dalam undang-undang korupsi merupakan pemahaman hukum sebagai kaidah-kaidah positif yang berlaku umum, *in abstracto* pada suatu waktu tertentu dan di suatu wilayah tertentu, dan terbit sebagai produk eksplisit sebagai hukum nasional atau hukum negara karena sesuai dengan permasalahan mengenai hukum sebagai kaidah atau norma yang secara eksplisit dan positif telah terumus jelas (*ius*

¹⁸ Soetandyo Wignjosebroto, *Masalah Metodologik dalam Penelitian Hukum Sehubungan dengan Masalah Keragaman pendekatan Konseptualnya*, Makalah pada Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, FH Undip, Semarang, 14-15 Mei 1999, hal 29.

constituendum). Oleh karena itu, metode pendekatan yang diambil adalah metode pendekatan melalui penelitian hukum normatif.

2. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Sesuai dengan metode penelitian dalam tulisan ini yang lebih menitikberatkan pada penelitian hukum normatif, maka jenis data yang digunakan merupakan data sekunder.

b. Sumber Data

Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang menggunakan bahan hukum primer, seperti: Pancasila, UUD 1945, TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN, Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, UU No.11 Tahun 1980 tentang Suap, UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU Nomor 31 Tahun 1999.

Disamping itu, penelitian juga memanfaatkan bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan-bahan hukum primer yang dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, misalnya rancangan peraturan perundang-undangan, pendapat pakar serta hasil-hasil penelitian para sarjana sebagai bahan hukum sekunder.

3. Metode Pengumpulan Data

Sesuai dengan penggunaan data sekunder dalam penelitian ini, maka pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan, mengkaji dan mengolah secara sistematis bahan-bahan kepustakaan atau studi dokumen, yaitu menelaah bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan kebijakan formulasi gratifikasi dan penerapan hukumnya.

4. Analisis Data

Data-data yang diperoleh dalam penelitian ini akan diolah dan dianalisis secara kualitatif dan dilanjutkan dengan pengambilan kesimpulan. Hasil yang diperoleh dengan analisis kualitatif terletak pada pelukisan atau penuturan tentang apa yang berhasil kita pahami berkenaan dengan suatu masalah yang diteliti.¹⁹

H. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan ini disusun atas 4 (empat) bab yakni Bab I tentang Pendahuluan, kemudian disusul dengan Bab II yang merupakan Tinjauan Pustaka menguraikan kebijakan hukum pidana dalam

¹⁹Sanapiah Faisal, *Format-format Penelitian Sosial (Dasar-dasar dan Aplikasi)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1989, hal. 272.

menanggulangi korupsi (dimana gratifikasi bagian dari upaya penanggulangan korupsi), pengertian suap dan gratifikasi, dan sejarah dan perkembangan perundang-undangan yang terkait dengan suap dan gratifikasi.

Bab III memaparkan hasil penelitian dan analisis terhadap materi penulisan, yakni hambatan/kendala penerapan dan pelaksanaan aturan gratifikasi dan kebijakan formulasi mengenai gratifikasi.

Bab IV menjadi bagian penutup bagi keseluruhan penulisan tesis ini, berisi kesimpulan dan saran atas materi yang dipaparkan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penanggulangan Korupsi Sebagai Kebijakan Hukum Pidana

Kejahatan merupakan suatu bentuk penyimpangan perilaku sebagian masyarakat yang menimbulkan ketidakharmonisan dalam suatu hubungan sosial kemasyarakatan.

Penyimpangan-penyimpangan perilaku tersebut merupakan dampak yang ditimbulkan, langsung maupun tidak langsung, dari hubungan sosial kemasyarakatan yang di dalamnya memuat dinamisasi kehidupan masyarakat yang meliputi pembangunan kehidupan manusia di segala bidang kehidupan, seperti ekonomi, sosial, politik, budaya dan sektor penting/mendasar lainnya.

Pembangunan yang terpusat dan tidak merata yang dilaksanakan selama ini ternyata hanya mengutamakan pertumbuhan ekonomi serta tidak diimbangi kehidupan sosial, politik, ekonomi yang demokratis dan berkeadilan, menyebabkan timbulnya penyimpangan-penyimpangan perilaku tersebut.

Saparinah Sadli mengatakan bahwa perilaku menyimpang itu merupakan suatu ancaman yang nyata atau ancaman terhadap norma-norma sosial yang mendasari kehidupan dan keteraturan sosial; dapat menimbulkan ketegangan individual maupun ketegangan sosial; dan

merupakan ancaman riil atau potensiil bagi berlangsungnya ketertiban sosial.²⁰

Bonger mengatakan bahwa kejahatan merupakan perbuatan anti sosial yang secara sadar mendapat reaksi dari negara berupa pemberian derita, dan kemudian sebagai reaksi terhadap rumusan-rumusan hukum (*legal definitions*) mengenai kejahatan.²¹

Oleh karenanya dibutuhkan suatu perangkat aturan berupa hukum guna menertibkan sekaligus mengharmonisasikan hubungan sosial kemasyarakatan tersebut, sehingga apabila timbul suatu bentuk penyimpangan berupa kejahatan akan dapat diatasi secara efektif.

Mardjono Reksodiputro menyatakan bahwa masyarakat memerlukan aturan-aturan yang mengatur hubungan antar warganya, dan karena itu adanya penyimpangan dari aturan tersebut dianggap mengacaukan tatanan masyarakat (tertib sosial). Walaupun ia juga mengakui bahwa tidak semua perilaku menyimpang berdampak disfungsi terhadap tatanan masyarakat.²²

Dalam hal penanggulangan kejahatan, khususnya korupsi diperlukan suatu strategi yang baik dan efektif dalam suatu kebijakan yang diambil oleh perumus kebijakan. Kebijakan tersebut dapat dituangkan

²⁰ Saparinah Sadli, *Persepsi Mengenai Sesuatu yang menyimpang*, Bulan Bintang, Jakarta, 1976, hal. 56.

²¹ Soerjono Soekanto, Henkie Liklikuwata dan Mulyana W Kusuma, *Kriminologi Suatu Pengantar*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hal. 21.

²² Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Kumpulan Karangan, Buku Kedua, Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta, 1997, hal. 41-43.

dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Dalam menyusun suatu peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dipertimbangkan bagaimana mencapai keseimbangan antara kepastian dan keadilan serta kepentingan individu dan masyarakat.

Untuk dapat menentukan hal yang tepat, para pembentuk hukum nasional (peraturan perundang-undangan) Indonesia, terutama para anggota DPR, maupun pejabat negara dari presiden sampai pejabat administrasi yang diberi wewenang untuk membuat peraturan perlu memiliki pengetahuan hukum dan didukung dengan ilmu-ilmu sosial, politik, filsafat dan ekonomi yang cukup mendalam, bahkan ilmu futurologi, bukan hanya menyangkut bangsa sendiri namun juga bangsa lain. Untuk dapat menemukan kaidah hukum yang tepat dan adil perlu ada pengetahuan tentang cara bagaimana bangsa-bangsa lain mengatasi masalah serupa (perbandingan hukum).

Kebijakan hukum pidana dapat disebut dengan istilah politik hukum pidana, atau sering dikenal dengan berbagai istilah antara lain *penal policy*, *criminal law policy* atau *strafrechtspolitik*.²³

Pengertian *kebijakan* ditinjau dari segi terminologi dalam kamus besar bahasa Indonesia adalah :²⁴

1. kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan;

²³ Barda Nawawi Arief (1), *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996, hal. 27.

²⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Keempat, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, 131.

2. rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana pelaksanaan di suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan.

Kebijakan merupakan terjemahan dari istilah "*policy*" dalam bahasa Inggris atau "*politiek*" dalam bahasa Belanda. Peter Salim menterjemahkan "*policy*" dengan kebijakan, kebijaksanaan dan politik.²⁵ Sutan Zanty Arbi dan Wayan Ardhana menerjemahkannya juga dengan istilah kebijakan, yaitu suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai tujuan yang ditetapkan secara kolektif.²⁶

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan politik sebagai:²⁷

1. pengetahuan mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan (seperti sistem pemerintahan, dasar-dasar pemerintahan);
2. segala urusan dan tindakan (kebijakan, siasat, dan sebagainya) mengenai pemerintahan negara atau terhadap negara lain;
3. cara bertindak (dalam menghadapi atau menangani suatu masalah) kebijaksanaan.

²⁵ Peter Salim, *Edvanded English-Indonesian Dictionary*, Cetakan Keempat, Modern English Press, Jakarta, 1993, hal.636.

²⁶ Sutan Zanty Arbi dan Wayan Ardhana, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*, Terjemahan dari "The Design of Social Policy", Tulisan Robert P. Mayer dan Ernest Greenwood, Pustekkom Dikbud dan CV. Rajawali, Jakarta, 1984, hal. 65.

²⁷ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *op cit*, hal. 780.

Upaya atau kebijakan penanggulangan kejahatan, sering dikenal dengan istilah politik kriminal. Politik kriminal terdiri dari berbagai macam bidang hukum, antara lain: hukum pidana, hukum perdata, maupun hukum administrasi. Kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari politik hukum atau politik kriminal pada umumnya.

Soedarto menyatakan bahwa politik kriminal merupakan "suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan."²⁸ Pengertian politik kriminal tersebut diambil dari definisi Marc Ancel yang merumuskannya sebagai "*the rational organization of the control of crime by society*".²⁹ Jadi politik hukum pidana merupakan usaha yang rasional dalam menanggulangi kejahatan melalui sarana pidana.

Soedarto melihat politik hukum sebagai 1) Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat; 2) Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.³⁰

²⁸ Soedarto (I), *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 38.

²⁹ Marc Ancel, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problem*, Routledge & Kegan Paul, London, 1965, hal. 209.

³⁰ Soedarto (II), *Hukum Pidana IA.*, FH Undip, Semarang, 1975, Hal. 159 dan Soedarto (III), *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hal. 20

Perwujudan perundang-undangan tersebut adalah :³¹

1. mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan hasil guna.
2. usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang.

Soehardjo Sastrosoehardjo menyatakan bahwa "politik hukum bertugas meneliti perubahan mana yang perlu diadakan terhadap hukum yang ada agar supaya memenuhi kebutuhan-kebutuhan baru di dalam kehidupan masyarakat. Politik hukum tersebut meneruskan arah perkembangan tertib hukum, dari '*ius constitutum*' menuju '*ius constituendum*'.³²

Andi Hamzah menyatakan bahwa "dalam pengertian formal politik hukum hanya mencakup satu tahap saja yaitu menuangkan kebijakan pemerintah dalam bentuk produk hukum atau disebut "*legislative drafting*", sedangkan dalam pengertian materil politik hukum mencakup *legislative drafting, legal executing* dan *legal review*".³³

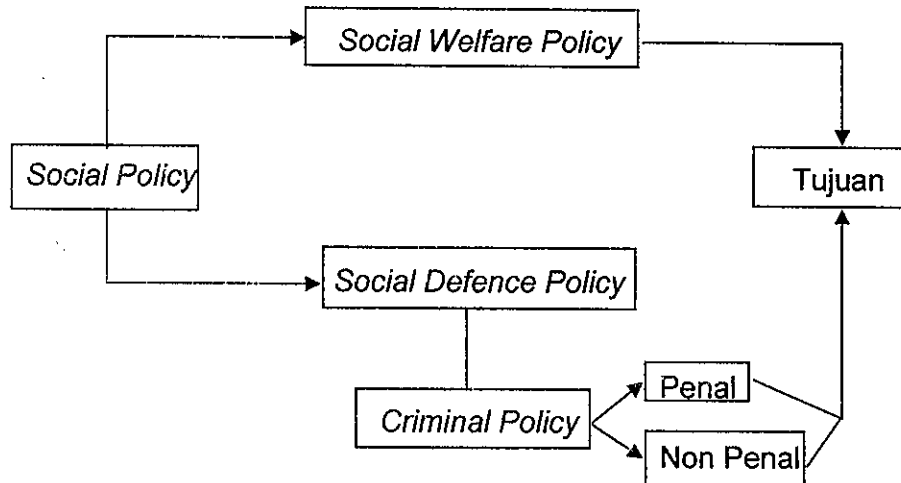
Kebijakan hukum pidana, dalam hal ini adalah kebijakan penanggulangan korupsi dengan sarana penal, adalah bagian politik

³¹ Soedarto (II), *ibid*, hal. 161 dan Soedarto (III), *ibid*, hal. 93 dan 109.

³² Soehardjo Sastrosoehardjo, *Politik Hukum dan Pelaksanaannya dalam Negara Republik Indonesia*, Makalah/Bahan Kuliah S2, UNDIP, tanpa tahun, hal. 3.

³³ Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1994, hal. 24.

kriminal yang merupakan bagian integral dari politik sosial, yang oleh Barda Nawawi Arief digambarkan dalam skema sebagai berikut :³⁴



Tujuan akhir dari kebijakan kriminal (dalam hal ini adalah penanggulangan korupsi dengan sarana penal) adalah perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama yaitu: *happiness of citizens* (kebahagiaan warga masyarakat), *a wholesome and cultural living* (kehidupan kultural yang sehat dan menyegarkan), *social welfare* (kesejahteraan masyarakat), *or equality* (keseimbangan).³⁵

³⁴ Barda Nawawi Arief (II), *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, Hal. 3.

³⁵ *Summary Report* dari 34 th *International Training Course* oleh UNAFEI di Tokyo 1973, dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Penerbit Alumni, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, 1998, hal.158

Menurut **Barda Nawawi Arief**, upaya penanggulangan kejahatan tidak selalu hanya dilihat dari kebijakan penegakan hukumnya saja, akan tetapi harus dilihat secara menyeluruh/integral. Konsep pendekatan integral memperhatikan :³⁶

1. ada keterpaduan integralitas antara politik kriminal dan politik sosial;
2. ada keterpaduan integralitas antara upaya penanggulangan kejahatan dengan penal atau non penal.

G. Peter Hoefnagels menyatakan sebagai berikut :³⁷

"Criminal policy as a science of policy is a part of a larger policy : the enforcement policy ... the legislative and enforcement policy is in turn part of social policy".

Soedarto mengemukakan bahwa :³⁸

"Hukum pidana hendaknya baru digunakan apabila upaya-upaya lain diperkirakan kurang memberikan hasil yang memuaskan atau kurang sesuai. Akan tetapi kalau *toh* hukum pidana akan dilibatkan, maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal ... dalam *"planning for sosial defence"*. *"Social defenceplanning"* inipun harus merupakan bagian yang integral dari rencana pembangunan nasional".

³⁶ Barda Nawawi Arief (I), *op cit*, hal. 4.

³⁷ Barda Nawawi Arief (I), *op cit*, hal. 3.

³⁸ Soedarto (IV), *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, hal. 96.

Tindak pidana korupsi yang merupakan kejahatan yang bersifat luar biasa (*extraordinary crime*) membutuhkan penanganan atau penanggulangan yang "ekstra". Tentunya kebijakan penanggulangannya merupakan bagian dari Politik Kriminal yang merupakan bagian integral dari Rencana Pembangunan Nasional.

Sudarto mengemukakan bahwa hukum pidana yang dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif perkembangan masyarakat hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal dan harus merupakan bagian integral dari politik kriminal dan harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.³⁹

Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara dalam Bab IV Arah Kebijakan dalam bidang hukum, TAP MPR mengamanatkan :

1. Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum.
2. Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk

³⁹ Sudarto (I), *Hukum dan Hukum Pidana*, 1981, hal. 104.

ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

3. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia.
4. Melanjutkan ratifikasi konvensi internasional, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang.
5. Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan, serta pengawasan yang efektif.
6. Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak mana pun.
7. Mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional.
8. Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran.

9. Meningkatkan pemahaman dan penyadaran, serta meningkatkan perlindungan, penghormatan, dan penegakan hak asasi manusia dalam seluruh aspek kehidupan.
10. Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang belum ditangani secara tuntas.

Di dalam bab yang sama butir 3 mengenai Penyelenggara Negara diuraikan dalam sub-sub antara lain :⁴⁰

"...membersihkan penyelenggara negara dari praktik korupsi, kolusi, nepotisme dengan memberikan sanksi seberat-beratnya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, meningkatkan efektivitas pengawasan internal dan fungsional serta pengawasan masyarakat, dan mengembangkan etik dan moral; melakukan pemeriksaan terhadap kekayaan pejabat negara dan pejabat pemerintah sebelum dan sesudah memangku jabatan dengan tetap menjunjung tinggi hak hukum dan hak asasi manusia; dan meningkatkan fungsi dan keprofesionalan birokrasi dalam melayani masyarakat dan akuntabilitasnya dalam mengelola kekayaan negara secara transparan, bersih, dan bebas dari penyalahgunaan kekuasaan".

Bab II Kondisi Umum TAP MPR tersebut menjelaskan mengenai tekad untuk memberantas segala bentuk penyelewengan sesuai tuntutan reformasi seperti korupsi, kolusi, nepotisme, serta kejahatan ekonomi keuangan dan penyalahgunaan kekuasaan yang belum diikuti langkah-langkah nyata dan kesungguhan pemerintah serta aparat penegak hukum dalam menerapkan dan menegakkan hukum, ditambah dengan campur

⁴⁰ Bab IV Arah Kebijakan dalam bidang hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara..

tangan dalam proses peradilan, serta tumpang tindih dan kerancuan hukum mengakibatkan terjadinya krisis hukum.

Hal tersebut memberi dasar atau landasan bahwa rencana pembangunan nasional yang ditetapkan merupakan suatu pijakan bagi pembaharuan dan penegakan hukum pidana dalam suatu proses yang berkelanjutan.

Penegakan undang-undang korupsi dari waktu ke waktu berjalan tidak sebagaimana yang diharapkan. Dibutuhkan upaya kerja keras dan kerjasama dari seluruh elemen, baik dari segi substansi, struktur, maupun kultur masyarakat.⁴¹

I.S.Susanto mengajukan 4 (empat) unsur yang dapat mempengaruhi kualitas penegakan hukum pidana, yaitu undang-undang, pelanggar, korban (masyarakat) dan aparat penegak hukum itu sendiri. Keempatnya berada dalam hubungan yang saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur politik, sosial budaya, dan ekonomi pada suatu situasi tertentu.⁴²

Penanggulangan korupsi membutuhkan suatu kebijakan hukum pidana yang bersifat simptomatik dan kausatik. Untuk hal yang bersifat kausatik dibutuhkan atau dicari akar penyebab (solusi) dari timbulnya atau

⁴¹ Lawrence Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, hal. 7.

⁴² I.S.Susanto, *Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial*, dalam Masalah-masalah Hukum, No. 9 Tahun 1992, hal. 5.

merebaknya tindak pidana korupsi saat ini. Sedangkan dalam hal simptomatik, diperlukan upaya penal yang terdiri atas kebijakan formulasi, aplikasi, dan eksekusi dalam menanggulangi tindak pidana korupsi.

Kekuasaan membentuk undang-undang pidana terdapat pada alat perlengkapan yang diberi kekuasaan untuk membentuk undang-undang pidana dalam batas-batas kekuasaannya.⁴³ **Barda Nawawi Arief** menjelaskan bahwa kebijakan legislatif sebagai tahap formulasi yang menjadi dasar, landasan, dan pedoman bagi tahap-tahap berikutnya seperti aplikasi dan eksekusi, merupakan hal strategis bagi proses penegakan hukum pidana.⁴⁴ Oleh karena itu peran strategis penyusunan kebijakan tahap formulasi berada dalam alat perlengkapan ini yakni badan legislatif dan aparat lain yang diberi wewenang untuk menyusun dan membuat peraturan perundang-undangan nasional, khususnya undang-undang korupsi.

Proses perubahan atau pembaharuan peraturan mengenai korupsi mengalami perkembangan yang signifikan, seperti halnya mengenai pembuktian terbalik, perluasan alat bukti, hak negara mengajukan gugatan perdata, dan termasuk masalah gratifikasi. Proses tersebut merupakan upaya untuk mempersiapkan norma-norma baru yang berlaku bagi hubungan antar individu dan sebagai sarana penegak keadilan, sehingga

⁴³ J.E. Jonkers, *Buku pedoman Hukum Pidana Hindia Belanda*, Penerbit P.T. Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal. 20.

⁴⁴ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Penerbit Alumni, Bandung, 1992, hal. 157-158.

peranan peraturan tersebut dalam pembangunan harus senantiasa jauh ke depan dan memperhitungkan masalah-masalah yang akan terjadi.⁴⁵

Kebijakan hukum pidana yang bersifat penal dari tahap formulasi dalam menanggulangi tindak pidana korupsi menjadi kajian analisis dalam penulisan ini.

B. Gratifikasi Sebagai Bagian dari Upaya Penanggulangan Korupsi

Pada dasarnya korupsi dibentuk oleh perilaku kejahatan yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan umum (*public service*) dan hubungan kerja (*public contract*) yang mendatangkan sumber keuangan. Korupsi terjadi melalui kelemahan sisten birokrasi penyelenggaraan pelayanan umum dan kelemahan sistem kontrol pada hubungan kerja yang mendatangkan sumber keuangan dengan memanfaatkan situasi tertentu dari siklus pertumbuhan negara, perkembangan sistem sosial, dan keserasian struktur pemerintahan.⁴⁶

Korupsi mencakup praktek penyalahgunaan kekuasaan dan pengaruh. Bentuk korupsi yang paling umum adalah "suap" atau "sogok",

⁴⁵ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Penerbit Binacipta, Cetakan Kedua, Bandung, Maret 1988, hal. 24.

⁴⁶ Bambang Poernomo, *Pertumbuhan Hukum Penyimpangan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*, Bina Aksara, Cetakan I, Jakarta, 1984, hal.30.

yaitu memberi sesuatu kepada pejabat agar ia melakukan sesuatu yang sebenarnya wajib dilakukannya secara cuma-cuma.⁴⁷

Dalam *Encyclopedia Americana*, korupsi yang bermotif keuangan yaitu pemberian hadiah, penyuaipan, manipulasi usaha yang menyangkut perekonomian dan keuangan dengan akibat merugikan kepentingan umum atau negara.⁴⁸ Dalam hal ini, pemberian atau gratifikasi yang menjurus suap merupakan bagian dari korupsi.

Barda Nawawi Arief menjelaskan, bahwa kebijakan hukum pidana dalam arti luas mencakup ruang lingkup kebijakan di bidang hukum pidana materil, hukum pidana formal, dan hukum pelaksanaan pidana.⁴⁹ Dalam hal ini hukum pidana materil yang diangkat adalah peraturan perundang-undangan mengenai tindak pidana korupsi saat ini (UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001) yang mengatur permasalahan mengenai gratifikasi.

Permasalahan mengenai gratifikasi diterapkan dalam undang-undang korupsi saat ini menjadikan suatu tindakan atau perbuatan yang sebelumnya dianggap sebagian masyarakat Indonesia wajar, ternyata mengandung potensi suap yang mempunyai implikasi pada penyalahgunaan kekuasaan/jabatan publik yang dalam prakteknya mengabaikan tugas dan kewajibannya sebagai pejabat pemerintahan.

⁴⁷ John T. Noonan, *BRIBES: The Intellectual History Of A Moral Idea*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1984, tanpa hal.

⁴⁸ Bambang Poernomo, *op cit.*.

⁴⁹ Barda Nawawi Arief (I), *op cit*, hal. 30

Hai tersebut dapat diukur dari kriteria umum yang harus diperhatikan dalam mengkriminalisasikan suatu perbuatan, yang disampaikan pada Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional pada bulan Agustus 1980 di Semarang, sebagai berikut:⁵⁰

1. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan atau dapat merugikan.
2. Apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasil yang akan dicapai khususnya tertib hukum.
3. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang.
4. Apakah perbuatan tersebut menghambat atau menghalangi cita-cita bangsa.

Penerimaan gratifikasi oleh pegawai negeri yang berpotensi suap mempunyai implikasi pada penyalahgunaan kekuasaan/jabatan publik yang dalam prakteknya mengabaikan tugas dan kewajibannya tersebut tentunya berakibat pada kerugian yang diderita rakyat/publik yang harus diperhatikan dalam suatu rantai birokrasi sehingga dalam skala umum dapat menghambat proses pembangunan (cita-cita bangsa). Terlebih lagi larangan menerima gratifikasi diatur dalam undang-undang korupsi yang saat ini merupakan suatu tindak pidana yang luar biasa (*extraordinary crime*).

⁵⁰ Barda Nawawi Arief (I), *op cit*, hal. 34-35.

Seperti telah diungkapkan sebelumnya, maka tujuan akhir dari hal tersebut adalah perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama yakni kesejahteraan masyarakat.⁵¹ Apabila para birokrat atau pegawai negeri atau pejabat publik dan masyarakat (publik) menyadari bahwa pemberian gratifikasi yang menjurus suap adalah sesuatu yang *mudharat*, maka proses penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan lancar, pertumbuhan dan pembangunan membaik, dan masyarakat dapat menerima hasilnya.

Para pemimpin dan pejabat kita agar mampu menjadi teladan untuk bersih dari perbuatan yang menjurus korupsi, sebab apabila pemimpin atau pejabat bersih diharapkan pejabat-pejabat menengah ke bawah pun akan berbuat yang sama. Dalam hubungan keteladanan tersebut, salah satu hadis Rasulullah yang intinya "akan memperoleh terus amal bagi seseorang yang mampu memberi teladan yang positif kepada sesamanya dan sebaliknya akan terus diganjar dosa diikuti dengan siksaan yang pedih bagi seseorang yang memberi contoh perbuatan tidak terpuji bagi sesamanya".⁵²

Permasalahan yang terkait dengan gratifikasi dalam Undang-undang Korupsi terbaru (UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001) menjadi penting untuk dianalisis sebagai suatu hal baru

⁵¹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Penerbit Alumni, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, 1998, hal.158.

⁵² Baharuddin Lopa, *Mencegah dan Memberantas Korupsi*, Artikel dimuat harian Kompas pada tanggal 21 Juli 1997.

dalam pembaharuan hukum pidana dan upaya penanggulangan tindak pidana korupsi.

Upaya penanggulangan korupsi yang menyeluruh hendaknya meliputi hal-hal yang terkait, seperti pemberian hadiah, penyuapan, manipulasi usaha yang menyangkut perekonomian dan keuangan dengan akibat merugikan kepentingan umum atau negara. Oleh karena itu gratifikasi yang menjurus ke arah suap merupakan bagian dari kebijakan penanggulangan korupsi secara komprehensif.

C. Pengertian Suap dan Gratifikasi

UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 telah memperkenalkan istilah "gratifikasi" yang terkait dengan suap. Aturan mengenai suap sebenarnya telah lama diatur dalam perundang-undangan nasional sejak dahulu.

Bentuk korupsi yang paling umum tersebut (suap) tidak terbatas pada uang, tetapi dapat berbentuk lain, seperti mobil, tanah, perhiasan, rumah, seks, makanan dan minuman, emas atau perak, saham, pelacur, dan hal lain yang umumnya dihargai oleh si penerima dalam hal ini pejabat atau pegawai negeri.

Suap sendiri mempunyai arti, yakni berasal dari kata "bribery" (bahasa Inggris) ialah "promised to subject in order to get him to do something (often something wrong) in favour of the gift".⁵³

Di Afrika Barat, kata *dash* merupakan sebuah ungkapan untuk menjelaskan arti tingkah laku suap. Di Timur Tengah, kata *baksheesh* digunakan untuk menjelaskan hal yang sama. Di Amerika Latin, orang menyebutnya *mordida* yang artinya 'suapan kecil'. Mengikuti budaya riang gembira sambil menenggak minuman beralkohol, orang-orang Perancis lebih menyenangi kata *pot de vin* yang artinya 'mangkuk anggur'. Bertujuan untuk membuat mabuk mereka yang menerima uang suap tersebut. Di Italia dikenal kata *la bustarella* yang berarti 'amplop kecil', salah satu alat manajemen perkantoran yang ditinggalkan dengan meletakkannya di atas meja pejabat dengan tujuan agar rantai birokrasi (*red tapes*) dapat dipotong secukupnya. Di negara bagian Chicago, Amerika Serikat, orang menyebutnya *a little grease* yang jika diartikan adalah 'uang semir'. Sementara di Indonesia terdapat istilah suap, sogok, uang semir, dan uang pelicin.⁵⁴

Fenomena pemberian hadiah atau gratifikasi sudah menjadi fenomena pembenaran di kalangan pejabat. Pemberian tersebut sebenarnya berakar dari tradisi kerajaan masa lalu yang sulit dibendung.

⁵³ A.S. Hornby, E.V. Gatenby & H. Wakefield, *The Advanced Learner's Dictionary of Current English, Second Edition*, dalam Hermien Hadiati Koeswadji, *Korupsi di Indonesia, Dari Delik Jabatan Ke Tindak Pidana Korupsi*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal. 32-33.

⁵⁴ Komarudin Sastradipoera, *Mencoba Rumus Kecenderungan Korupsi*, Artikel dimuat dalam www.pikiran-rakyat.com, 18 Februari 2003.

Sebenarnya pemberian hadiah telah dikenal pula dalam adat tradisional Afrika dari rakyat kepada kepala suku di Afrika. Sedangkan orang Korea mempunyai kebiasaan memberi hadiah terkait dengan masalah tradisional bahwa orang Korea mempunyai pengertian yang penuh dan tenggang rasa serta mengusahakan segala cara menjalin hubungan pribadi dengan orang lain. Memberi dan menerima hadiah dianggap sebagai komisi yang wajar bagi layanan yang diberikan. Dalam konteks ini setiap hadiah mengharapkan imbalan.⁵⁵ Asas timbal-balik atau resiprositas adalah norma dasar yang dianuti setiap kebudayaan di sepanjang masa. Pada kenyataannya, penerima hadiah merasa berhutang pada pemberi hadiah. Menolak hadiah, atau menerima hadiah tetapi kemudian tidak membalas dianggap sikap permusuhan. Namun demikian memberi hadiah kepada seorang pejabat tinggi juga dinilai negatif, yaitu sebagai upaya menjilat, menjalin hubungan, atau mempengaruhi. Seorang penguasa yang menerima sogokan dan tidak membalasnya dengan jasa dianggap tidak bijaksana, tidak adil.⁵⁶

Namun di masa sekarang, hal tersebut sudah mulai terungkap sebagai suatu tindak pidana atau kejahatan, sebagai contoh :

⁵⁵ Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Terjemahan, Yayasan Obor Indonesia, Edisi Pertama, Jakarta, 1998, hal. 184.

⁵⁶ John T. Noonan, *Op Cit*.

1. Perkara Kartika Thahir melawan Pertamina di Pengadilan Singapura yang pada tingkat pertama dan kedua yang menganggap komisi merupakan suatu bentuk suap.⁵⁷
2. Kasus Pemailitan Perusahaan Asuransi Jiwa Manulife Indonesia, dimana salah seorang anggota hakim majelis kasus AJMI, Hasan Basri sempat mengakui kepada KPKPN bahwa 10 persen dari harta kekayaannya bernilai lebih dari 1 miliar rupiah berasal dari uang ucapan terima kasih.⁵⁸
3. Kasus cek perjalanan yang diterima oleh anggota parlemen Aberson Sihalohe yang diduga kuat sebagai pemberian gratifikasi yang menjurus ke arah suap.⁵⁹
4. Kasus divestasi Bank Niaga, dimana seorang anggota Komisi IX dari Fraksi PDIP, Meliono Suwondo menyampaikan bahwa ada uang suap sebesar 1000 dolar AS yang diberikan oleh BPPN pada anggota DPR untuk melancarkan proses divestasi Bank Niaga.⁶⁰

Mengenai kebijakan formulasi tentang gratifikasi yang memerlukan suatu analisis kritis terutama dalam hal-hal yang berpotensi menimbulkan

⁵⁷ Sudargo Gautama, *Putusan Banding dalam Perkara Pertamina lawan Kartika Thahir*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 35.

⁵⁸ M. Khoidin, *Uang Terima Kasih, Hibah, Suap-Menyuap Dan Korupsi*, Artikel dimuat dalam Harian Suara Karya, tanggal 27 Agustus 2002

⁵⁹ Artikel "Jalan (Nyaris) Buntu Melawan Korupsi (I) Amunisi Baru Memerangi Korupsi", dalam <http://www.hukumonline.com>.

⁶⁰ Andi Irawan, *Dampak Suap dan Korupsi terhadap Kinerja Ekonomi*, Artikel dimuat dalam Sinar Harapan, tanggal 30/9/2002.

permasalahan baru, penulis perlu memaparkan mengenai pengertian gratifikasi.

Gratifikasi menurut kata yang tidak umum (*not a common word*) merupakan suatu *bonus for workers or dividend for shareholders*.⁶¹ Berdasarkan Kamus Hukum, gratifikasi berasal dari bahasa Belanda "*Gratificatie*" yang berarti hadiah uang, atau pemberian uang, sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia gratifikasi adalah uang hadiah kepada pegawai di luar gaji. Pengertian gratifikasi dalam kamus hukum yang membatasi hanya pada hadiah yang berupa uang seperti *extra pay*, *bonus*, *allowence* (uang bantuan).

Dalam *Black Law Dictionary* dinyatakan, bahwa "*gratification*" adalah:

"A gratuity; a recompense or reward for services and benefits, given voluntarily, without solicitation or promise".⁶²

Britain's Prevention of Corruption Act 1916 (section 2) menyebutkan:

"Where....., it is proved that any money, gift, or, other considerations has been paid or given to or received by a person in the employment of His Majesty or an Government Department or Public Body by or from person, or agent of a person, holding or seeking to obtain a contract from Majesty or an Government Department or Public Body, the money, gift, or considerations shall be deemed to have been paid or given and received corruptly a

⁶¹ www.asiamaya.com

⁶² Barda Nawawi Arief (III), *Sari Kuliah, Perbandingan Hukum Pidana*, PT. RajaGrafindo Persada, Edisi I, Cetakan I, 2002, hal. 216.

such inducement or reward as a mentioned in such Act unless the contrary is proved".⁶³

Dalam *Prevention of Corruption Act* Singapura dinyatakan:

"Where....., it is proved that any gratification has been paid or given to or received by a person in the employment of the Government or any department thereof or of a public body by or from a person or agent of a person who has or seeks to have any dealing with the Government or any department thereof or any public body, that gratification shall be deemed to have been paid or given and received corruptly as an inducement or reward as hereinbefore mentioned unless the contrary is proved".⁶⁴

Barda Nawawi Arief mengatakan bahwa pengertian tersebut mengandung unsur pemberian diberikan sebagai persenan atau imbalan jasa/hadiah oleh orang yang pernah mendapat pelayanan atau keuntungan, atau oleh orang yang telah atau sedang berurusan dengan suatu lembaga publik/pemerintah untuk misalnya mendapatkan kontrak.⁶⁵ Setelah unsur tersebut dapat dibuktikan terlebih dahulu, maka penerimaan pemberian dapat dipandang sebagai delik korupsi kecuali dibuktikan sebaliknya dengan sistem pembuktian terbalik.⁶⁶

Dalam Penjelasan Pasal 12 B ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 dijelaskan bahwa gratifikasi adalah pemberian dalam arti luas, meliputi pemberian uang, barang, rabat,

⁶³ Barda nawawi Arief (III), *ibid.*

⁶⁴ *ibid.*

⁶⁵ *ibid.*

⁶⁶ *ibid.*

komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya, baik yang diterima di dalam maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik.

Sedangkan dalam "*Property in criminal law includes the Bank account of the accused or his relation under Section 102 (1) of the Code of criminal Procedure*". Dalam perkara Maharashtra v Tapas Neogy, (1999) 7 SCC 685, mengenai gratifikasi tersirat bahwa⁶⁷

"the entire money deposited in a bank, which is ultimately held in the trial to be the outcome under Section 102 of the Code of Criminal Procedure of illegal gratification, could be withdrawn by the accused and the courts would be powerless to get the said money which has a direct link with the commission of the offence, committed by the accused public officer".

Di Negara Singapura dalam suatu undang-undang mengenai "the Prevention of Corruption Act", gratifikasi dideskripsikan sebagai.⁶⁸

- a. money or any gift, loan, fee, reward, commission or other property of any description
- b. any office, employment, or contract
- c. any payment, release, discharge or liquidation of any loan, obligation or other liability
- d. any other service, favour or advantage of any description
- e. any offer, undertaking or promise of any gratification

⁶⁷<http://law.indiainfo.com>.

⁶⁸<http://www.gov.sg>.

Daftar tersebut tidak bersifat komprehensif, mengingat point (d) dirasakan cukup luas. Gratifikasi dalam aturan tersebut tidak meliputi bentuk lain dari pemberian.

Sedangkan di Negara India dalam "*An Act to consolidate and amend the law relating to the prevention of corruption and for matters connected therewith, the Republic of India*", dalam Chapter V Sanction for Prosecution & Other miscellaneous provisions, gratifikasi dijelaskan "*other than legal remuneration or any valuable thing from any person*".⁶⁹

Di dalam hukum pidana Nigeria yang menganut syariat Islam dalam "*Offences by or Relating to Public Servants*", gratifikasi dijabarkan sebagai:⁷⁰

"any gratification whatever whether pecuniary or otherwise, other than lawful remuneration, as a motive or reward:
(a) *for doing or forbearing to do any official act; or*
(b) *for showing or forbearing to show in the exercise of his official functions favour or disfavour to any person, or*
(c) *for rendering or attempting to render any service or disservice to any person with any department of the public service or with any public servant as such, shall be punished*".

Dalam peraturan perundang-undangan Uni Emirat Arab mengenai suap, korupsi, dan gratifikasi dijelaskan bahwa :

"The Federal Penal Code and the Dubai Penal Code make it illegal to offer, to give, or to agree to give, any gratification to

⁶⁹ <http://cbi.nic.in/pcact.htm>

⁷⁰ <http://www.nigerianlaws.com>.

any person who is, or, as far as Dubai is concerned, who is expected to be a public servant, as an inducement or reward for performing or refraining from performing any official act. On the other hand, it is forbidden for public servants to attempt, to obtain, to accept, or to agree to accept, any such gratification, and it is illegal to use a third person as a conduit or intermediate, or to act in that capacity for payment of such gratification. According to the Federal Penal Code it is not necessary that such a criminal gratification is related to an act concerning the specific duties of the public servant. Different to the other codes, the Dubai Penal Code also punishes an action to offer, to give, or to agree to give, to a public servant anything of value without consideration, and makes it illegal to attempt, to obtain, or to accept, such thing of value without regard to whether it is in connection with an official act or otherwise. ³ Thus, in Dubai even payments which do not have the purpose of influencing any official act are prohibited. Finally, a payment not made "corruptly" may not be illegal under most of the UAE anti bribery legislation, but again it would be criminal under the Dubai Penal."⁷¹

D. Sejarah Peraturan yang Terkait dengan Suap dan Gratifikasi

Diterapkannya aturan gratifikasi dalam Undang-undang Korupsi Nomor 20 tahun 2001 tersebut berlangsung melalui suatu proses yang cukup panjang. Dimulai suap sebagai tindak pidana umum (KUHP). Kemudian dimasukkan dalam tindak pidana korupsi, dikuatkan dengan dibuat UU tersendiri (UU No. 11 Tahun 1980) dan kemudian dengan UU No. 20 Tahun 2001 melahirkan pelarangan terhadap gratifikasi.

⁷¹ www.mafhoum.com.

Dalam KUHP, diatur pasal mengenai tindak pidana dalam jabatan yakni dalam Bab XXVIII Buku II KUHP dan tindak pidana yang ada kaitannya dengan tindak pidana jabatan (Pasal 209 dan 210 KUHP). Mengenai penerimaan suap, diatur dalam Pasal 418, 419, dan 420 KUHP. Berikut uraiannya:

Pasal 418 KUHP :

Seorang pejabat yang menerima sesuatu pemberian atau janji, sedang diketahuinya atau patut diketahuinya atau patut menduga bahwa hal itu diberikan ditujukan kepada kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya atau menurut maksud si pemberi ada hubungannya dengan jabatan tersebut, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun 6 (enam) bulan atau denda paling banyak tiga ratus rupiah.

Pasal 419 KUHP :

Diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun, seorang pejabat :

- Ke-1 yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui, bahwa itu diberikan untuk menggerakkan dia supaya melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya;
- Ke-2 yang menerima hadiah padahal diketahui bahwa itu diberikan sebagai akibat atau oleh karena dia telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya.

Pasal 420 KUHP :

(1) Diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan tahun :

- Ke-1 seorang hakim yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui bahwa itu diberikan untuk mempengaruhi putusan perkara yang menjadi tugasnya;

Ke-2 barang siapa yang menurut ketentuan undang-undang ditunjuk menjadi penasihat untuk menghadiri sidang pengadilan menerima hadiah atau janji, padahal diketahui bahwa itu diberikan untuk mempengaruhi nasihat tentang perkara yang harus diputus oleh pengadilan itu.

- (2) Jika hadiah atau janji itu diterimanya dengan disadari bahwa itu diberikan supaya mendapat pemidanaan dalam suatu perkara pidana, maka yang bersalah dikenakan pidana penjara paling lama dua belas tahun.

Perkembangan dimulai sejak diusahakannya penggantian Peraturan Penguasa Perang Pusat kepala Staf Angkatan Darat tanggal 16 April 1958 No. Prt/Peperpu/013/1958 beserta peraturan pelaksanaannya dan Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Laut No. Prt/Z.I/1/7 tanggal 17 April 1958. Pembaruan diadakan dalam substansi Peraturan Perpu No. 24 Tahun 1960 jo. Undang-undang No. 1 Tahun 1960 yang dikenal sebagai Undang-undang tentang pengusutan, penuntutan, dan pemeriksaan tindak pidana korupsi. Undang-undang No. 24 Prp Tahun 1960 dilengkapi dengan Keputusan Presiden No. 228 Tahun 1967 yang memberikan kekuatan represif dan efisien dalam mempercepat prosedur penyelesaian perkara dan mempermudah penuntutan perkara korupsi yang dilakukan oleh sipil dan/atau militer saat itu. Kemudian diterbitkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 sebagai perubahan untuk menggantikan Undang-undang No. 24 Prp Tahun 1960.

Didalam ketentuan baru saat itu, Pasal 1 ayat (1) huruf d Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 dijelaskan : "Barangsiapa memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri seperti dimaksud dalam Pasal 2 dengan

mengingat sesuatu kekuasaan atau sesuatu wewenang yang melekat pada jabatannya atau kedudukannya atau oleh si pemberi hadiah atau janji yang diberikan kepadanya, seperti yang tersebut dalam Pasal-pasal 418, 419, dan 420 KUHP tidak melaporkan pemberian atau janji tersebut kepada yang berwajib” dapat dihukum sebagai tindak pidana korupsi.

Dalam pasal yang sama juga terdapat hal baru yang terkait dengan pemberian atau janji yaitu “apabila tanpa alasan yang wajar dan tidak melapor kepada yang berwajib dalam waktu yang sesingkat-singkatnya mengenai pemberian sesuatu atau janji, dipandang sebagai perbuatan pidana korupsi”. Diatur dalam Pasal 1 sub 1 e UU No.3 Tahun 1971.

Dalam hal pengertian pegawai negeri pada saat itu, meliputi pengertian dari pasal 92 KUHP dan Undang-undang No. 18 Tahun 1961 jo. Undang-undang No. 8 Tahun 1974 mengenai kepegawaian, yakni menjadi seluruh aparatur negara dan alat-alatnya di bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Jika mencermati terciptanya Undang-undang Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap (LN tahun 1980 Nomor 57) yang bermula dari adanya peristiwa penyuapan di kalangan olah raga (pada waktu itu sepak bola), timbul pertanyaan pada saat itu mengenai apakah kalangan olah raga yang terlibat dapat dihukum atau tidak. Berdasarkan peraturan hukum yang ada, perbuatan tersebut tidak digolongkan dalam pengertian tindak pidana, baik yang diatur dalam KUHP maupun Undang-

undang Korupsi saat itu (UU No. 3 Tahun 1971).⁷² Oleh karenanya, perbuatan suap menyuap untuk seluruh kalangan merupakan perbuatan tercela dan memerlukan suatu pengaturan yang menyeluruh.

Dalam proses penggodokan undang-undang tersebut, fraksi-fraksi di DPR terlebih dahulu mengajukan pandangan umum, diantaranya adalah Fraksi Persatuan (PPP) yang mengutip sebuah hadist, bahwa "Allah melaknat orang yang menyuap dan tersuap".⁷³ Di dalam Pasal 2 dan 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1980 tersebut diatur mengenai orang yang memberi suap (penyuap) dan orang yang menerima suap (tersuap), yang ancaman pidana bagi penyuap lebih berat dari tersuap.

Tindakan suap baik dalam kehidupan masyarakat sudah berkembang sejak lama. Bahkan dapat dikatakan tindakan suap sudah merupakan sub kultur atau bagian dari budaya bangsa.⁷⁴ Perangkat peraturan perundang-undangan yang terkait dengan suap tidak pernah dilaksanakan dengan konsekuen dan konsisten.

Akhirnya dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 sebagai pembaharu Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, terbetik salah satu pasal yang menyuratkan gratifikasi kepada pegawai negeri sebagai sesuatu yang dapat dilarang apabila berkenaan dengan jabatannya dan

⁷² K. Wantjik Saleh, *Tindak Pidana Korupsi dan Suap*, Ghalia Indonesia, Cetakan Kelima, Jakarta, 1983, hal 79.

⁷³ Oemar Seno Adji, *Herziening, Ganti Rugi, Suap, Perkembangan Delik*, Penerbit Erlangga, Cetakan Kedua, Jakarta, 1984, hal. 201.

⁷⁴ Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, Penerbit CV. Mandar Maju, Cetakan I, 1995, hal. 172.

berlawanan dengan tugas dan kewajibannya. Pasal 12 B ayat (1) tersebut selengkapnya berbunyi: "Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya".

Di dalam Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia, mengenai pemberian hadiah atau janji kepada pegawai negeri, dapat dilihat dalam Bab XXIX mengenai Tindak Pidana Jabatan, yaitu:

Pasal 556 : Pegawai Negeri yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya atau yang menurut pikiran orang yang memberi hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 3 (tiga) tahun.

Pasal 557 : Dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua Puluh tahun) dan paling singkat 3 (tiga) tahun, pegawai negeri yang :

- a. 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; atau
- b. menerima hadiah, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah tersebut diberikan sebagai akibat atau disebabkan karena telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya.

Pasal 558 : Dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun, hakim yang :

- a. menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk mempengaruhi putusan perkara yang diserahkan pada pertimbangannya; atau
- b. menerima hadiah atau janji dengan penuh kesadaran bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan kepadanya supaya menjatuhkan pidana kepada lawan pemberi hadiah atau janji dalam perkara yang diserahkan pada pertimbangannya.

Khusus untuk hakim, terdapat hadits yang terkait dengan Pasal 558 Rancangan KUHP tersebut yaitu: "*Hakim, jika memakan hadiah, maka dia telah memakan barang haram, dan jika menerima suap, maka dia telah jatuh pada kekufuran.* (HR an-Nasa'i).

Hadiah yang diberikan kepada aparat pemerintah bermaksud agar aparat itu menguntungkan pemberi hadiah. Suap dan hadiah akan berpengaruh buruk pada mental aparat. Mereka bekerja tidak sebagaimana mestinya. Hukum ditegakkan secara tidak adil atau cenderung memenangkan pihak yang mampu memberikan hadiah atau suap.⁷⁵

⁷⁵ Imam Hermanto, *Peran Masyarakat Sipil dalam Gerakan Pemberantasan Korupsi*, dalam www.stopkorupsi.org.

Sejarah suap dalam perkembangan di dunia terbagi dalam 4 (empat) periode:⁷⁶

a. Tahun 3000 SM s.d. 1000 SM

Penguasa pada umumnya merangkap hakim dan telah muncul ketegangan antara, di satu pihak, norma yang menganggap hadiah kepada penguasa suatu hal yang wajar, dan di lain pihak, timbul kerinduan akan putusan hakim yang tidak berpihak. Di Mesir Kuno dan Mesopotamia kerinduan tersebut sudah dirasakan. Pada umumnya ketegangan seperti itu berakhir dalam putusan-putusan hakim yang tidak selalu adil.

Pada jaman Romawi ketegangan ini terus berlangsung. Istilah "suap" belum muncul, dan penegakan moral anti-suap jarang terjadi. Perhatian dan hujatan hampir sepenuhnya ditujukan pada hakim dan dunia pengadilan. Pada jaman ini sudah dikenal menerima uang, tapi kemudian memberi putusan yang salah sudah mulai dikecam. Sebaliknya, menerima hadiah kecil-kecilan dianggap biasa saja. Namun yang justru dikecam adalah yang menerima suap, sedangkan yang memberi suap bebas dari kutukan masyarakat. Hal yang menarik di masa itu adalah bahwa seorang penyuap yang kecewa atas putusan hakim dapat

⁷⁶ John T. Noonan, *op cit.*

menuntut si hakim ke pengadilan untuk mengembalikan suap yang telah diterimanya.

Kasus terkenal dalam periode ini adalah penuntutan Cicero, ahli hukum terkenal Roma, terhadap Hog, seorang pejabat tinggi Romawi. Hog sebagai seorang pejabat tertinggi Hukum Perdata di Roma sekaligus Gubernur Sisilia, dikenal amat korup dan kejam. Suatu ketika seorang kaya bernama Sopater diadili karena melakukan kejahatan yang dapat dikenakan hukuman mati. Melalui perantara, Hog meminta Sopater mengimbangi suap yang diberi para jaksa. Sopater membayar, namun kemudian diberitahu untuk menambah suapnya karena para jaksa pun telah menambah suap mereka. Sopater menolak dan esoknya ia dijatuhi hukuman mati. Tindakan Hog merupakan pelanggaran asas resiprositas dimana ia menerima suap, tetapi tidak memberi balas jasa.

Sumbangan kalangan agama yang paling berharga bagi moral anti-suap adalah memproyeksikan Tuhan sebagai contoh hakim yang adil. Tuhan tidak akan korup atau terpengaruh oleh hadiah atau kedudukan seorang terdakwa. Seorang hakim yang adil dan tak berpihak tidak akan memperoleh pahalanya dari si pemberi suap di dunia fana, melainkan dari Tuhan. Nampaknya dalil resiprositas tetap bertahan, walaupun kini tidak berlangsung

antara pemberi dan penerima suap, melainkan antara hakim yang jujur dan adil dengan Tuhan YME.

b. Tahun 1000 s.d. 1550

Periode kedua ditandai dengan penyebarluasan etika anti suap melalui karya tulis keagamaan, sastra dan ilmu hukum. Gelombang reformasi ini mengupayakan penegakan moral anti suap.

Hal ini menunjukkan betapa berkembangnya masalah suap seiring dengan penyebarluasan etika anti suap tersebut. Ia berakar dan bercabang di seluruh masyarakat. Pembenaan suap beragam coraknya. Beberapa pihak yang keliru berpendapat bahwa suap itu sebenarnya sekadar hadiah di antara kawan, kemurah-hatian yang tak ada hubungan dengan jabatan si penerima, imbalan pengganti tenaga dan pikiran yang telah diberikan oleh si pejabat. Arti suap saat ini merupakan hasil evolusi yang panjang. John T Noonan berkesimpulan bahwa tidak ada jabatan resmi yang relatif bebas dari suap dan korupsi.

c. Abad XVI s.d. XVIII

Di Inggris muncul pengarang-pengarang seperti Geoffrey Chaucer dan William Shakespeare yang mulai menggunakan kata *bribe* (suap) dalam tulisan mereka. Kata *bribe* diberi arti "memberi

hadiah secara korup". Namun demikian, peningkatan kesadaran akan keburukan praktek suap jarang diiringi penuntutan terhadap kasus-kasus suap. Francis Bacon, Hakim Agung Raja Inggris abad ke-16, yang dinyatakan bersalah, dan Gubernur Warren Hastings, pejabat tinggi pemerintah kolonial Inggris di India, dibebaskan dari tuduhan, meski jelas bukti korupsi yang mereka lakukan. Nampaknya, pada masa itu tidak semua orang berkedudukan sama di muka hukum.

Deklarasi kemerdekaan Amerika Serikat pada hakekatnya merupakan protes terhadap korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan Raja Inggris, George III. Raja George menetapkan pengangkatan, pemberhentian dan besar-kecilnya gaji hakim. Amerika Serikat sejak awal memisahkan lembaga pengadilan dari kekuasaan pemerintahan. Para hakim diberi gaji cukup besar, semata-mata agar mereka tidak tergoda untuk menambah penghasilannya dari suap. Hakim juga dilarang memangku jabatan lain, baik sipil atau militer, untuk mencegah munculnya sikap purbasangka atau perbenturan kepentingan.

"Warga perigawas" adalah sebutan bagi para pelopor perluasan tuntutan reformasi pada abad ke-19. Mereka terdiri atas para penulis, editor, dan wartawan yang berjuang melalui tulisan mereka untuk meningkatkan kepekaan masyarakat terhadap

korupsi dan penyuapan. Penyebarluasan tulisan yang kritis terhadap korupsi telah meningkatkan kesadaran masyarakat akan betapa buruknya dampak suap bagi kehidupan dan penghidupan bangsa.

d. Pertengahan abad XX

Undang-undang menetapkan bahwa pejabat dan pegawai partai politik pun dapat dipidana suap diberlakukan pada tahun 1962. Undang-undang ini kemudian diubah dan diperluas. Setiap orang yang melakukan jual-beli pengaruh politik sehubungan dengan pengangkatan jabatan atau transaksi pemerintah dapat dituntut sebagai pelaku tindak pidana penyuapan. Istri, anak, dan bahkan kekasih juga dapat didakwa bila mengkomersialkan pengaruh mereka.

Setelah 1980 bukan hanya si penerima suap, si pemberi dapat dipidana karena kesediaannya menyabot proses pemerintahan yang sah. Pemerintah memperluas jangkauan perundang-undangan anti-korupsinya dengan undang-undang anti-mafia dan kejahatan terorganisir yang lain. *Hobbes Act* 1946 ditujukan untuk membasmi pemerasan. UU tersebut memidana seseorang apabila ia memperoleh harta orang lain, walaupun dengan persetujuan orang lain tersebut, apabila persetujuan itu diperolehnya dengan cara penyalahgunaan kekuasaan atau ancaman penggunaan

kekuasaan, atau kekerasan, atau dalam suasana kesewenangan jabatan.

RICO (*Racketeering, Influence and Corruption Organization Act*) ditujukan untuk membasmi perdagangan gelap. Definisi RICO untuk racketeering adalah setiap perbuatan yang menyangkut pembunuhan, penculikan, perjudian, pembakaran, perampokan, penyuapan, pemerasan, atau perdagangan narkoba dan barang lain yang berbahaya.

Dengan diperluasnya jangkauan UU tersebut maka para senator, anggota Kongres, polisi dan bahkan presiden Amerika Serikat pun dapat dituntut berdasarkan UU yang sama untuk menuntut mafia. Tertuduh yang bersalah menurut RICO Act wajib mengembalikan seluruh hasil kejahatannya ditambah bunga terhitung sejak saat tindakan kejahatan tersebut. Seseorang yang dirugikan karena perbuatan kejahatan RICO wajib diberi ganti rugi tiga kali lipat oleh orang yang bersalah.

Pada masa 1970-1977, lebih dari empat ratus pejabat pemerintah dan kepolisian diadili atas tuduhan korupsi dan hampir semua divonis bersalah. Akhirnya politisi dan polisi tidak kebal hukum lagi.

Tahun 1977 Kongres Amerika memperluas jaringan undang-undang anti-korupsinya dengan mengesahkan Foreign Corrupt Practices Act. Bersamaan dengan itu muncul beberapa skandal tingkat tinggi yang melibatkan perusahaan-perusahaan besar Amerika di luar negeri, antara lain Skandal Lockheed. Terungkap bahwa selama lima tahun industri pesawat terbang AS ini telah menyuap \$30 juta untuk mendapatkan kontrak di negara-negara seperti Iran, Filipina, Jepang, Belanda dan Indonesia.

Dalam perkembangan internasional, diawali dari upaya penanggulangan korupsi yakni Amerika Serikat yang telah memberlakukan *Foreign Corrupt Practices Act* pada tahun 1977. Berdasarkan undang-undang tersebut dengan tegas dinyatakan: "*US Law has prohibited offers, promises, or payment to foreign officials, political parties, political official and candidates to secure business.*"⁷⁷

Disusul sejumlah organisasi internasional membentuk forum untuk merumuskan definisi dan standar umum kampanye antikorupsi sekaligus mensponsori kesepakatan internasional untuk menstigma penyuapan (termasuk penyuapan internasional) sebagai kejahatan besar.

Forum-forum tersebut antara lain :⁷⁸

⁷⁷Antonius Sujata, *Tindakan Konkret Memberantas Korupsi*, dalam www.hukumonline.com.

⁷⁸ Artikel, *Ramai-Ramai Kerjasama Basmi Korupsi*, dalam Tempo Interaktif tanggal 14 Juni 2000, dimuat dalam www.tempo.co.id

a. *The Organization of American States (OAS) Convention*

Konvensi antikorupsi antarnegara Amerika ini ditandatangani di Caracas, Venezuela, pada 29 Maret 1996. Konvensi ini ditandatangani 23 dari 35 negara anggota OAS. Konvensi ini diberlakukan di Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Mexico, Paraguay, Peru, dan Venezuela yang telah meratifikasinya. Konvensi ini bersifat terbuka.

Majelis Umum OAS telah menandatangani dan mengesahkan *Plan Against Corruption* konvensi, pada pertemuan di Lima, Peru, Juni 1997. Dengan rencana ini, OAS memberikan dukungan pada negara-negara anggotanya. OAS bekerjasama dengan penduduk setempat dan organisasi internasional lainnya termasuk Bank Dunia, Inter-American Development Bank, dan OECD dalam mencegah dan mengontrol korupsi.

b. *OECD Working Group on Bribery*

Berawal pada tahun 1994 dan bertujuan untuk mendorong negara-negara anggotanya dalam mengakhiri penggelapan pajak dan memberlakukan penyuapan terhadap pejabat-pejabat urusan luar negeri sebagai kejahatan.

Tahun 1996, OECD Council secara resmi mengesahkan rekomendasi penentangan terhadap penggelapan pajak dan

penyuapan. OECD pun mendesak negara-negara anggotanya agar dalam kerangka hukumnya masing-masing mengamandemen undang-undang yang belum sesuai dengan apa yang direkomendasikan.

Pada bulan Mei 1996, pertemuan tingkat tinggi Komite Asistensi Pembangunan OECD kembali merekomendasikan agar anggotanya menerapkan atau menuntut perjanjian bilateral antikorupsi antara negara pemberi dan penerima pinjaman luar negeri.

Dalam pertemuan tingkat menteri, Mei 1997, OECD Council mengesahkan *Revised Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions*, yang telah disiapkan Kelompok Kerja (Pokja) Anti-Korupsi OECD. Dalam pertemuan ini, para menteri negara anggota menegaskan komitmennya membasmi praktek penyuapan dalam cara yang lebih ampuh dan rapi. Mereka mendesak parlemen negara anggota OECD meratifikasi rekomendasi itu paling lambat 1 April 1998, kemudian memberlakukannya paling lambat akhir 1998.

c. Uni Eropa

Pada tanggal 21 Mei 1997, Komisi Negara-Negara Eropa membentuk forum komunikasi antara Dewan Eropa dan Parlemen

Eropa. Tujuannya adalah membentuk kebijakan bersama (*Union Policy*) dalam melawan korupsi. Forum tersebut menyusun kebijakan yang menyeluruh, menyangkut soal korupsi di lingkungan Uni Eropa sampai korupsi yang terjadi dalam hubungan Uni Eropa dengan negara-negara non-anggota. Forum ini menyepakati hal diantaranya ratifikasi kesepakatan memperlakukan pejabat korup sebagai penjahat, mengurangi penggelapan pajak dan penyuapan, memperbaiki penyediaan kebutuhan publik, sistem akuntansi, dan sistem audit.

d. The Council of Europe

Rencana program Dewan Eropa dalam aksi memerangi korupsi disusun dalam suatu *The Multidisciplinary Group on Corruption*. Rencana ini kemudian disahkan komite menteri-menteri pada November 1996. Hal tersebut menjadi dasar bagi penyiapan konvensi tentang antikorupsi, di mana partai-partai negara anggota menyetujui pengesahan undang-undang yang mengecam perilaku korupsi.

e. PBB

Pada Desember 1996, Majelis Umum PBB mengesahkan deklarasi antikorupsi dan suap dalam transaksi perdagangan internasional, seperti yang disarankan Dewan Ekonomi dan

Sosial (ECOSOC) PBB. Meski secara hukum tidak mengikat, deklarasi ini sangat berperan mencaup kriminal segala praktek suap-menyuap dalam urusan luar negeri. Paling tidak, deklarasi ini telah menjadi kesepakatan politik yang luas pada komunitas internasional.

f. Financial Action Task Force

Gugus kerja ini aktif dalam mengungkap dan memerangi praktik pencucian uang, termasuk korupsi. Empat puluh butir rekomendasi termasuk kampanye anti obat terlarang menuntut upaya serius mencegah praktek pencucian uang. Gugus kerja ini juga menganggap proses pencucian uang sama jahatnya dengan peredaran obat terlarang.

g. International Business Initiatives

Pada bulan Maret 1996, Kamar Dagang Internasional (*International Chambers of Commerce/ICC*) mengeluarkan "aturan main" untuk memerangi pemerasan dan penyipuan dalam transaksi bisnis internasional. Aturan ini melarang segala bentuk pemerasan dan penyipuan untuk tujuan apapun. Ketentuan ini tidak mengikat anggota ICC, tapi perusahaan-perusahaan umumnya mendukung secara sukarela. Untuk mempermosikan aturan barunya, ICC telah membentuk komite kerja yang terdiri dari kalangan ekstitif perusahaan, praktisi

hukum, dan akademisi.

Dalam pertengahan tahun 1970-an, the college of Public Administration pada University of the Philippines telah mensponsori proyek penelitian tentang korupsi dan suap. Ringkasan proyek penelitian tersebut berbunyi⁷⁹ :

Suap dan korupsi telah sangat menghambat usaha-usaha pembangunan, ... korupsi menimbulkan penganakemasan produsen yang tidak efisien, distribusi sumber-sumber alam negara yang langka secara tidak adil dan merata, dan kebocoran pendapatan pemerintah dari kas negara ke tangan perorangan. Yang kurang langsung tetapi tidak kurang berbahaya adalah korupsi bermuara pada hilangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Mengenai OECD, Sejak ditandatanganinya kesepakatan oleh negara-negara anggota *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) untuk meratifikasi Undang Undang Larangan Praktik Korupsi di Luar Negeri (*Foreign Corrupt Practice Act*) yang dimiliki oleh Amerika Serikat sejak 1977. Perusahaan-perusahaan multinasional AS tidak hanya dapat diperkarakan bila terbukti memberi suap di negeri mereka sendiri, tetapi dapat pula mengalami nasib serupa bila terbukti memberikan suap di negara lain. Dengan diratisifikasinya UU Larangan Praktik Korupsi di Luar Negeri yang dimiliki AS itu oleh negara-negara anggota OECD pada 1997, semua perusahaan multinasional yang berasal dari AS, Inggris, Jerman, Perancis, Jepang, dan 30 negara anggota OECD lainnya, terikat oleh ketentuan yang terdapat dalam UU tersebut. Artinya,

⁷⁹ Robert Klitgaard, *op cit*, hal 50.

perusahaan-perusahaan multinasional yang berasal dari negara-negara industri maju itu, sama sekali tidak dibenarkan memberi suap di negara mana pun di seluruh dunia, termasuk di negara-negara sedang berkembang.⁸⁰

Sejak tahun 1999, Lembaga Transparansi Internasional meluncurkan sebuah indeks korupsi baru yang diberi nama Indeks Pembayar Suap (Bribery Payers Index-BPI). Berbeda dari indeks korupsi sebelumnya, Indeks Persepsi Korupsi (Corruption Perception Index-CPI), yaitu mengungkapkan persepsi para warga negara asing mengenai perilaku para pejabat pemerintah yang rajin memungut hasil korupsi. BPI bertujuan mengungkapkan persepsi para pejabat di setiap negara di dunia mengenai negara asal perusahaan-perusahaan multinasional yang rajin membayar suap. Perilaku korupsi di sektor negara ternyata tidak selamanya sejalan dengan kecenderungan memberi suap yang dilakukan oleh sektor dunia usaha. Para pejabat pemerintah Hongkong, misalnya, dikenal sebagai pejabat pemerintah yang bersih. Tetapi, kecenderungan sektor dunia usahanya untuk memberi suap itu ternyata lebih buruk daripada sektor dunia usaha Malaysia.⁸¹

Dalam hal pembaharuan hukum pidana (khususnya tindak pidana korupsi), kajian perbandingan dari sudut hukum agama merupakan hal lazim dan merupakan tuntutan zaman. Bagi Indonesia merupakan beban

⁸⁰ Revrisond Baswir, *Korupsi Sisi Penawaran*, Artikel dalam www.polarhome.com, Senin, 16 Desember 2002.

⁸¹ Revrisond Baswir, *ibid.*

nasional dan bahkan merupakan kewajiban dan tantangan nasional, karena telah diamanatkan dan direkomendasikan dalam berbagai kebijakan perundang-undangan dan seminar-seminar nasional selama ini.⁸² Dalam hal ini, penulis juga akan melakukan pendekatan komparatif religius dalam bab selanjutnya.

Bertitik tolak dari hal tersebut kiranya pengaturan gratifikasi dalam undang-undang korupsi yang dikategorikan suap bersifat komprehensif.

⁸² Barda Nawawi Arief, *Beberapa Pemikiran dalam Konsep KUHP Baru*, Makalah pada Seminar "Kontribusi Hukum Islam dalam RUU tentang KUHP, diselenggarakan oleh Jurusan Syariah STAIN Kudus, 14 Nopember 2001.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

A. Penerapan Hukum atau Aturan Mengenai Gratifikasi

1. Gambaran Umum Gratifikasi di Indonesia

Gratifikasi yang pada awalnya sebagai bentuk atau semacam tanda penghormatan seharusnya dilihat bukan hanya sebagai salah satu bentuk penyuapan tetapi juga sebagai bentuk awal langkah penyuapan yang lebih terarah dan berkembang ke arah penyalahgunaan kewenangan yang sebenarnya.

Dicantumkannya gratifikasi dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengindikasikan berbagai fasilitas yang selama ini diragukan apakah suatu pelanggaran atau tidak termasuk kategori suap. Kenikmatan fasilitas yang pada awalnya dianggap sebagai hak yang halal dan wajar serta terkait dengan kewenangan yang dimiliki dan sering telah membuat kehidupan seseorang materinya melimpah dan berbeda dengan yang lain ternyata dapat termasuk gratifikasi yang dikualifikasi sebagai perbuatan suap.

Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Sidang Istimewa tahun 1998, telah mengeluarkan Ketetapan Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi

dan Nepotisme. Ketetapan tersebut antara lain menyatakan upaya pemberantasan korupsi dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Upaya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga dan kroninya, maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Suharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak asasi manusia. Untuk mencegah praktek kolusi, korupsi dan nepotisme, ditentukan pula bahwa seorang yang menjabat suatu jabatan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya dan harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat oleh suatu lembaga yang dibentuk oleh Kepala Negara (KPKPN).

Untuk melaksanakan kemauan politik dari MPR tersebut, Undang-Undang baru dibentuk dan Undang-Undang Pemberantasan Korupsi nomor 3 tahun 1971 diperbarui. Undang-Undang baru yang dibentuk adalah Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari KKN yang disahkan tanggal 19 Mei 1999. Undang-Undang ini antara lain menentukan kewajiban setiap penyelenggara negara untuk :

- a. Mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memangku jabatannya

- b. Bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama, dan setelah menjabat.
- c. Melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat.
- d. Tidak melakukan KKN
- e. Melaksanakan tugas tanpa membeda-bedakan suku, agama, ras dan golongan.
- f. Melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggungjawab dan tidak melakukan perbuatan tercela.
- g. Bersedia menjadi saksi dalam perkara KKN, serta dalam perkara lainnya.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN, Presiden selaku Kepala Negara membentuk Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara, berdasarkan Keputusan Presiden No. 127 Tahun 1999 sebagai lembaga independen yang dalam pelaksanaan tugasnya bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Keanggotaan komisi ini terdiri dari unsur Pemerintah dan masyarakat. Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara tersebut mempunyai Sub Komisi eksekutif, legislatif, yudikatif dan BUMN/BUMD. Pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi ditetapkan dengan Keputusan Presiden setelah mendapat persetujuan DPR, untuk masa jabatan 5 (lima) tahun.

Komisi Pemeriksa mempunyai fungsi mencegah praktek KKN dalam penyelenggaraan negara. Komisi Pemeriksa melakukan pemeriksaan kekayaan pejabat-pejabat di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan BUMN/BUMD. Hasil-hasil pemeriksaan Komisi Pemeriksa disampaikan kepada Presiden,

DPR, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Khusus hasil-hasil pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat di lingkungan yudikatif juga disampaikan kepada Mahkamah Agung.

Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN) pada saat menjalankan fungsi dan tugasnya di bawah ketuanya Yusuf Syakir telah melakukan upaya-upaya strategis dan cukup efektif dalam memeriksa kekayaan pejabat yang terkait dengan pemberian.

KPKPN mempunyai tugas administrasi mendata dan memeriksa kekayaan pejabat di tingkat tertinggi sampai tingkat bawah meliputi eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang lebih bersifat preventif dan komplementer yakni sebagai pelengkap upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan lembaga yang berwenang.

Upaya-upaya tersebut diantaranya, adalah :⁸³

1. Pejabat atau mantan pejabat yang bersangkutan harus menjelaskan kepada KPKPN, misalnya kapan hibah diberikan, berapa jumlahnya, dan dari mana atau dari siapa dan apa kaitannya pejabat yang bersangkutan diberi hibah. Pemeriksaan terhadap harta kekayaan pejabat dilakukan berdasarkan prosedur dan wewenang yang dimiliki KPKPN dengan sistem administrasi pemeriksaan seperti dokumen, pemeriksaan akuntansi-verifikasi fisik dan pemeriksaan khusus.
2. Kemudian diperiksa satu per satu dan hasil tersebut dibahas per formulir dengan melihat pendapatannya selama sebulan dan berasal dari mana. Begitu juga dengan pengeluarannya.

⁸³Yusuf Syakir, *KPKPN Hanya Sebuah Sekrup Kecil...*, dalam "Bincang-Bincang", Harian Suara Merdeka, Edisi Minggu, 16 September 2001, dimuat dalam www.suaramerdeka.com/harian/0109/16/bincang1.htm.

Setelah dihitung akan diperoleh hasil dan secara kumulatif dalam setahun.

3. Kekayaan pejabat yang harus diisi dalam formulir pemeriksaan meliputi uang yang berada di bank, baik deposito maupun giro, apakah atas nama pribadi atau istrinya, anak dan semua orang yang masuk dalam tanggungannya.
4. Kemudian dilihat aspek perbandingan, misalnya mengapa mampu membeli mobil sport Jaguar, yang harganya di atas Rp 1 miliar atau rumah mewah seharga Rp 2 miliar dengan penghasilan sebulan Rp. 5.000.000,-.
5. Disusul pembahasan tim, rapat subkomisi, dan pleno. Dalam proses tersebut diadakan perdebatan dan voting anggota tim KPKPN dalam menentukan wajar atau tidak wajar dengan ukuran rasa keadilan masyarakat. Kemudian dibuat berita acara pemeriksaan (BAP) pejabat yang bersangkutan.

Kekayaan dan hibah yang dinilai wajar akan digunakan sebagai arsip hidup. Sedangkan yang tidak wajar, oleh KPKPN akan diteruskan ke pemeriksaan khusus. Pemeriksaan khusus akan lebih mendalam dan dititikberatkan pada persoalan yang berkaitan dengan adanya indikasi seorang pejabat terlibat KKN. Lalu diserahkan kepada kejaksaan, dan KPKPN akan minta atasan pejabat yang diduga bermasalah tersebut menonaktifkannya. Sepatutnya atasan yang bersangkutan dapat melakukan tindakan efektif untuk menonaktifkan mengingat dalam UU No 28/1999, penyelenggara negara yang tidak bersedia kekayaannya diperiksa atau tidak melaporkannya dikenai sanksi administratif, apalagi jika kekayaan diduga bermasalah atau terlibat KKN.

Kemudian disusul dengan pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi melalui Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002, dimana dalam Pasal 6 dan 7 mengatur tugas dan wewenangnya, yakni:

Pasal 6: Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas:

- a. koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- b. supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- d. melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
- e. melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pasal 7: Dalam melaksanakan tugas koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang :

- a. mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi;
- b. menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait;
- d. melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; dan
- e. meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

Salah satu tugas dan wewenangnya terkait dengan masalah pemberian (gratifikasi), yaitu mengenai upaya pencegahan tindak pidana korupsi dalam hal ini pelaporan gratifikasi. Ketentuan mengenai Komisi Pemeriksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 19 dalam BAB VII Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851) dinyatakan tidak berlaku.

Korupsi melalui pemberian hadiah akan menyebabkan lemahnya pengawasan. Misalnya, seorang produsen akan merasa bebas untuk mengabaikan kualitas menurut standar produksi yang ditetapkan oleh undang-undang atau peraturan pemerintah. Oleh karena itu, barang-barang yang dijual akan terdiri dari barang-barang di bawah standar. Barang-barang seperti itu dengan amannya beredar dari produsen kepada grosir, dari grosir kepada pengecer, dan akhirnya tiba di tangan konsumen yang kekurangan informasi atau tidak mendapatkan perlindungan hukum yang cukup. Korbannya umumnya adalah para konsumen yang mengonsumsi barang yang mungkin membahayakan keamanan dan kesehatannya.⁸⁴

⁸⁴Komaruddin Sastradipoera, *Misleri Huruf "K" yang tidak Terpecahkan*, www.pikiran-rakyat.com, Rabu, 27 Nopember 2002.

Terkait dengan masalah pembangunan secara umum yang dilaksanakan secara terencana dalam suatu kebijakan pembangunan, maka suap sebagai bagian dari korupsi dapat mengakibatkan disorientasi pelayanan publik yang merupakan bagian dari kebijakan pembangunan oleh penyelenggara negara.

Komaruddin Sastradipoera mengatakan .⁸⁵

"Korupsi juga dapat menjadi penyebab terjadinya diskriminasi pelayanan kepada masyarakat. Rasional jika mereka yang memberikan uang suap mendapat pelayanan yang lebih baik, lebih bermutu, dan lebih cepat daripada mereka yang tidak memberikannya. Oleh karena itu, korupsi pun akan menghapuskan prinsip prioritas pembangunan. Pembangunan yang harus mendapatkan prioritas mungkin harus merosot ke peringkat kesekian setelah para penyuap mendapatkan pelayanan yang cukup memuaskan".

Fenomena perilaku pemberian yang menjurus suap adalah kasus yang terjadi pada tanggal 03 Januari 2000, sejumlah anggota DPR meminta kemudahan mendapatkan tiket Kereta Api untuk mudik lebaran, disusul pada tanggal 20 Juni 2001 dimana anggota DPR memperoleh Rp. 35 juta untuk dana komunikasi intensif, serta Badan Urusan Rumah Tangga berhasil mengupayakan 500 orang anggota DPR untuk memperoleh mesin cuci yang harganya dianggarkan Rp. 6 juta per buah.⁸⁶

⁸⁵ *ibid.*

⁸⁶ *Harian Kompas*, tanggal 06 Oktober 2002, hal.32.

Kemudian pada tanggal 30 Agustus 2001 KPKPN yang saat itu diketuai Yusuf Syakir mempertanyakan asal usul perolehan harta pejabat negara yang diperoleh lewat hibah, dimana dari 222 anggota legislatif yang dianalisis berdasarkan publikasi KPKPN ditemukan 29 % memiliki harta dari hibah.⁸⁷

Kasus cek perjalanan yang diterima oleh anggota parlemen Aberson Sihalohe pada tanggal 12 September 2001 diduga kuat sebagai pemberian gratifikasi yang menjurus ke arah suap.⁸⁸ Penemuan cek perjalanan (*traveler's cheque*) oleh petugas *cleaning service* di Lantai 8 Gedung Nusantara I MPR/DPR telah membuka tabir bahwa cek senilai Rp 10 juta dalam amplop bertulisan nama Dirjen Anggaran Anshari Ritonga disebut sebagai milik Anggota Komisi IX DPR Aberson Marle Sihalohe.⁸⁹ Namun kasus tersebut tidak dapat dijerat hukum karena pengaturan mengenai gratifikasi merupakan hal baru dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Pada tanggal 18 Nopember 2001, sebanyak 13 anggota DPR Komisi IV melakukan perjalanan ke Jerman untuk memenuhi undangan salah satu calon peserta tender pengadaan 17 kapal PT.

⁸⁷ Harian Kompas, tanggal 06 Oktober 2002, hal.32

⁸⁸ Artikel "Jalan (Nyaris) Buntu Melawan Korupsi (1) Amunisi Baru Memerangi Korupsi", dalam <http://www.hukumonline.com>

⁸⁹ Joko Prihatmoko, *Suap-menyuap di DPR Biasa?*, Artikel/Karangan Khas, dimuat dalam www.suaramerdeka.com, Selasa, 2 Oktober 2001.

Pelni. Perjalanan dilakukan pada tanggal 18–24 Nopember 2001 menjelang tender pengadaan kapal.⁹⁰

Pada tanggal 18 Pebruari 2002, sejumlah anggota DPR melakukan kunjungan kerja ke Arab Saudi yang berbarengan dengan musim haji, para anggota DPR tersebut meminta untuk dapat menunaikan ibadah haji padahal mereka hanya memiliki visa kunjungan dan menuntut berbagai fasilitas di tanah suci tersebut.⁹¹

Pada proses divestasi Bank Niaga tanggal 05 Juni 2002, seorang anggota Komisi IX dari Fraksi PDIP Meliono Suwondo menyampaikan bahwa ada uang suap sebesar 1000 dolar AS yang diberikan oleh BPPN pada anggota DPR untuk melancarkan proses divestasi Bank Niaga. Untuk memperlancar divestasi Bank Niaga, BPPN mengadakan pertemuan dengan anggota Komisi IX di hotel *The Park Lane* Jakarta dengan membagikan masing-masing anggota DPR sejumlah amplop yang berisi uang sebesar US\$ 1.000, dan pada rapat kedua dibagikan pula amplop yang berisi uang dengan total US\$ 15.000 per anggota.⁹² Hanya Indira Damayanti, Daniel Budisusetia, Meliono Soewondo, dan Engelina Patiasina yang mengembalikan amplop tersebut. Padahal kasus ini telah sampai pada Direktorat Mabes Polri dengan menetapkan

⁹⁰ *Harian Kompas*, tanggal 06 Oktober 2002, hal.32.

⁹¹ *Harian Kompas*, tanggal 06 Oktober 2002, hal.32

⁹² *Harian Suara Pembaruan*, Senin, 07 Oktober 2002, hal 2.

Indira sebagai saksi berdasarkan Undang-undang Anti Korupsi Nomor 20 Tahun 2001, namun sampai saat ini belum ada tindak lanjutnya karena belum ditetapkannya tersangka secara jelas.⁹³

Berikut daftar tabel perilaku gratifikasi yang menjurus atau berpotensi suap oleh beberapa anggota DPR RI:

Tabel 1
FENOMENA GRATIFIKASI DI KALANGAN ANGGOTA DPR RI

Waktu	Gratifikasi yang Menjurus/ Berpotensi Suap di Kalangan Anggota DPR RI
03 Januari 2000	Sejumlah anggota DPR meminta kemudahan mendapatkan tiket Kereta Api untuk mudik lebaran.
20 Juni 2001	Anggota DPR memperoleh Rp. 35 juta untuk dana komunikasi intensif, serta Badan Urusan Rumah Tangga berhasil mengupayakan 500 orang anggota DPR untuk memperoleh mesin cuci seharga Rp. 6 juta per buah.
30 Agustus 2001	222 anggota legislatif yang dinalisis berdasarkan publikasi KPKPN ditemukan 29 % memiliki harta dari hibah.
12 September 2001	Penemuan cek perjalanan (<i>traveler's cheque</i>) oleh petugas <i>cleaning service</i> di Lantai 8 Gedung Nusantara I MPR/DPR senilai Rp 10 juta dalam amplop bertulisan nama Dirjen Anggaran Anshari Ritonga sebagai milik Anggota Komisi IX DPR Aberson Marle Sihaloho.
18 Nopember 2001	Sebanyak 13 anggota DPR Komisi IV melakukan perjalanan ke Jerman untuk memenuhi undangan salah satu calon peserta tender pengadaan 17 kapal PT. Pelni.

⁹³ Harian Kompas, tanggal 06 Oktober 2002, hal 26.

18 Pebruari 2002	Kunjungan kerja sejumlah anggota DPR ke Arab Saudi pada tanggal 18 Pebruari 2002 yang berbarengan dengan musim haji dan meminta untuk dapat menunaikan ibadah haji dan berbagai fasilitas di tanah suci tersebut.
05 Juni 2002	Seorang anggota Komisi IX dari Fraksi PDIP, Meliono Suwondo menyampaikan bahwa ada uang suap sebesar 1000 dolar AS yang diberikan oleh BPPN pada anggota DPR untuk melancarkan proses divestasi Bank Niaga.

Sedangkan kasus lain adalah kasus Jogja Expo Center (JEC) dan BPD yang sama-sama bernuansa pembagian uang hadiah lebaran di DPRD karena kasus pembagian hadiah lebaran BPD terjadi setahun sebelum UU No 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang No 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diberlakukan, sedang pada kasus JEC yang terjadi tahun 2001 UU tersebut sudah berlaku. Dalam persidangan JEC terungkap antara lain kasus pembagian uang dari BPD pada anggota DPRD DIY sekitar Rp 2,5 juta untuk setiap anggota Dewan. Uang tersebut dibagikan sebagai bingkisan Lebaran dari BPD pada anggota DPRD tahun 2000, setahun sebelum kasus dana kompensasi JEC senilai Rp 150 juta muncul. Dalam kasus BPD ada gratifikasi, dimana perbuatan tersebut belum bisa dikenai hukuman karena belum ada aturan yang mengatur. Perbuatan BPD dapat diindikasikan memberi suap seperti diatur dalam Pasal 12 B UU 20/2001.⁹⁴

⁹⁴ www.indonesia.com/bernas

Begitu pula pada perkara Kartika Thahir melawan Pertamina di Pengadilan Singapura yang pada tingkat pertama dan kedua yang menganggap komisi merupakan suatu bentuk suap.⁹⁵ Dalam pertimbangan yang dikemukakan dalam tingkat banding, dikemukakan bahwa pihak pemberi dan penerima komisi harus bertanggung jawab dalam kasus suap tersebut. Komisi dalam perkara tersebut dikualifikasikan sebagai sogokan atau tindak pidana korupsi. Walaupun komisi tersebut telah didepositokan oleh Kartika Thahir atas nama pribadi, namun masih dapat dituntut berdasarkan hukum Singapura.

Pada kasus Pemalitan Perusahaan Asuransi Jiwa Manulife Indonesia, salah seorang anggota hakim majelis kasus AJMI, Hasan Basri sempat mengakui kepada KPKPN bahwa 10 persen dari harta kekayaannya yang bernilai lebih dari 1 miliar berasal dari uang ucapan terima kasih (meski kemudian diralat). Sedang seorang hakim lainnya diduga memberikan keterangan tidak benar kepada KPKPN, karena antara jumlah harta yang dilaporkan dengan harta riil tidak sama.⁹⁶

Perilaku tersebut menjadi justifikasi tentang kebenaran laporan hasil penelitian dari Lembaga Transparency International

⁹⁵ Sudargo Gautama, *Putusan Banding dalam Perkara Pertamina lawan Kartika Thahir*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 35.

⁹⁶ M. Khoidin, *Uang Terima Kasih, Hibah, Suap-Menyuap Dan Korupsi*, Artikel dimuat dalam Harian Suara Karya, tanggal 27 Agustus 2002

tanggal 29 Agustus 2002. Lembaga internasional tersebut telah mengumumkan Indeks Persepsi Korupsi untuk tahun 2002 yang disusun berdasarkan hasil penelitian 12 badan survei internasional independen. Menurut hasil penelitian tersebut Indonesia menempati posisi ke-7 negara terkorup di dunia dari 102 negara yang disurvei.⁹⁷ Sedangkan untuk daftar negara yang memiliki tingkat penyuaipan rendah adalah sebagai berikut.⁹⁸

Tabel 2
INDEKS PEMBAYAR SUAP 2002

No.	Negara	Skor
1.	Australia	8,5
2.	Swedia	8,4
3.	Swiss	8,4
4.	Austria	8,2
5.	Kanada	8,1
6.	Belanda	7,8
7.	Belgia	7,8
8.	Inggris	6,9
9.	Singapura	6,3
10.	Jerman	6,3

⁹⁷ Andi Irawan, Dampak Suap dan Korupsi terhadap Kinerja Ekonomi, Artikel dimuat dalam Sinar Harapan, tanggal 30/9/2002.

⁹⁸ Harian Kompas tanggal 09 Maret 2003.

11.	Spanyol	5,8
12.	Prancis	5,5
13.	Amerika Serikat	5,3
14.	Jepang	5,3
15.	Malaysia	4,3
16.	Hongkong	4,3
17.	Italia	4,1
18.	Korea Selatan	3,9
19.	Taiwan	3,8
20.	Cina	3,5
21.	Rusia	3,2

Keterangan: Skor tinggi menunjukkan tingkat penyuaipan rendah.
 Sumber : Transparency Indonesia, dalam
 Harian Kompas 09 Maret 2003.

Mantan Menteri Keuangan era Soeharto, Fuad Bawazier, pernah dikabarkan menerima hibah dari keluarganya senilai hampir Rp 40 miliar. Hibah tersebut disinyalir tidak wajar, sehingga masyarakat meminta Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN) melakukan pemeriksaan terhadap harta kekayaannya. Begitu pula dengan Dirjen Pajak Hadi Poernomo yang memiliki 16 kapling tanah dan bangunan senilai Rp.11,8 milyar, 3 mobil senilai Rp.370 juta, logam mulia Rp.1,5 milyar yang seluruhnya merupakan perolehan hibah antara tahun 1972 sampai 1999.⁹⁹

⁹⁹ Harian Kompas tanggal 11 Oktober 2001 hal. 7.

Dicermati dari sisi hukum, hibah adalah suatu perjanjian dengan mana seseorang (penghibah) menyerahkan sesuatu barang secara cuma-cuma tanpa dapat ditarik kembali, kepada dan untuk kepentingan penerima hibah (Pasal 1666 KUH Perdata). Dengan kata lain, hibah adalah pemberian secara cuma-cuma kepada orang lain tanpa mengharapkan prestasi atau balasan dari pihak yang diberi hibah. Hibah dapat dilakukan oleh siapa kepada siapa saja. Umumnya oleh orang yang ada hubungan darah atau kekerabatan hibah diberikan

Hibah merupakan perbuatan hukum yang legal dan dapat dilakukan oleh siapa saja. Namun dalam praktik belakangan ini hibah sering dijadikan alat untuk menyelundup hukum, yakni menyamarkan suatu perbuatan ilegal.

Hibah kepada para pejabat adalah sesuatu hal yang wajar. Seorang pejabat dalam kunjungan kerja ke luar negeri, misalnya ke Arab, dan bertemu pengusaha kaya asal Indonesia yang kebetulan temannya. Dia lalu memberikan sejumlah uang tanpa ada ikatan apa-apa. Karena usahanya tidak terkait dengan wewenang yang dimiliki pejabat tersebut dapat merupakan sesuatu yang diperbolehkan. Namun jika terkait dengan wewenang pejabat yang bersangkutan, sangat patut dicurigai, ada kepentingan apa di balik pemberian tersebut.

Jika hibah yang diterima Fuad Bawazier tidak melanggar pembatasan yang ditentukan dalam KUH Perdata, maka berapapun jumlah yang dia terima tidak dapat dipersoalkan.

Pemberian kepada orang lain selain hibah adalah hadiah. Hadiah umumnya merupakan pemberian kepada seseorang yang telah berjasa. Hadiah juga dapat diberikan sebagai penghargaan atas karya atau prestasi seseorang. Di samping hadiah juga ada pemberian ucapan terima kasih kepada seseorang telah berjasa.¹⁰⁰

Hibah, hadiah atau uang terima kasih kepada orang yang memegang jabatan, apalagi jika dalam jumlah banyak, akan menimbulkan kecurigaan. Pemberian tidak wajar kepada pejabat akan menimbulkan pertanyaan apakah murni dilandasi keikhlasan atau ada udang di balik batu. Apalagi jika antara pemberi dan penerima hibah terdapat kepentingan bisnis atau pekerjaan. Pemberian kepada pejabat juga sering dibungkus dengan kata hadiah atau uang terima kasih. Sebagai hadiah atas kemudahan dalam mengurus sesuatu atau telah diberi fasilitas, seseorang memberikan uang tanda terima kasih. Pemberian dapat dilakukan pada saat urusan sedang dtangani atau setelah urusan beres. Apabila pemberian itu dalam jumlah tidak wajar, maka patut

¹⁰⁰ M. Khoidin, *op cit.*

dicurigai sebagai pelanggaran hukum.¹⁰¹

Marcel Mauss menganalisis pemberian atau *gift* dalam tiga struktur serangkai, yaitu memberi, menerima, dan membalas. Unsur resiprositas menjadi bagian yang tidak terpisahkan. Sedangkan **Mary Douglas** menyatakan sebuah pemberian yang tidak meningkatkan solidaritas adalah sebuah kontradiksi. Pemberian menyiratkan suatu kewajiban membalas. Pemberian dapat menghilang apabila berubah menjadi sesuatu yang sifatnya kesepakatan kontraktual.¹⁰²

Suap, dalam konteks ini adalah suatu pembayaran atau janji pembayaran sebuah layanan. Hal ini merupakan pertukaran pasar. Umumnya pembayaran dilakukan pada seseorang yang berkuasa (pejabat) agar melanggar suatu tugas atau tanggung jawab resmi.¹⁰³

Perbedaannya, pemberian atau *gift* diberikan dalam kaitan untuk membentuk hubungan sosial, sedangkan suap merupakan suatu pembayaran, sehingga yang ada hanyalah hubungan bisnis.¹⁰⁴

Verhezen, dalam makalah "*Gift Versus Bribery, Towards a Culture of Exchange*", mengatakan bahwa di Indonesia ritual

¹⁰¹ *ibid.*

¹⁰² *Harian Kompas* tanggal 31 Juli 2002 hal. 29.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *ibid.*

memberi serta ciri perilaku orang Indonesia khususnya Jawa yang selalu bersikap hati-hati dimana keengganan mengungkapkan perasaan dimanfaatkan oleh orang-orang korup dan membuat orang tidak mampu menolak (diam) ketika disuap.¹⁰⁵

Namun dalam perpektif hukum pidana seseorang harus hati-hati menerima suatu pemberian. Apabila pemberian itu berasal dari kejahatan, pihak penerima dapat dikenai pasal bersekongkol dalam kejahatan atau penadahan (Pasal 480 KUHP). Apabila seseorang menerima pemberian dari orang lain, keluarga atau bukan, dalam jumlah tidak wajar, dia patut menduga bahwa pemberian itu bukan barang halal.

Dalam dunia perbankan yang semakin canggih, seorang pejabat dapat saja membuka rekening fiktif untuk menampung dana KKN. Melalui praktek demikian maka sulit dibuktikan bahwa Pejabat telah melakukan KKN. Apabila KKN dilakukan dengan memberikan barang mewah (mobil atau perhiasan) dapat saja diterimakan kepada orang dekatnya. Setelah tidak lagi menjabat, barang mewah hasil pemberian tidak wajar itu dialihkan kepada yang bersangkutan.

Majelis Ulama Indonesia pada tahun 2001 mengeluarkan fatwa khusus berkaitan dengan ghulul (korupsi), risywah (suap),

¹⁰⁵ *ibid.*

dan pemberian hadiah bagi pejabat. Fatwa menegaskan, bahwa korupsi dan praktik suap sangat keras larangannya dalam agama. Sementara pemberian hadiah bagi pejabat sebaiknya dihindari karena pejabat telah menerima imbalan dan fasilitas dari negara atas tugas-tugasnya. Korupsi dan jabatan memang hampir tak terbatas. Keduanya demikian kabur begitu ada peluang untuk keuntungan pribadi maupun kelompok.¹⁰⁶

Nabi Muhammad SAW pada masa 1.500 tahun silam menegaskan pelarangan korupsi dan suap. Pada suatu kesempatan, Rasulullah mengutus seorang sahabat untuk memungut kewajiban berzakat. Namun, ketika menunaikan tugas menarik zakat tersebut, sahabat yang diamanati itu mendapat hadiah dari wajib zakat. Mendengar hal ini, Nabi SAW meminta sahabatnya itu untuk mengembalikan hadiah tersebut. Rasul berpendapat, hadiah itu tak mungkin diberikan kalau tidak berhubungan dengan jabatan sahabat itu. Artinya, sahabat tersebut diberi hadiah karena jabatannya.¹⁰⁷ Saat itu Nabi berbicara kepada pemungut zakat tersebut: *"Berdiamlah kau di rumahmu sebagai orang swasta. Nanti kau akan melihat, apakah akan ada orang datang kepadamu untuk memberikan hadiah atau tidak ?"*¹⁰⁸ Nabi

¹⁰⁶Hery Sucipto, *Koalisi Agama untuk Pemberantasan Korupsi*, dalam www.sinarharapan.co.id.

¹⁰⁷Hery Sucipto *Ibid*.

¹⁰⁸www.alirsyad-alislamy.or.id

tak ingin umatnya tergelincir dalam budaya suap-menyuap dan tindak korupsi.

Aparat penegak hukum tidak boleh semata-mata hanya melihat proses hibah yang memang dilakukan secara sah. Hibah adalah suatu perjanjian yang sah menurut hukum perdata. Namun, karena menyangkut seorang pejabat negara (anggota MPR) dan ditengarai tidak wajar, maka aparat penegak hukum mempunyai hak untuk melakukan penyelidikan dengan dasar hukum yang kuat. Terlebih lagi Undang-undang Korupsi terakhir (UU No. 31 Th. 1999 jo. UU No. 20 Th. 2001) mengatur permasalahan pemberian yang dikenal sebagai gratifikasi dalam Pasal 12 B, yang isinya berbunyi : "Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya".

2. Kendala Penerapan Aturan Gratifikasi

a. Kelemahan dari Segi Penafsiran

Ida Bagus Putra Madeg, hakim PN Jakarta Selatan, menggambarkan bahwa ketika bertugas selama lima tahun di Roteng, Nusa Tenggara Barat, terdapat kewajiban bagi hakim untuk menerima pemberian para pihak sebelum perkaranya

diperiksa berupa bir dan ayam. Apabila pemberian tidak diterima, mereka (para pihak) akan dendam kepada hakim. Pemberian tersebut dikarenakan mereka merasa dihormati dan diperhatikan oleh hakim dan mereka sama sekali tidak peduli kalah atau menang. Hal tersebut menyiratkan bahwa budaya daerah harus tetap diperhatikan sebagai sesuatu yang berakar dan hidup di masyarakat¹⁰⁹. Dalam perkembangannya, gratifikasi tersebut dapat menjadi halal asalkan dilaporkan kepada Komisi Anti Korupsi saat ini dengan kriteria tertentu menurut undang-undang yang berlaku.

Aturan mengenai gratifikasi yang memerlukan penafsiran gramatikal bermacam-macam harus dihindari agar perlindungan hukum kepada masyarakat dalam rangka pemberantasan korupsi tetap berjalan dalam koridor hukum.

Lawrence M Friedman memaparkan bahwa dalam sistem hukum ada tiga unsur, yakni: substansi, yang mencakup aturan-aturan hukum, baik tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan-putusan pengadilan; struktur, mencakup institusi penegakan hukum dan kultur-hukum, yang mencakup opini-opini, kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum, maupun dari warga

¹⁰⁹ www.hukumonline.com.

masyarakat biasa. Menurut **Ahmad Ali**, kendala pemberantasan korupsi di Indonesia bersumber dari ketiga unsur sistem hukum tersebut¹¹⁰.

Secara substantif, perumusan sebagaimana tersebut dalam penjelasan Pasal 12 B ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, yaitu:

“Yang dimaksud dengan "gratifikasi" dalam ayat ini adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (discount), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan *fasilitas lainnya*. Gratifikasi tersebut baik yang diterima di dalam negeri maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik,

mengandung kelemahan, yakni terhadap timbulnya penafsiran bahwa terhadap bentuk pemberian lain yang tidak secara tegas dirumuskan berarti diperbolehkan. Memang dalam penjelasan pasal tersebut terdapat kalimat "*dan fasilitas lainnya*", dimana rumusan tersebut dimaksudkan untuk mengantisipasi atau menampung kemungkinan terjadinya penafsiran dimaksud. Namun demikian dalam pelaksanaannya, rumusan kalimat "dan fasilitas lainnya" tersebut dikuatirkan justru akan menimbulkan

¹¹⁰ Ahmad Ali, "Trend" Baru Pembuatan Korupsi, dalam SOROTAN, tanggal 17 September 2001.

keraguan, yang pada akhirnya mengakibatkan perbedaan interpretasi atau penafsiran.

Perbedaan interpretasi atau penafsiran dapat dimanfaatkan oleh penasihat hukum terdakwa penerima gratifikasi yang menjurus suap untuk berkelit agar lepas dari jeratan hukum dengan penafsiran yang sifatnya kontradiktif dari pengertian gratifikasi itu sendiri.

b. Ketiadaan Sementara Komisi Pemberantasan Korupsi

Pada waktu Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi belum terbentuk (Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 yang mengatur Komisi tersebut belum dikeluarkan) terdapat kesulitan dalam hal tata cara pelaporan gratifikasi kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bagi pegawai negeri yang menerima pemberian/gratifikasi.

Untuk hal ini sebetulnya telah ada pengaturan untuk mengisi "kekosongan" hukum ini yaitu gratifikasi yang diterima pegawai negeri atau pejabat negara tetap dianggap suap. Hal ini sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, berbunyi:

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan atau pidana denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan

paling banyak Rp 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) setiap orang yang:

- a. memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya; atau
- b. memberi sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban, dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya.

Pasal 5 ayat (2) UU tersebut menyatakan,

“Bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a atau huruf b, dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)”.

Namun dalam hal ini, kesempatan untuk memiliki secara halal gratifikasi tersebut dan ‘hapusnya’ unsur pidana dalam penerimaan gratifikasi yang dianggap suap melalui pelaporan tidak dapat dilaksanakan.

c. Gratifikasi yang Terjadi Sebelum UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001

Pengaturan mengenai gratifikasi merupakan bagian dari upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Penerapan aturan mengenai gratifikasi diterapkan pada perbuatan yang terjadi sejak diterbitkannya UU Nomor 20 Tahun 2001. Oleh karena itu, kasus cek perjalanan yang diterima oleh anggota parlemen Aberson Sihalohe yang diduga kuat sebagai

pemberian gratifikasi yang menjurus ke arah suap tidak dapat diterapkan karena terjadi sebelum UU tersebut.

Pembentuk undang-undang pidana terikat pada aturan bahwa hukum pidana tidak berlaku surut. Menurut Pasal 103 KUHP tidak boleh menyimpang dari ketentuan Pasal 1 ayat (1) KUHP.¹¹¹ Undang-undang yang harus dijalankan adalah penerapan undang-undang lama diperkuat dengan kebiasaan dalam hukum pidana bahwa undang-undang baru tidak berlaku surut, sedangkan untuk menjalankan undang-undang baru disebabkan alasan bahwa secara rasional pandangan baru yang dianggap lebih baik adalah yang dipergunakan.¹¹²

Larangan berlaku surut merupakan asas yang sudah ditentukan untuk segala bidang hukum yaitu dalam Pasal 2 dari "*Algemene Bepalingen van Wetgeving*" (Ketentuan-ketentuan Umum tentang Perundang-undangan) yang dikeluarkan oleh Pemerintah Belanda dengan "*Publicasi*" (Pengumuman) tanggal 30 April 1847 (Staatsblad 1847 Nomor 23). Pasal 2 AB tersebut berbunyi : "*De wet verbint alleen voor het toekomstige en heeft geen terugwerkende kracht*" (Undang-undang hanya mengikat untuk masa depan dan tidak berlaku surut). Bahwa asas ini diulangi untuk hukum pidana dan termuat sebagai pasal

¹¹¹ J.E. Jonker, *Buku pedoman Hukum Pidana Hindia Belanda*, Penerbit P.T. Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal 63.

¹¹² *Ibid*, hal 66.

pertama dalam kodifikasi hukum pidana. Hal tersebut menandakan bahwa larangan berlaku surut ini oleh pembentuk undang-undang ditekankan bagi hukum pidana.¹¹³

Pasal 1 KUHP memelopori ketentuan asas peralihan hukum yang penting dan termuat dalam ayat (2), berbunyi "*Bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, worden de voor den verdachte gunstigste bepalingen toegepast*" (apabila ada perubahan dalam perundang-undangan terjadi sesudah suatu tindak pidana diperbuat, maka yang diperlakukan ialah ketentuan-ketentuan dari hukum lama atau hukum baru yang lebih menguntungkan bagi si tersangka).¹¹⁴ Oleh karena itu, sebenarnya banyak kasus-kasus serupa dengan Aberson Marle Sihalohe yang tidak terjerat dengan UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001.

Dilihat dari sisi keadilan, tentunya hal tersebut mengusik rasa keadilan masyarakat namun seharusnya perbuatan tersebut apabila terbukti suap dapat dijerat dengan perangkat hukum yang ada seperti pasal-pasal suap dalam KUHP (Pasal 418, 419, 420, 423, 425, 435 KUHP) ataupun UU Korupsi lama

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, P.T. Eresco Bandung, Jakarta, 1969, hal. 32-33.

(UU Nomor 3 Tahun 1971 atau UU 31 Tahun 1999 sebelum ada perubahan).

Pada masa sebelum diterbitkannya undang-undang korupsi baru (Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001), terdapat kasus suap yang telah diputus dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 yang identik dengan pemberian, yakni :

Kasus 1: Kasus Penyuapan pemain sepakbola PS Mandala Irian jaya, dimana Pengadilan Negeri Jakarta Pusat telah memidana Hasan basri selama 6 bulan potong masa tahanan ditambah denda Rp.750.000,- karena telah terbukti menyuap pemain merangkap pelatih sepakbola PS Mandala HH, agar dapat mengatur pertandingan dimana PS Mandala kalah dari Jayakarta pada suatu pertandingan di Semarang. Pengadilan Negeri menafsirkan bahwa pemain merangkap pelatih PS Mandala yang disubsidi Pemerintah Daerah Irian Jaya sebagai pegawai negeri dalam arti Pasal 2 UU No. 3 Tahun 1971, dengan pertimbangan bahwa honorarium KONI Irian

Jaya disubsidi pemerintah daerah tersebut. Jadi honorarium disamakan dengan gaji atau upah.¹¹⁵

Dalam kamus hukum *Fockema Andreae* 1951, upah (*loon*) termasuk gaji (*salaris*), honorarium, uang tunggu (*wachtgeld*) dan pensiun (*pensioen*).¹¹⁶ Menurut Andi Hamzah saat belum dikeluarkannya Undang-undang Nomor 11 tahun 1981 tentang Tindak Pidana Suap, dengan adanya putusan tersebut di atas maka aturan penyusunan di kalangan olahraga sebenarnya telah ter-cover dengan pertimbangan bahwa semua organisasi olahraga Indonesia tergabung dalam KONI (Komite Olahraga Nasional Indonesia) yang mendapat subsidi pemerintah saat itu.¹¹⁷

Kasus 2: Kasus Endang Wijaya yang terbukti telah memberi hadiah kepada pejabat pegawai negeri seperti Pejabat Bank Bumi Daya, Pejabat Pajak, Pejabat Agraria, dan Pejabat Dinas Pengawas Pembangunan DKI Jakarta, yang kesemuanya adalah pejabat terkait dengan proyek perumahan di Pluit Jakarta yang dibangun tertuduh. Endang Wijaya dipidana

¹¹⁵ Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Cetakan Ketiga, Februari 1991, hal.108.

¹¹⁶ Andi Hamzah, *ibid*, hal. 109.

¹¹⁷ *Ibid*.

melanggar Pasal 1 ayat (1) sub d UU No. 3 Tahun 1971 dengan 10 tahun penjara.¹¹⁸

Unsur-unsur Pasal 1 ayat (1) sub d UU No. 3 Tahun 1971, adalah:

- a. memberi hadiah atau janji;
 - b. kepada pegawai negeri;
 - c. dengan mengingiat sesuatu kekuasaan atau sesuatu wewenang yang melekat pada jabatannya atau kedudukannya atau oleh si pemberi hadiah atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan itu.
- d. **Laporan Penerimaan Gratifikasi kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi**

Menurut Soedarto, hakim Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Selatan, pemberian orang kepada hakim setelah kasusnya diputus bukan sebagai bentuk dari gratifikasi yang menjurus ke arah suap dengan catatan pemberian terhadap hakim tersebut tidak ada hubungannya dengan perkara yang diputus¹¹⁹.

Sementara di sisi lain praktek etika bisnis dan anti korupsi mendapat perhatian yang besar dalam pelaksanaan *Corporate Governance* oleh perusahaan-perusahaan. Pedoman

¹¹⁸ *ibid.*

¹¹⁹ <http://hukumonline.com>.

Good Corporate Governance (GCG) yang diterbitkan oleh Komite Nasional GCG merekomendasikan bahwa “Anggota Dewan Komisaris, Direksi, dan karyawan Perseroan dilarang untuk memberikan atau menawarkan, baik langsung ataupun tidak langsung, sesuatu yang berharga kepada pelanggan atau seorang pejabat pemerintah untuk mempengaruhi atau sebagai imbalan atas apa yang telah dilakukannya ...” Ditambahkan pula dalam Pedoman GCG tersebut bahwa suatu tanda terima kasih dalam kegiatan usaha, seperti hadiah, sumbangan atau “*entertainment*”, sekali-kali tidak boleh dilakukan pada suatu keadaan yang dapat dianggap perbuatan yang tidak patut. Dari rekomendasi yang tertera dalam Pedoman GCG sebenarnya sangat jelas bagaimana *Corporate Governance* memandang praktek “tanda terima kasih” ataupun “budaya amplop” tersebut. Untuk menentukan suatu “tanda terima kasih” dapat atau tidak dapat mempengaruhi suatu keputusan tertentu sepatutnya ada suatu standar etika yang bisa diterapkan yang didasarkan pada nilai kepatutan untuk menentukan suatu perbuatan itu patut atau tidak patut.¹²⁰

Dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, pemberian gratifikasi yang dilaporkan kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana

¹²⁰ www.fcgi.or.id

Korupsi dapat menjadi halal. Laporan kepada Komisi meingindikasikan bahwa pemberian akan dianggap sah apabila memenuhi standar yang ditetapkan Komisi.

Pertimbangan penentuan status kepemilikan sesuatu barang gratifikasi hendaknya diatur secara lebih jelas dan memperhatikan keadilan masyarakat. Mengenai pelaporan telah diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 mengenai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yaitu dalam Bab III tentang Tata Cara Pelaporan dan penentuan Status Gratifikasi, Pasal 16 :

Setiap pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima gratifikasi wajib melaporkan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi, dengan tata cara sebagai berikut :

- a. Laporan disampaikan secara tertulis dengan mengisi formulir sebagaimana ditetapkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dengan melampirkan dokumen yang berkaitan dengan gratifikasi.
- b. Formulir sebagaimana dimaksud pada huruf a sekurang-kurangnya memuat :
 - 1) nama dan alamat lengkap penerima dan pemberi gratifikasi;
 - 2) jabatan pegawai negeri atau penyelenggara negara;
 - 3) tempat dan waktu penerimaan gratifikasi;
 - 4) uraian jenis gratifikasi yang diterima; dan
 - 5) nilai gratifikasi yang diterima.

Pasal 17, ayat:

- (1) Komisi Pemberantasan Korupsi dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal laporan diterima wajib menetapkan status kepemilikan gratifikasi disertai pertimbangan.
- (2) Dalam menetapkan status kepemilikan gratifikasi sebagaimana

dimaksud pada ayat (1) Komisi Pemberantasan Korupsi dapat menanggapi penerima gratifikasi untuk memberikan keterangan berkaitan dengan penerimaan gratifikasi.

(3) Status kepemilikan gratifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi.

(4) Keputusan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat berupa penetapan status kepemilikan gratifikasi bagi penerima gratifikasi atau menjadi milik negara.

(5) Komisi Pemberantasan Korupsi wajib menyerahkan keputusan status kepemilikan gratifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) kepada penerima gratifikasi paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal ditetapkan.

(6) Penyerahan gratifikasi yang menjadi milik negara kepada Menteri Keuangan, dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal ditetapkan.

Pasal 18:

Komisi Pemberantasan Korupsi wajib mengumumkan gratifikasi yang ditetapkan menjadi milik negara paling sedikit 1 (satu) kali dalam setahun dalam Berita Negara.

Namun pegawai negeri yang menerima gratifikasi dan melaporkan penerimaan tersebut kepada Komisi Pemberantasan Korupsi tetap dibayangi rasa kekhawatiran akan jeratan pasal lain yang mengatur masalah pemberian ini. Pasal-pasal tersebut adalah:

1. Pasal 11 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, menghukum pegawai negeri atau penyelenggara negara yang:

"menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau yang menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya".

Sanksi yang dikenakan berupa pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan atau pidana denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)

dan paling banyak Rp 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah)

2. Pasal 12 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, mengatur antara lain:

- a. 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;
- b. pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah tersebut diberikan sebagai akibat atau disebabkan karena telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya;
- c. hakim yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk mempengaruhi putusan perkara yang diserahkan kepadanya untuk diadili.

Pidana yang dikenakan 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).

Hal tersebut dijelaskan oleh **Barda Nawawi Arief**, bahwa penerima gratifikasi yang melaporkan penerimaannya kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sesuai Pasal 12 C UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 (dapat) dijerat dengan pasal lain dalam undang-undang

tersebut. Hal tersebut mengingat pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) sub e UU nomor 3 Tahun 1971, dimana dalam penjelasannya dikemukakan bahwa tidak berarti tiap pelaporan tentang penerimaan pemberian/janji itu membebaskan pidana dalam Pasal 418,419, dan 420 KUHP dipenuhi.¹²¹

Barda Nawawi Arief menjelaskan pula bahwa penerimaan gratifikasi yang dicantumkan dalam Pasal 12 C ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 yang dilaporkan kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak dianggap pemberian suap, terkesan sebagai alasan penghapus pidana.

Menurut **Barda Nawawi Arief** :

"Secara substansial, hal tersebut dirasakan janggal karena seolah-olah sifat melawan hukumnya suatu perbuatan atau sifat patut dipidananya si penerima tergantung pada ada atau tidak adanya laporan yang bersifat administrasi prosedural.... sekiranya korupsi dipandang sebagai perbuatan yang pada hakikatnya sangat tercela (*rechtsdelict, mala per se, atau intrinsically wrong*)."¹²²

B. Kebijakan Formulasi Gratifikasi dalam Undang-undang Korupsi

Rangkaian proses kebijakan hukum pidana dalam upaya menanggulangi kejahatan terdiri dari tahapan kebijakan formatif,

¹²¹ Barda Nawawi Arief (V), *Kapita Selekta Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal. 78.

¹²² Barda Nawawi Arief (V), *ibid*, hal. 113.

yaitu mengenai perbuatan apa yang dapat dipidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan, kemudian tahapan kebijakan aplikatif yang merupakan merupakan tahapan untuk menerapkan hukum pidana dan tahapan eksekutif yang merupakan tahapan untuk menjalankan pidana.

Kebijakan formatif merupakan kebijakan menetapkan dan merumuskan sesuatu dalam peraturan perundang-undangan. Kebijakan ini dapat dilakukan dengan membuat atau merumuskan suatu perundang-undangan yang efektif untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi, dalam hal ini gratifikasi.

Sistematika Undang-undang Korupsi terbaru Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, terdiri atas:

- a. Bab I tentang ketentuan Umum;
- b. Bab II tentang Tindak Pidana Korupsi;
- c. Bab III tentang Tindak Pidana lain yang Berkaitan dengan Tindak Pidana Korupsi;
- d. Bab IV tentang Penyidikan, Penuntutan, dan Pemeriksaan di Sidang Pengadilan;
- e. Bab V tentang Peran Serta Masyarakat;
- f. Bab VI tentang Ketentuan Lain-lain;
- g. Bab VI A tentang Ketentuan Peralihan
- h. Bab VII tentang Ketentuan Penutup.

Hal-hal baru dalam perubahan undang-undang korupsi (UU No.20 Tahun 2001), antara lain:

1. *Perluasan alat bukti petunjuk*, selain diperoleh dari keterangan saksi, surat dan keterangan terdakwa, juga diperoleh dari informasi yang diucapkan, dikirim, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.
2. Menambahkan *asas pembuktian terbalik* untuk tindak pidana pemberian (*gratification*) dan terhadap tuntutan perampasan harta benda terdakwa yang patut diduga juga berasal dari tindak pidana korupsi.
3. Mengatur *hak negara untuk mengajukan gugatan perdata* terhadap harta benda terpidana yang disembunyikan atau tersembunyi dan baru diketahui setelah keputusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.
4. Menambahkan *ketentuan peralihan* yang sesuai dengan asas umum hukum pidana yang menentukan bila terjadi perubahan undang-undang, maka yang diberlakukan adalah yang paling menguntungkan terdakwa.
5. Diintrodusir pula suatu istilah baru di dalam UU Perubahan ini, yaitu tentang '*gratifikasi*'.

Penulis membahas, mengkaji dan memfokuskan masalah yang terkait dengan kebijakan formulasi gratifikasi yang efektif, meliputi:

1. Materi Perumusan Gratifikasi dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001
2. Aturan Pidana dalam Gratifikasi
3. Pelaku dalam Gratifikasi.

1. Materi Perumusan Gratifikasi dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001

Di dalam Pasal 12 B ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, diatur bahwa :

“Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya..”

Sedangkan pengertian gratifikasi diuraikan dalam penjelasan Pasal 12 B ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tersebut bahwa:

“Yang dimaksud dengan "gratifikasi" dalam ayat ini adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (discount), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Gratifikasi tersebut baik yang diterima di dalam negeri maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik.”

Secara hakiki, pengertian gratifikasi hendaknya dilihat sebagai suatu persen atau imbalan jasa atau penghargaan untuk jasa dan manfaat yang telah diberikan dan diterima, atau memberi dengan sukarela tanpa permohonan atau janji. Dasar tersebut

memberi pijakan bagi batasan gratifikasi yang termaktub dalam aturan gratifikasi (UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001) yang terkait dengan pemberian dalam arti luas dan berhubungan dengan suap.

Penjelasan Pasal 12 B UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 mengenai gratifikasi sepatutnya memenuhi kriteria yang menyeluruh, jelas dan pasti.

Dalam suatu undang-undang mengenai "*The Prevention of Corruption Act*" di Negara Singapura, gratifikasi dideskripsikan antara lain sebagai: uang atau hadiah, pinjaman, pembayaran, penghargaan, komisi, kontrak, pembayaran, pembebasan segala pinjaman atau kewajiban, penawaran, atau janji.

Sedangkan di Indonesia (dalam Pasal 12 B UU No.31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001), gratifikasi diuraikan sebagai pemberian dalam arti luas meliputi pemberian uang, barang, rabat (discount), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya.

Sepatutnya kata-kata atau istilah yang menimbulkan penafsiran bermakna ganda dan tidak pasti dapat dihindari. Kata "fasilitas lainnya" yang pada awalnya bertujuan mengakomodir pemberian lain yang tidak tercantum menjadi kontraproduktif dan bermakna luas (*broader sense*). Hal ini menjadi sasaran empuk

pengacara atau penasihat hukum dalam membela kepentingan kliennya untuk melepaskan diri dari jeratan pasal yang mengatur gratifikasi tersebut.

Gratifikasi merupakan suatu "pemberian" (bentuk kata benda) dimana wujud tindakannya berupa "penerimaan" yang apabila terkait dengan suap merupakan bentuk tindak pidana formil dan materil.

Perbuatan penerimaan gratifikasi yang dianggap suap dapat menimbulkan suatu akibat tertentu yaitu mempengaruhi kinerja pejabat (PNS) atau penyelenggara negara untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang berkaitan dengan jabatan yang diembannya. Hal tersebut dapat mengakibatkan timbulnya suatu dampak tertentu yang berkenaan dengan tugas dan wewenang penyelenggara negara tersebut dalam suatu koridor kebijakan yang terkait dengan, misalnya kepentingan umum.

Dikatakan oleh **Wirjono Prodjodikoro**, bahwa apabila tindak pidana yang dimaksudkan dalam suatu ketentuan hukum pidana dirumuskan sebagai perbuatan yang menyebabkan suatu akibat tertentu tanpa merumuskan wujud dari perbuatan itu, maka tindak pidana ini disebut tindak pidana materil (*materieel delict*). Apabila tindak pidana yang dimaksudkan, dirumuskan sebagai

wujud perbuatan, tanpa menyebutkan akibat yang disebabkan oleh perbuatan itu disebut tindak pidana formil (*formeel delict*).¹²³

Barda Nawawi Arief menjelaskan, dilihat dari formulasinya, gratifikasi bukan merupakan jenis maupun kualifikasi delik. Perbuatan yang dapat dipidana atau tindak pidana (delik) menurut Pasal 12 B ayat (1) tersebut bukan gratifikasinya tetapi perbuatan menerima gratifikasi itu.¹²⁴

Perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum yang disertai ancaman yang berupa pidana tertentu bagi seseorang yang melanggar larangan tersebut. Dengan perkataan lain, perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh suatu aturan hukum dilarang dan diancam pidana, dengan syarat bahwa larangan ditujukan kepada perbuatan (keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh perbuatan orang), sedangkan ancaman pidananya ditujukan kepada orang yang menimbulkan kejadian tersebut.¹²⁵

Gratifikasi yang diterima pegawai negeri atau penyelenggara negara tidak memperhatikan tempat atau di negara mana pemberian itu diterima. Artinya, setiap gratifikasi yang

¹²³ J.E. Jonkers, *Buku pedoman Hukum Pidana Hindia Belanda*, Penerbit P.T. Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal. 28.

¹²⁴ Barda Nawawi Arief (V), *op cit*, hal 73.

¹²⁵ Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Penerbit Rineka Cipta, Mei 2000, iial 54.

diterima baik di dalam negeri ataupun di luar negeri tetap dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatan dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugas pegawai negeri atau penyelenggara negara terkait. Media atau sarana pemberian gratifikasi juga mencakup baik yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik dan yang tanpa menggunakan sarana elektronik (diatur dalam penjelasan Pasal 12 B ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001).

2. Aturan Pidana dalam Gratifikasi

Pengertian sistem pidanaan pada hakikatnya merupakan suatu sistem kewenangan menjatuhkan pidana yang perumusannya dituangkan dalam perundang-undangan. L.H.C. Hulsman mengemukakan bahwa sistem pidanaan (*the sentencing system*) adalah aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi pidana dan pidanaan.¹²⁶ Dalam penulisan dibatasi pada sistem pidanaan hukum pidana materil.

Sudarto menyatakan bahwa:¹²⁷

"Sejarah menunjukkan bahwa apa yang dinamakan kejahatan itu berubah demikian pula apa yang dinamakan pidana. Jadi kalau

¹²⁶ L.H.C. Hulsman dalam buku Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal 129.

¹²⁷ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 107.

orang mengira bahwa orang yang melakukan pencurian harus dipidana penjara, karena hal itu sudah dipandang "memang begitu", maka perkiraan orang itu tidak benar! Ini adalah masalah penegakan hukum. Adapun cara bagaimana hukum itu ditegakkan, itu merupakan masalah pemilihan sarana apa dipandang paling efektif dan bermanfaat untuk mencapai tujuan."

Dalam hal ini pidana tidak diartikan sempit, namun dalam menetapkannya merupakan suatu langkah kebijakan yang didasarkan pada pertimbangan dan alasan yang rasional dan berorientasi pada tujuan yang hendak dicapai.

Karl O. Christiansen menyatakan:¹²⁸

Prasyarat yang fundamental dalam merumuskan suatu cara, metode, atau tindakan yang rasional adalah bahwa tujuan yang akan dicapai harus telah dirumuskan dengan baik.... Tanpa suatu tujuan kita tidak dapat bicara tentang sarana yang rasional dari politik kriminal, bahkan sebenarnya kita tidak dapat menggunakan istilah sarana atau pernyataan-pernyataan lain yang serupa. Akan tetapi patutlah ditekankan, bahwa tujuan-tujuan itu tidak dapat ditetapkan dengan suatu metode yang rasional... Tujuan dari suatu aktivitas tertentu tidak pernah merupakan hasil dari suatu keputusan yang rasional, dan karakteristik dari suatu politik kriminal yang rasional tidak lain daripada penerapan metode-metode rasional."

Tujuan pemidanaan dalam Rancangan KUHP tahun 2000,
Pasal 50, yaitu:

(1) Pemidanaan bertujuan :

- a. mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;

¹²⁸ Barda Nawawi Arief (VI), *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, CV. Ananta, Semarang, 1994, hal. 87.

- b. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;
 - c. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan
 - d. membebaskan rasa bersalah pada terpidana.
- (2) Pidana tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

Perumusan jenis sanksi pidana dalam KUHP pada umumnya memakai dua pilihan, misalnya pidana penjara atau denda (sistem alternatif). Sedangkan perundang-undangan pidana di luar KUHP menggunakan sekaligus sistem alternatif dan kumulatif.¹²⁹

Jenis sanksi pidana pada umumnya dicantumkan dalam perumusan delik menurut pola KUHP adalah pidana pokok dengan menggunakan 9 (sembilan) bentuk perumusan, yaitu:¹³⁰

- a. Diancam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau penjara tertentu;
- b. Diancam dengan pidana penjara seumur hidup atau penjara tertentu;
- c. Diancam dengan pidana penjara (tertentu);
- d. Diancam dengan pidana penjara atau kurungan;
- e. Diancam dengan pidana penjara atau kurungan atau denda;
- f. Diancam dengan pidana penjara atau denda;
- g. Diancam dengan pidana kurungan;

¹²⁹ Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana, Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya*, Rajawali Pers PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hal 189.

¹³⁰ Barda Nawawi Arief (I), *op cit*, hal. 179-181.

- h. Diancam dengan pidana kurungan atau denda;
- i. Diancam dengan pidana denda.

Dalam aturan gratifikasi yang termuat dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, digunakan sistem perumusan "kumulatif" terhadap ancaman pidana pokok berupa penjara dan denda, yaitu 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).

Hal tersebut sama dengan penerapan sanksi pidana bagi pelaku gratifikasi dalam peraturan korupsi Malaysia, yaitu dalam *section 16, ANTI-CORRUPTION ACT 1997, ARRANGEMENT OF SECTIONS, PART III OFFENCES AND PENALTIES*, dikenakan sanksi pidana penjara antara 14 hari sampai dengan 20 tahun dan denda tidak kurang dari lima kali jumlah atau nilai gratifikasi, atau denda sebesar 10.000 ringgit. *Section 16* tersebut berbunyi:

"Any person who is found guilty ... shall on conviction be liable to-

(a) imprisonment for a term of not less than fourteen days and not more than twenty years; and

(b) a fine of not less than five times the sum or value of the gratification which is the subject-matter of the offence where such gratification is capable of being valued or is of a pecuniary nature, or ten thousand ringgit, whichever is the higher."

Rumusan kumulatif tersebut bersifat kaku dan imperatif, karena tidak memberikan kesempatan kepada hakim untuk menerapkan prinsip individualisasi pidana, yaitu memilih dan menentukan jenis pidana yang paling sesuai dengan terdakwa. Adanya individualisasi pidana yang diterapkan oleh hakim diperlukan adanya fleksibilitas atau elastisitas pemidanaan dengan tetap dalam batas-batas kebebasan menurut undang-undang.¹³¹ Oleh karena itu sebaiknya sistem perumusan pidana dibuat secara alternatif atau kumulatif-alternatif, sehingga hakim dapat melakukan "improvisasi" penjatuhan putusan berdasarkan prinsip keadilan.

Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) menyatakan bahwa tidak ada suatu perbuatan yang boleh dihukum melainkan atas kekuatan aturan pidana dalam undang-undang yang terdahulu dari perbuatan itu. Hal ini mengisyaratkan suatu perbuatan "menerima gratifikasi" yang dianggap sebagai delik.

Untuk dapat dipidananya penerima gratifikasi harus dipenuhi unsur-unsur (berdasarkan Pasal 12 B dan 12 C UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001) sebagai berikut:¹³²

1. penerima gratifikasi berkualifikasi sebagai pegawai negeri atau penyelenggara negara;

¹³¹ Barda Nawawi Arief (I), *op cit*, hal. 28.

¹³² Barda Nawawi Arief (V), *op cit*, hal. 113

2. pemberian berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya;
3. penerima tidak melaporkan gratifikasi yang diterimanya kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dijelaskan oleh **Barda Nawawi Arief**, bahwa Pasal 12 B ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 hanya memuat ketentuan mengenai :¹³³

1. Batasan pengertian gratifikasi yang dianggap sebagai pemberian suap, yakni apabila diberikan kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dan pemberian tersebut berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya.
2. Jenis-jenis gratifikasi yang dianggap sebagai pemberian suap, yaitu gratifikasi yang bernilai 10 juta rupiah atau lebih, dan bernilai kurang dari 10 juta rupiah.

Penentuan ancaman dalam pasal tersebut bagi penerima gratifikasi dalam ayat (1) adalah :¹³⁴

- a. Pidana penjara seumur hidup; atau
- b. Pidana penjara dalam waktu tertentu (minimal 4 tahun dan maksimal 20 tahun); dan
- c. Pidana denda (minimal 200 juta rupiah dan maksimal satu miliar).

Oleh karena itu, menurut **Barda Nawawi Arief** dikatakan tidak ada perbedaan substantif ancaman pidana bagi penerima gratifikasi jenis pertama (senilai 10 juta rupiah atau lebih) dan penerima gratifikasi jenis kedua (dibawah 10 juta rupiah). Namun perbedaan prosedural terdapat pada beban pembuktian¹³⁵, yakni :

¹³³ Barda Nawawi Arief (V), *op cit*, hal. 109-110.

¹³⁴ Barda Nawawi Arief (V), *op cit*, hal. 110.

¹³⁵ Barda Nawawi Arief (VII), *Gratifikasi (Menurut UU No. 20 Tahun 2001)*, Makalah Kapita Selekta Hukum Pidana, 29 Maret 2002, hal. 3.

1. Untuk gratifikasi pertama, beban pembuktian (bahwa gratifikasi bukan suap) adalah penerima;
2. Untuk gratifikasi kedua, beban pembuktian ada pada penuntut umum.

Menurut **Barda Nawawi Arief**, ketentuan dalam Pasal 12 B ayat (1) a dan b UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 seyogianya diintegrasikan dalam Pasal 38 A UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 karena bersifat hukum acara (pembuktian).¹³⁶

Loekman Wiriadinata dalam tulisannya mengenai masalah pembuktian terbalik dalam hubungan dengan pengertian "*omkering van bewijslast*" (pembuktian terbalik) dan "*presumption of corruption in certain cases*" seperti yang dianut undang-undang anti korupsi di Malaysia, berpendapat bahwa menyimpang dari asas "*presumption of innocent*" atau menganut asas pembuktian terbalik adalah tidak bertentangan dengan "*rule of law*" asalkan "*in particular case*" dan "*the personal guilt of the accused should be proved in each case*"¹³⁷

Menurut **Nolte** dalam *Het Strafrecht en de Afzonderlijke Wetten*, penyimpangan dalam hukum pidana khusus terdiri dari dua macam, yaitu penyimpangan secara tegas tersurat dalam undang-

¹³⁶ Barda Nawawi Arief (VI), *op cit*, hal 104.

¹³⁷ K. Wantjik Saleh, *Tindak Pidana Korupsi dan Suap*, Ghalia Indonesia, Cetakan Kelima, Jakarta, 1983, hal. 72.

undang yang bersangkutan secara *expressis verbis* dan penyimpangan secara diam-diam. Kekhususan dan penyimpangan tersebut antara lain seperti terdapat dalam beberapa pasal UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, yaitu system pembuktian terbalik.¹³⁸

Andi Hamzah menyimpulkan penjelasan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971, dalam Pasal 18 ayat (2), terutama kata-kata "...kekayaan yang tidak seimbang dengan penghasilannya atau penambahan kekayaan tersebut dapat digunakan untuk memperkuat keterangan saksi lain bahwa telah melakukan tindak pidana korupsi" yaitu:¹³⁹

- a) Ketidakmampuan membuktikan keseimbangan antara kekayaan dan penghasilannya tidaklah otomatis membuktikan bahwa tertuduh telah melakukan perbuatan korupsi yaitu memperkaya diri sendiri, tetapi itu hanya memperkuat keterangan saksi lain, misalnya keterangan tertuduh mengatakan bahwa kekayaan yang ada tidak seimbang dengan penghasilannya itu diperoleh dari warisan orang tua, mendorong penuntut umum untuk menyelidiki keterangan tersebut. Apabila diperoleh keterangan melalui saksi-saksi atau alat bukti lain yang menyatakan keterangan tertuduh tidak benar, maka itu merupakan ketidakmampuan tertuduh untuk membuktikan sumber kekayaannya. Ini tidak memadai untuk menghukum tertuduh. Keterangan tersebut hanya memperkuat keterangan saksi lain misalnya ada keterangan yang menyatakan bahwa tertuduh pernah menerima komisi atas pesanan barang yang diperuntukkan bagi negara.
- b) Menjadi keharusan penuntut umum untuk mengetahui kemudian membuktikan berapa besar penghasilan tertuduh yang

¹³⁸ Dadang Kosasih, *Karakteristik UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, dalam www.google.com/gratifikasi.htm.

¹³⁹ Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, Cetakan Ketiga, Februari 1991, hal. 93-95.

sesungguhnya dan berapa besar perubahan kekayaannya secara konkret.

- c) Apa yang diuraikan di atas hanya berlaku jika penuntut umum tidak dapat membuktikan suatu jumlah uang atau harta benda secara pasti yang langsung diperoleh dari perbuatan melawan hukum. Kiranya cukup jika penuntut umum dapat membuktikan sejumlah uang atau harta benda tertentu yang diperoleh secara langsung dari perbuatan melawan hukum sebagai suatu hal yang memperkaya tertuduh.

Tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara sistematis dan meluas, pemberantasannya dilakukan dengan cara yang khusus tersebut. Sistem pembuktian terbalik yakni pembuktian yang dibebankan kepada terdakwa. Artinya, terdakwa sudah dianggap terbukti melakukan tindak pidana korupsi kecuali yang bersangkutan mampu membuktikan sebaliknya, sehingga dalam hal ini setiap PNS, Pegawai BUMN/D atau penyelenggara Negara yang berdasarkan bukti permulaan mempunyai kekayaan (termasuk dari pemberian/gratifikasi) yang tidak seimbang dengan penghasilan atau sumber pendapatannya, wajib membuktikan sahnya kekayaan yang diperolehnya.

Hal tersebut diatur dalam Pasal 37 A, 38 A dan 38 B UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001. Namun demikian, sebagai konsekuensi dari Sistem Pembuktian Terbalik tersebut, kepada terdakwa juga diberikan hak untuk membuktikan bahwa ia tidak melakukan TPK, sehingga dengan demikian tercipta suatu keseimbangan atas pelanggaran asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) dan menyalahkan diri sendiri (*non self-*

incrimination) dengan perlindungan hukum yang wajib diberikan kepada setiap orang.

Terdakwa tidak dapat membuktikan tentang kekayaan yang tidak seimbang dengan penghasilannya atau sumber penambahan kekayaannya, maka keterangannya digunakan untuk memperkuat alat bukti yang sudah ada bahwa terdakwa telah melakukan tindak pidana korupsi.

Pasal 37 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 menerangkan bahwa:

- (1) Terdakwa mempunyai hak untuk membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi.
- (2) Dalam hal terdakwa dapat membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi, maka pembuktian tersebut dipergunakan oleh pengadilan sebagai dasar untuk menyatakan bahwa dakwaan tidak terbukti.

Sedangkan dalam penjelasan Pasal 37 tersebut disebutkan:

Ayat (1):

Pasal ini sebagai konsekuensi berimbang atas penerapan pembuktian terbalik terhadap terdakwa. Terdakwa tetap memerlukan perlindungan hukum yang berimbang atas pelanggaran hak-hak yang mendasar yang berkaitan dengan asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) dan menyalahkan diri sendiri (*non self-incrimination*).

Ayat (2):

Ketentuan ini tidak menganut sistem pembuktian secara negatif menurut undang-undang (*negatief wettelijk*).

Pasal 37 A Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 menerangkan:

- (1) Terdakwa wajib memberikan keterangan tentang seluruh harta bendanya dan harta benda istri atau suami, anak, dan harta benda setiap orang atau korporasi yang diduga mempunyai hubungan dengan perkara yang didakwakan.
- (2) Dalam hal terdakwa tidak dapat membuktikan tentang kekayaan yang tidak seimbang dengan penghasilannya atau sumber penambahan kekayaannya, maka keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) digunakan untuk memperkuat alat bukti yang sudah ada bahwa terdakwa telah melakukan tindak pidana korupsi.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) merupakan tindak pidana atau perkara pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 16 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pasal 5 sampai dengan Pasal 12 Undang-undang ini, sehingga penuntut umum tetap berkewajiban untuk membuktikan dakwaannya.

Selain hal tersebut di atas, dapat dicermati pula penjelasan **Barda Nawawi Arief** mengenai ketidakkonsistenan ancaman pidana gratifikasi jenis kesatu dan kedua yang tidak dibedakan, dibandingkan ancaman pidana untuk tindak pidana korupsi yang justru dibedakan, yakni:¹⁴⁰

1. Nilai korupsi kurang dari 5 juta rupiah, diancam pidana penjara maksimal 3 tahun (tidak ada minimal) (Pasal 12 A ayat (2) UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001)
2. Nilai korupsi 5 juta rupiah atau lebih, berlaku ketentuan pidana dalam Pasal 5 s.d. 12 UU tersebut (Pasal 12 A ayat (1), yang berarti dapat dikenakan pidana minimal dalam pasal yang bersangkutan)

Hal tersebut justru akan menimbulkan disparitas dan diskriminasi pemidanaan.

¹⁴⁰ Barda Nawawi Arief (V), *op cit*, hal.111.

Barda Nawawi Arief memperlihatkan dalam sebuah tabel sebagai berikut:¹⁴¹

PERBUATAN	P A S A L	ANCAMAN PIDANA
Menerima suap karena "gratifikasi" (berapapun nilainya)	Pasal 12 B (2) UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Seumur hidup; atau • Penjara minimal 4 tahun, maksimal 20 tahun; dan • Denda minimal 200 juta rupiah, maksimal 1 miliar rupiah
Menerima suap ex. Pasal. 419,420,423, 425,435 KUHP yang nilainya kurang dari 5 juta rupiah.	Pasal 12 jo. 12 A ayat (2) UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Penjara maksimal 3 tahun dan • Denda minimal 50 juta rupiah
Menerima suap ex. Pasal 419,420,423,425,435 KUHP yang nilainya 5 juta rupiah atau lebih.	Pasal 12 jo. 12 A ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Seumur hidup; atau • Penjara minimal 4 tahun, maksimal 20 tahun; dan • Denda minimal 200 juta rupiah, maksimal 1 miliar rupiah
Menerima suap ex. Pasal 418 KUHP yang nilainya kurang dari 5 juta rupiah.	Pasal 11 jo. 12 A ayat (2) UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Penjara maksimal 3 tahun dan • Denda maksimal 50 juta rupiah
Menerima suap ex. Pasal 418 KUHP yang nilainya 5 juta rupiah atau lebih.	Pasal 11 jo. 12 A ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Seumur hidup; atau • Penjara minimal 4 tahun, maksimal 20 tahun; dan • Denda minimal 200 juta rupiah, maksimal 1 miliar rupiah

Gratifikasi tidak dianggap suap apabila penerima gratifikasi melaporkan kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

¹⁴¹ Barda Nawawi Arief (V), *op cit*, hal.112.

(KPTPK). Para pejabat masih dibolehkan untuk menerima pemberian uang, barang, rabat, komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya, asal dilaporkan ke KPTPK. Hal tersebut memberikan jalan keluar bagi penerima gratifikasi terhindar dari hukuman, atau tidak ditetapkan melakukan tindak pidana korupsi.¹⁴²

Namun **Barda Nawawi Arief** menjelaskan bahwa penerimaan gratifikasi yang dicantumkan dalam Pasal 12 C ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 yang dilaporkan kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak dianggap pemberian suap terkesan sebagai alasan penghapus pidana.

Barda Nawawi Arief mengatakan:

“Secara substansial, hal tersebut dirasakan janggal karena seolah-olah sifat melawan hukumnya suatu perbuatan atau sifat patut dipidanya si penerima tergantung pada ada atau tidak adanya laporan yang bersifat administrasi prosedural.... sekiranya korupsi dipandang sebagai perbuatan yang pada hakikatnya sangat tercela (*rechtsdelict, mala per se, atau intrinsically wrong*).”¹⁴³

¹⁴² Suparman, *Pelaksanaan Pemberantasan Korupsi Berdasarkan UU No.31 Tahun 1999, UU No.20 Tahun 2001 dan Peraturan Perundangan Lainnya*, Makalah pada Seminar Nasional Analisis Kritis terhadap Eksistensi Perundang-undangan Pemberantasan Korupsi, Fakultas Hukum Universitas Sebelan Maret (UNS) Surakarta dan Kejaksaan Republik Indonesia, Surakarta, 8 Mei 2002, hal. 22.

¹⁴³ Barda Nawawi Arief (V), *op cit*, hal.113.

Apalagi jika mencermati parameter atau ukuran bagi Komisi Anti Korupsi menetapkan status gratifikasi sebagai sesuatu yang halal diterima atau tidak melalui pertimbangan yang tidak jelas.

Alasan penghapus pidana (umum) dalam KUHP, salah satu diantaranya menjalankan peraturan perundang-undangan. Pasal 50 KUHP menyebutkan: "tidak dipidana seseorang yang melakukan perbuatan untuk melaksanakan peraturan undang-undang".

Pada awalnya Hogeraad menafsirkan secara sempit, namun berubah dan diartikan dalam arti materil yaitu tiap peraturan yang dibuat oleh alat pembentuk undang-undang yang umum. Dalam hubungan ini apakah perlu bahwa peraturan undang-undang itu menentukan kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan sebagai pelaksanaannya. Dalam hal ini umumnya cukup apabila peraturan itu memberi wewenang untuk kewajiban tersebut dalam melaksanakan perundang-undangan ini diberikan suatu kewajiban. Dengan perkataan lain adalah kewajiban atau tugas itu diperintah oleh peraturan undang-undang. Jadi untuk dapat menggunakan pasal 50 KUHP, maka tindakan harus dilakukan secara patut, wajar, dan masuk akal.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Sudarto, *Hukum Pidana I*, Penerbit Yayasan Sudarto d/a Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Cetakan II, 1990, hal. 152.

Pelaporan penerimaan gratifikasi kepada KPTPK yang terkesan sebagai alasan penghapusan pidana haruslah memenuhi kepatutan, kewajaran, dan rasional. Hal itu untuk mencegah penerimaan yang menjurus kepada hal-hal yang terkait dengan suap yang kemungkinan dapat lolos dari ancaman sanksi akibat persyaratan yang hanya bersifat teknis prosedural.

Barda Nawawi Arief menerangkan bahwa masalah pelaporan tersebut (Pasal 12 C ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001) hampir sama dengan Pasal 1 sub 1 e UU No. 3 Tahun 1971 yang tidak lagi dimasukkan sebagai tindak pidana korupsi dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 tahun 2001.¹⁴⁵ Pasal tersebut berbunyi:

“Barangsiapa tanpa alasan yang wajar, dalam waktu sesingkat-singkatnya setelah menerima pemberian atau janji yang diberikan kepadanya, seperti tersebut dalam pasal-pasal 418, 419, dan 420 KUHP tidak melaporkan pemberian atau janji tersebut kepada yang berwajib”

Beliau menjelaskan pula bahwa hal tersebut tidak efektif mengingat menurut Pasal 12 c ayat (4) UU Nomor 31 tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 mengenai ketentuan tata cara penyampaian laporan dalam ayat (2) dan penentuan status gratifikasi dalam ayat (3) diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana

¹⁴⁵ Barda Nawawi Arief (V), *op cit*, hal 113-114.

Korupsi, khususnya yang berkaitan pertimbangan dalam penentuan status kepemilikan sesuatu barang gratifikasi tidak jelas.¹⁴⁶

Masalah pelaporan dibahas pula oleh **Andi Hamzah** ketika negara ini masih memakai UU No. 3 Tahun 1971, yaitu Pasal 1 ayat (1) sub e UU No. 3 Tahun 1971, dengan unsur-unsur:

- a. tanpa alasan yang wajar;
- b. dalam waktu yang sesingkat-singkatnya setelah menerima pemberian atau janji yang diberikan kepada seperti yang disebut dalam Pasal 418, 419, dan 420 KUHP;
- c. tidak melaporkan pemberian atau janji tersebut kepada yang berwajib.

Dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa:

Ketentuan dalam sub e ini dimaksud untuk memidanakan seseorang yang tidak melaporkan pemberian atau janji yang diperolehnya dengan melakukan tindak pidana-tindak pidana yang dimaksud dalam Pasal 418, 419, dan 420 KUHP atau Pasal 1 ayat (1) sub d. Hal demikian tidak berarti bahwa tiap pelaporan tentang penerimaan pemberian/janji itu membebaskan pidana dalam Pasal 418, 419, dan 420 KUHP dipenuhi. Sebaliknya apabila tidak semua unsur tindak pidana tersebut dipenuhi dan pelaporan itu misalnya dilakukan dengan tujuan semata-mata agar supaya diketahui tentang peristiwa penyusunan, maka ada kemungkinan bahwa si penerima itu dapat dilepaskan dari penuntutan berdasarkan pasal-pasal tersebut di atas.¹⁴⁷

Menurut **Andi Hamzah**, dalam penjelasan tersebut dapat dijelaskan bahwa tiada orang yang akan melaporkan dirinya telah

¹⁴⁶ Barda Nawawi Arief (V), *op cit*, hal 113-114

¹⁴⁷ Andi Hamzah, *op cit*, hal. 112

melakukan delik (tidak akan efektif).¹⁴⁸ Disini dapat dicermati bahwa ukuran moral seseorang yang berperan dalam pasal ini menjadi sesuatu yang penting.

Di samping itu, UU Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001 juga mengatur bahwa, hakim diwajibkan untuk membuka kembali persidangan, apabila *selama proses persidangan* Jaksa Penuntut Umum (JPU) menemukan harta kekayaan dari terdakwa yang diduga atau patut diduga adalah hasil korupsi [Pasal 38B ayat (5)].

Misalnya, dalam surat dakwaan JPU hanya mendakwa 10 harta kekayaan, tapi pada saat proses pemeriksaan terjadi dan sidang ditutup tetapi JPU menemukan satu bukti lagi mengenai harta kekayaan milik terdakwa. Terhadap harta yang baru diketemukannya, JPU dapat meminta hakim untuk membuka persidangan kembali, khusus untuk memeriksa pembuktian atas harta kekayaan yang baru ditemukan itu.

Pasal 38C UU Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001 menyebutkan: "apabila setelah putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana yang diduga atau patut diduga juga berasal dari tindak pidana korupsi yang belum dikenakan

¹⁴⁸ Andi Hamzah, *op cit*, hal 112.

perampasan untuk negara, maka negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana dan atau ahli warisnya”.

Dalam Pasal 38 C UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 ditentukan bahwa Negara diberi hak melakukan gugatan perdata terhadap terpidana dan atau ahli warisnya, dalam hal terpidana dengan sengaja menyembunyikan atau menyamarkan kekayaan atau harta benda yang diduga atau patut diduga berasal dari TPK yang belum dikenakan perampasan untuk negara, pada saat pengadilan memutus perkara dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Dasar filosofi timbulnya hak negara tersebut adalah untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat terhadap pelaku TPK yang nyata-nyata dengan sengaja telah menyembunyikan harta benda yang diduga atau patut diduga berasal dari TPK.

Dalam Kongres PBB ke-8/1990 mengenai *Recommendations on international cooperation for crime prevention and criminal justice in the context of development*, merekomendasikan perampasan harta/kekayaan koruptor yang berasal dari korupsi yaitu: ¹⁴⁹

“Karena aktivitas korupsi dari pejabat publik dapat menghancurkan efektivitas potensial dari semua jenis program pemerintah, mengganggu/menghambat pembangunan, dan menimbulkan korban individual maupun kelompok masyarakat, maka semua bangsa/negara seharusnya (antara lain): menciptakan ketentuan

¹⁴⁹ Barda Nawawi Arief (V), *op cit*, hal 91

hukum untuk merampas kekayaan dan dana/simpanan yang berasal dari praktek korupsi”

3. Pelaku dalam Gratifikasi

Pengertian subjek hukum dalam ilmu hukum dapat diartikan segala sesuatu yang dapat menjadi pendukung hak dan kewajiban atau dengan kata lain subjek hukum adalah pendukung hak dan kewajiban. **L.J. Van Apeldoorn** menyatakan bahwa segala sesuatu yang mempunyai kewenangan hukum adalah purusa dalam arti yuridis. Kewenangan hukum adalah kecakapan untuk menjadi pendukung (subjek) hukum.¹⁵⁰ **Soenawar Soekati** merumuskan subjek hukum sebagai manusia yang berkepribadian hukum (*legal personality*) dan segala sesuatu yang berdasarkan tuntutan kebutuhan hukum masyarakat yang oleh hukum diakui sebagai pendukung hak dan kewajiban.¹⁵¹ Hukum pidana menganggap subjek hukum pidana adalah pelaku tindak pidana dan yang dapat dipertanggungjawabkan secara pidana.

Pelaku dalam gratifikasi yang menjurus suap adalah pemberi dan penerima. Namun khusus untuk penerima diatur dalam pasal 12 B UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 yaitu pegawai negeri atau penyelenggara negara dan pemberian

¹⁵⁰ L.J. Van Apeldoorn, *Inleiding to de Studie van het Nederlandse Recht*, diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, Pradnya Paramita, 1990, hal. 191.

¹⁵¹ Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1999, hal. 7.

tersebut berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya. Sedangkan bagi pemberi tidak diatur jelas unsur/kualifikasi pemberi gratifikasi.¹⁵² Namun secara tersirat tercantum dalam Pasal 5, 6 dan 13 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001.

Pengertian gratifikasi yang dianggap sebagai pemberian suap, yakni apabila diberikan kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dan pemberian tersebut berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya. Dalam hal ini penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 1 butir 1 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999.

Pegawai Negeri yang dimaksud dirumuskan jelas dalam Pasal 1 butir 1 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, meliputi:

1. pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang tentang Kepegawaian;
2. pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana;

¹⁵² Barda Nawawi Arief (V), *op cit.* hal. 76.

3. orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah;
4. orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah; atau
5. orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.

Perumusan pegawai negeri tersebut lebih luas dibanding sebelumnya dengan maksud untuk menjerat pegawai negeri dengan lebih mengedepankan upaya pemberantasan korupsi secara menyeluruh. Sebagai perbandingan pengertian pegawai negeri yang dimaksud dalam Pasal 92 KUHP, yakni:

- (1) Yang masuk sebutan amtenar (pegawai), yaitu sekalian orang yang dipilih menurut pilihan yang sudah diadakan menurut undang-undang umum, demikian pula sekalian orang yang bukan karena pemilihan menjadi anggota Dewan pembuat Undang-undang Pemerintahan atau perwakilan rakyat yang dibentuk oleh atau atas nama pemerintah, seterusnya sekalian anggota dari Dewan-dewan daerah dan setempat dan sekalian kepala bangsa Indonesia dan Timur Asing, yang melakukan kekuasaan yang sah.
- (2) Yang masuk sebutan amtenar dan hakim, termasuk pula ahli memutus perselisihan; yang termasuk sebutan hakim, yaitu

mereka yang menjalankan kekuasaan hukum administratif, demikian juga ketua dan anggota dewan agama.

- (3) Sekalian orang yang masuk bala tentara dipandang juga sebagai amtenar.

Membandingkan pengertian pegawai negeri dengan *public officer* dalam *Prevention of Corruption Bill 2002* dijelaskan mengenai *public officer* yaitu sebagai "*any person who is a member, an officer, an employee or a servant of a public body, and includes—*

- (a) *a public servant;*
- (b) *a member of parliament, a provincial legislature or a municipal council;*
- (c) *a member of the national or provincial executive authority;*
- (d) *any member of the judicial authority or the prosecuting authority;*
- (e) *any person receiving any remuneration from public funds;*
- (f) *where the public body is a corporation, the person who is incorporated as such;"*.

Terlihat bahwa UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 lebih luas dengan memasukkan rumusan pegawai negeri dari beberapa peraturan, sedangkan *Prevention of Corruption Bill* Singapura 2002 langsung menyebut secara jelas kelompok *public officer* tersebut.

Dalam hal ancaman sanksi bagi pemberian gratifikasi yang apabila merupakan suatu delik suap maka seharusnya diperhatikan pula masalah pemberi gratifikasi (orang-orang/para pelaku yang

menimbulkan perbuatan pemberian gratifikasi yang dianggap suap).

Pasal 13 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001, mengancam setiap orang yang memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri dengan hukuman paling lama 3 (tiga) tahun penjara dan atau denda paling banyak Rp.150.000.000,- (seratus lima puluh juta rupiah). Pada umumnya dikatakan bahwa jika pemberi dan penerima suap diancam hukuman maka tindak pidana sulit dibuktikan karena dipastikan sulit mendapatkan keterangan tentang suap tersebut. Tanpa ada pengakuan, sukar untuk membuktikan ada tidaknya penyuapan. Seperti halnya kasus divestasi Bank Niaga yang melibatkan BPPN dengan anggota DPR Komisi IX di Hotel Park Lane yang tidak terdapat negosiasi tentang apapun dalam pertemuan tersebut.¹⁵³

Namun secara dilematis apabila pemberi suap tidak dihukum, maka akan terjadi jebakan-jebakan terhadap pegawai negeri atau penyelenggara negara oleh orang yang sengaja akan mencelakakan seorang pegawai negeri atau penyelenggara negara.¹⁵⁴ Ketika seseorang merasa dendam terhadap jaksa, kemudian ia menjebak dengan memberi gratifikasi namun karena aturan gratifikasi tidak komprehensif mengatur masalah pemberi,

¹⁵³ *Harian Kompas* tanggal 06 Oktober 2002, hal 25

¹⁵⁴ *Suparman, op cit*, hal. 24.

jaksa yang notabene pegawai negeri tersebut kemungkinan dapat dikenai pasal gratifikasi yang menjurus suap.

Namun sesuai dengan asas keseimbangan, maka baik pemberi maupun penerima suap haruslah memperoleh sanksi yang sesuai dan setimpal.

Seperti dalam suatu peraturan Malaysia dalam *ANTI-CORRUPTION ACT 1997, ARRANGEMENT OF SECTIONS, PART III OFFENCES AND PENALTIES, sections 11* yang menyebutkan pihak-pihak yang melakukan delik, baik agen (pengertian agen disini termasuk di dalamnya *public officer* atau pegawai publik) sebagai penerima gratifikasi, setiap orang yang memberi gratifikasi, dan setiap orang yang mengetahui pemberian gratifikasi sebagai para pelaku yang dapat dijerat sanksi pidana atau melakukan tindak pidana. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam rumusan pasal tersebut, yaitu:¹⁵⁵

- (a) *any agent corruptly accepts or obtains, or agrees to accept or attempts to obtain, from any person, for himself or for any other person, any gratification as an inducement or a reward for doing or for bearing to do, or for having done or for borne to do, any act in relation to his principal's affairs or business, or for showing or for bearing to show favour or disfavour to any person in relation to his principal's affairs or business;*
- (b) *any person corruptly gives or agrees to give or offers any gratification to any agent as an inducement or a*

¹⁵⁵ Anti-Corruption Act 1997 Malaysia, Arrangement of Sections Part III Offence And Penalties, Section 11 a, b, c.

reward for doing or forbearing to do, or for having done or forborne to do any act in relation to his principal's affairs or business, or for Showing or for bearing to show favour or disfavour to any person in relation to his principal's affairs or business; or

(c) any person knowingly gives to an agent, or if an agent knowingly uses with intent to deceive his principal, any receipt, account or other document in respect of which the principal is interested, and which contains any statement which is false or erroneous or defective in any material particular, and which to his knowledge is intended to mislead the principal,

he shall be guilty of an offence.

Sedangkan dalam *Prevention of Corruption (Amendment) Bill* Singapura (*Bill* No. 29/2002), tanggal 1 Oktober 2002, dirumuskan pula mengenai pemberi dan penerima gratifikasi dalam suatu rumusan pasal, yaitu *Section 3.7 Clause 5* mengenai *Offence of corruptly accepting by or giving gratification to an agent*.¹⁵⁶

3.7.1 *Clause 5(1) specifically deals with corrupt practices performed by an agent. Sub clause (1) creates an offence where an agent corruptly accepts or agrees to accept from any person, for himself or herself or for any other person, any undue gratification as an inducement to or as a reward for, among others, doing or not doing anything.*

3.7.2 *Clause 5(2) on the other hand deals with commission of corrupt practices through an agent. Clause 5(2) creates an offence where any person corruptly gives or agrees to give any gratification to any agent, as an inducement to or as a reward for doing or not doing anything.*

¹⁵⁶ *EXPLANATORY MEMORANDUM: PREVENTION OF CORRUPTION BILL, 2002* dalam www.gov.sg

Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam rumusan mengenai gratifikasi hendaknya dirumuskan secara komprehensif mengenai masalah pemberi dan penerima gratifikasi sebagai aturan yang bersifat utuh, sehingga dalam hal penerapan sanksi dapat mengacu pada satu pasal yang mengaturnya. Ini berdampak pada prinsip keseimbangan dan keadilan, dimana bagi pelaku (pemberi dan penerima) keduanya menerima sanksi pidana yang setimpal dengan perbuatannya.

Kebijakan formulasi mengenai gratifikasi dan penerapan hukumnya hendaknya memperhatikan pula faktor-faktor pendukung yang berperan penting.

Barda Nawawi Arief mengatakan bahwa:

“...karena masalah korupsi sarat dengan berbagai kompleksitas masalah, maka seyogianya ditempuh pendekatan integral. Tidak hanya melakukan *law reform*, tetapi juga seyogianya disertai dengan *social, economic, political, cultural, moral, and administration reform*”¹⁵⁷

Keseluruhan bidang kehidupan masyarakat menjadi *point-point* strategis dan efektif mengatasi persoalan korupsi.

Jeremy Bentham (1780) dan **Roscoe Pound** (1870) menyatakan, bahwa pada pokoknya hukum harus didasarkan pada kemanfaatan bagi masyarakat dan norma-norma hukum yang dibentuk atau yang terkandung dalam undang-undang harus berlandaskan dan

¹⁵⁷Barda Nawawi Arief (V), *op cit*, hal 90.

dilaksanakan dengan memperhatikan aspek-aspek politik, ekonomi, budaya dan lainnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat.¹⁵⁸

Upaya penanggulangan dan pemberantasan korupsi melalui hukum pidana tetap memperhatikan asas kemanfaatan agar dapat berjalan baik dan tidak hanya bersifat simbolis atau menjadi aturan atau "pasal tidur" seperti yang dialami oleh aturan mengenai gratifikasi saat ini.

Dari sisi aparat penegak hukum, penegak hukum harus profesional, jujur, berintegritas. Menurut **Andi Hamzah**, perangkat hukum hanyalah alat untuk menegakkan hukum. Bekerja atau tidak tergantung aparat penegak hukumnya atau tergantung bagaimana mental aparatnya. Mental aparat harus dibina untuk jujur. Sistem rekrutmen aparat penegak hukum haruslah diperbaiki dan diperbaharui.¹⁵⁹

Bank Dunia membagi korupsi menjadi korupsi negara dan korupsi administratif. Korupsi negara terjadi jika orang yang korup mengendalikan proses regulasi dengan membuat kebijakan dan peraturan-peraturan yang menguntungkan mereka, sedangkan korupsi administratif dihasilkan oleh kelicikan dan penyipuan yang dilakukan oleh orang-orang tertentu dalam usahanya menelikung hukum (kebijakan dan peraturan) sehingga menguntungkan dirinya sendiri.¹⁶⁰ Pemberian gratifikasi kepada pegawai

¹⁵⁸ Bambang Poernomo, *Pertumbuhan Hukum Penyimpangan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*, Bina Aksara, Cetakan 1, Jakarta, 1984, hal.68.

¹⁵⁹ Artikel, *Jalan (Nyaris) Buntu Melawan Korupsi (1) Amunisi Baru Memerangi Korupsi*, dalam <http://www.hukumonline.com>.

¹⁶⁰ Richard Holloway, *Memecah Kebuntuan Korupsi Sistematis*, Jurnal PSPK Penguatan Kendali Rakyat, Pusat Studi Pengembangan Kawasan, Edisi IV, 2002, hal. 80-81.

negeri yang berpotensi suap merupakan korupsi yang bersifat administratif.

Dalam konteks korupsi, kekuasaan yang dimiliki oleh aparatur negara seperti: presiden, DPR, polisi, jaksa dan hakim, serta kekuasaan pada pengendali modal dalam suatu negara selalu menjadi aktor utama.¹⁶¹ Seperti halnya Kasus divestasi Bank Niaga, dimana seorang anggota Komisi IX dari Fraksi PDIP, Meliono Suwondo menyampaikan bahwa ada uang suap sebesar 1000 dolar AS yang diberikan oleh BPPN pada anggota DPR untuk melancarkan proses divestasi Bank Niaga¹⁶², atau rotasi kepemimpinan di tubuh BUMN yang seringkali menimbulkan tarik menarik kepentingan yang bersifat politis dan ekonomis sekelompok pihak yang mempunyai kekuasaan dan modal, atau pergantian bupati dan gubernur yang dipengaruhi oleh pemegang modal terbesar demi terpilihnya calon bupati/gubernur pilihan tanpa memperhatikan aspirasi masyarakat yang sesungguhnya. Relasi antar aktor birokrat dan pengusaha yang mutualistis tersebut pada dekade awal konsolidasi ekonomi Indonesia telah menciptakan pengusaha *rent-seekers*.¹⁶³

Rent Seekers adalah para kapitalis (pemodal) yang mencoba menjalin hubungan dengan pemerintah demi mengejar keuntungan bisnis

¹⁶¹ Adnan Topan Husodo, *Menciptakan Clean Government Procurement*, Jurnal PSPK Penguatan Kendali Rakyat, Pusat Studi Pengembangan Kawasan, Edisi IV, 2002, hal. 53.

¹⁶² Andi Irawan, Dampak Suap dan Korupsi terhadap Kinerja Ekonomi, Artikel dimuat dalam Sinar Harapan, tanggal 30/9/2002.

¹⁶³ Adnan Topan Husodo, *Op Cit*, hal. 53.

dengan usaha mencari keuntungan bisnis dengan usaha mencari peluang untuk menjadi penerima rente yang dapat pemerintah berikan dengan menyerahkan sumber dayanya, menawarkan proteksi, atau memberikan wewenang untuk jenis-jenis kegiatan yang diatur nya.¹⁶⁴ Terkait dengan permasalahan gratifikasi, hal tersebut tentunya tercakup dalam delik penerimaan gratifikasi yang diatur dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 dimana seorang pegawai negeri dalam kapasitasnya sebagai birokrat dengan kebijakan yang dikeluarkannya berhubungan langsung dengan para pemodal dan menerima suatu pemberian (suap).

Suatu strategi *publik education* perlu disusun untuk meningkatkan pemahaman masyarakat tentang Undang-Undang Anti Korupsi dan betapa seriusnya ancaman korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁶⁵ Keberhasilan pemberantasan korupsi (termasuk dalam hal ini gratifikasi yang menjurus suap) sangat ditentukan pula oleh *political will* dari elite politik yang berkuasa dan adanya dukungan positif dari segenap lapisan masyarakat untuk bersama-sama memerangi korupsi. Pertanggungjawaban pemerintah yang baik (*accountability*) dan terpenuhinya aspek keterwakilan dalam fomulasi kebijakan (*representativeness*) memberi pengaruh signifikan dalam proses

¹⁶⁴ Yoshihara Konio, *Kapitalisme Semu di Asia Tenggara*, YOI, Jakarta, 1990, hal. 93 dimuat dalam Adnan Topan Husodo, *Op Cit*, hal. 53.

¹⁶⁵ AA.Oka Mahendra, *Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Artikel dimuat dalam www.Depkeham.go.id, Jakarta, 14 Mei 2001.

tersebut.¹⁶⁶ Apabila hal tersebut terlaksana maka akan tercipta suatu *good governance*, dalam arti pelaksanaan atau penyelenggaraan yang terlepas dan terbebas dari unsur penyalahgunaan jabatan atau wewenang dari tindakan korup, aparaturnya dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang dikeluarkannya demi kepentingan publik.

Perubahan cara-cara pemerintah dalam melaksanakan tugasnya agar lebih transparan dan bertanggungjawab terhadap publik, membayar gaji pegawai dengan lebih memadai, menerbitkan buku-buku pedoman perijinan dan pelayanan publik lainnya agar mudah diperoleh masyarakat, meminimalkan hubungan tatap muka dengan pejabat, rotasi staf, pengembangan sistem manajemen keuangan internal yang menjamin kontrol yang memadai, menciptakan pengawasan internal yang lebih efektif, memperhatikan secara serius kontrol pers dan masyarakat.

Memerangi korupsi dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat sipil, agar memiliki tawar menawar politik dengan penguasa dan dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara. Reformasi hukum ketatanegaraan tidak kalah pentingnya sehingga penyimpangan kekuasaan dapat diperkecil sehingga ada pembagian kekuasaan yang merata dalam sistem politik nasional. Legislasi kebebasan informasi juga sangat penting untuk memberikan akses kepada masyarakat terhadap semua informasi pemerintah, sehingga adanya transparansi

¹⁶⁶ Firman Noor, *Good Governance dan Problematika Penerapannya di Tanah Air*, Jurnal PSPK Penguatan Kendali Rakyat, Pusat Studi Pengembangan Kawasan, Edisi IV, 2002, hal. 67.

penyelenggaraan negara dapat diwujudkan. Diharapkan setiap proses pengambilan keputusan publik senantiasa dapat melibatkan wakil-wakil masyarakat seperti serikat buruh, organisasi petani, LSM, masyarakat adat, masyarakat pedesaan dan sebagainya.¹⁶⁷ Mengabaikan peran serta warga negara dalam pengawasan penyelenggaraan negara (baik secara langsung maupun tidak langsung) sama artinya dengan memberikan kekuasaan absolut kepada pejabat publik, tanpa transparansi dan pertanggungjawaban.

Pembasmian korupsi sepatutnya diterapkan secara adil dan tidak pandang bulu. Nuansa politik yang melingkupi upaya pemberantasan korupsi dimana pembasmian korupsi hanya menjaring lawan politik, sedangkan kawan tak disentuh semakin mendiskreditkan usaha pembasmian korupsi. Namun hal itu tidak semestinya menjadi kendala bagi penegakannya. Oleh karena itu penegakan hukum sudah seharusnya memperhatikan aspek-aspek kehidupan manusia yang strategis dan menyeluruh serta didasarkan pada kemanfaatan bagi masyarakat.

¹⁶⁷ Imam Hermanto, *Peran Masyarakat Sipil dalam Gerakan Pemberantasan Korupsi*, dalam www.stopkorupsi.org.

Bab IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan dan hasil penelitian mengenai kebijakan formulasi gratifikasi dalam undang-undang korupsi dan penerapan hukumnya, maka kesimpulan yang diperoleh adalah sebagai berikut:

1. Penerapan hukum aturan gratifikasi yang termuat dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 mengalami beberapa kendala atau hambatan. Kendala atau hambatan tersebut menyangkut masalah :
 - a. Kelemahan dari segi penafsiran, dimana secara substansial perumusan secara limitatif sebagaimana tersebut dalam penjelasan Pasal 12 B ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 mengandung kelemahan, yakni terhadap timbulnya penafsiran bahwa terhadap bentuk pemberian lain yang tidak secara tegas dirumuskan. Rumusan kalimat "dan fasilitas lainnya" dalam penjelasan pasal tersebut dikuatirkan justru akan menimbulkan keraguan, yang pada akhirnya mengakibatkan perbedaan interpretasi atau penafsiran.
 - b. Belum terbentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi pada saat diberlakukannya undang-undang tersebut di atas menimbulkan

dampak ketidakpastian dan keragu-raguan bagi pegawai negeri yang menerima pemberian/gratifikasi untuk melaporkan kepada komisi dan menetapkan status pemberian serta tata cara pelaporan yang belum diatur saat itu hingga Komisi Pemberantasan Korupsi baru terbentuk saat ini.

- c. Perilaku pemberian dan penerimaan gratifikasi yang terjadi sebelum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 banyak ditemukan, namun upaya pencegahan dan pemberantasannya cenderung tidak dilakukan secara efektif mengingat ada beberapa prinsip atau asas yang menjadi dasar acuan penerapan, seperti halnya prinsip larangan berlaku surut atau asas non retroaktif bagi diterapkannya suatu peraturan baru terhadap perbuatan yang dilakukan sebelum undang-undang tersebut ada.
- d. Pegawai negeri yang menerima gratifikasi dan ingin melaporkan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi tetap dibayangi oleh jeratan pasal lain yang mengatur masalah pemberian atau janji. Penerima gratifikasi yang melaporkan penerimaannya kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sesuai Pasal 12 C UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 tetap (dapat) dijerat dengan pasal lain dalam undang-undang tersebut. Pasal tersebut adalah Pasal 5 ayat (1) dan (2) UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001. Hal tersebut

memberikan dampak keragu-raguan dan kekhawatiran bagi pegawai negeri yang ingin melaporkan pemberian gratifikasi tersebut kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.

2. Kebijakan formulasi mengenai gratifikasi yang baik dan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai dalam proses penegakan hukum adalah :

- a. Rumusan pengertian gratifikasi secara substansi harus memenuhi standar kepastian dengan jenis atau kriteria yang rinci dan menyeluruh. Kata-kata atau istilah yang menimbulkan penafsiran lain dan bermakna tidak jelas (tidak pasti) harus dihindari sehingga proses penegakan hukum dapat berjalan baik.
- b. Sistem perumusan kumulatif ancaman pidana pokok hendaknya diubah dengan sistem alternatif atau kumulatif-alternatif agar tidak bersifat kaku atau imperatif, sehingga hakim dapat melakukan "improvisasi" penjatuhan berdasarkan prinsip keadilan. Gratifikasi jenis kesatu dan kedua seyogianya diikuti pula dengan perbedaan ancaman pidananya agar dihindari disparitas dan diskriminasi pemidanaan.
- c. Aturan gratifikasi sepatutnya merumuskan secara utuh mengenai masalah pemberi dan penerima gratifikasi serta ancaman hukumannya dalam pasal yang integratif, dimana para pelaku dalam gratifikasi yang menjurus suap adalah terdiri atas pemberi dan penerima.

B. Saran

Sehubungan dengan kesimpulan yang dikemukakan di atas, maka saran yang dapat diajukan :

1. Para penegak hukum hendaknya memperhatikan lebih cermat penerapan pasal aturan gratifikasi dalam menafsirkan aturan tersebut khususnya dalam penjelasan yang memungkinkan dijadikan "celah" bagi tersangka atau terdakwa untuk berkelit dari hukuman. Keterlambatan pembentukan KPK selayaknya tidak menjadi hambatan atau kendala bagi upaya penegakan hukum khususnya yang terkait dengan masalah pelaporan penerimaan gratifikasi. Sedangkan dari sisi banyaknya penerima gratifikasi yang tidak terjerat oleh hukum saat ini sepatutnya diatasi dengan mengintensifkan penerapan materi/substansi aturan gratifikasi secara konsekuen, termasuk di dalamnya masalah pelaporan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.
2. Diperlukan adanya perumusan ulang (reformulasi) terhadap aturan gratifikasi dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, sehingga hambatan atau kendala penerapan dapat diminimalisasi dalam upaya menanggulangi tindak pidana korupsi (dalam hal ini suap), khususnya yang berkaitan dengan pengertian atau batasan gratifikasi, perumusan ancaman pidana, masalah

pelaporan kepada komisi anti korupsi, dan pelaku (baik pemberi dan penerima gratifikasi). Didukung dengan upaya penanggulangan tindak pidana korupsi (dalam hal ini suap) dimulai dari titik substansi, struktur, dan kultur hukum terutama masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Ahmad, "Trend" Baru Pembuatan Korupsi, dalam SOROTAN, tanggal 17 September 2001.
- Ali, Chidir, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1999.
- Ancel, Marc, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problem*, Routledge & Kegan Paul, London, 1965.
- Anti-Corruption Act 1997 Malaysia, Arrangement of Sections Part III Offence And Penalties.
- Artikel, *Jalan (Nyaris) Buntu Melawan Korupsi (1) Amunisi Baru Memerangi Korupsi*, dalam <http://www.hukumonline.com>.
- Artikel, *Ramai-Ramai Kerjasama Basmi Korupsi*, dalam Tempo Interaktif tanggal 14 Juni 2000, dimuat dalam www.tempo.co.id.
- Atmasasmita, Romli, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, Penerbit CV. Mandar Maju, Cetakan I, 1995.
- , *Pengantar Hukum Pidana Internasional*, Refika Aditama, Bandung, 2000.
- Baswir, Revrison, *Korupsi Sisi Penawaran*, Artikel dalam www.polarhome.com, Senin, 16 Desember 2002.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Keempat, Balai Pustaka, Jakarta, 1995.
- Explanatory Memorandum: Prevention of Corruption Bill, 2002 Singapore*, dalam www.gov.sg.
- Faisal, Sanapiah, *Format-format Penelitian Sosial (Dasar-dasar dan Aplikasi)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1989.
- Friedman, Lawrence, *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975.
- Gautama, Sudargo, *Putusan Banding dalam Perkara Pertamina lawan Kartika Thahir*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.

- Hadiati Koeswadji, Hermien, *Korupsi di Indonesia, Dari Delik Jabatan Ke Tindak Pidana Korupsi*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Hamzah, Andi, *Korupsi di Indonesia, Masalah dan Pemecahannya*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Cetakan Ketiga, Februari 1991.
- Hanitijo Soemitro, Ronny, *Metodologi Penelitian hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1990.
- Hartono, Sunaryati, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Penerbit Binacipta, Cetakan Kedua, Bandung, Maret 1988.
- Hermanto, Imam, *Peran Masyarakat Sipil dalam Gerakan Pemberantasan Korupsi*, dalam www.stopkorupsi.org.
- Holloway, Richard, *Memecah Kebuntuan Korupsi Sistematis*, Jurnal PSPK Penguatan Kendali Rakyat, Pusat Studi Pengembangan Kawasan, Edisi IV, 2002.
- Irawan, Andi, *Dampak Suap dan Korupsi terhadap Kinerja Ekonomi*, Artikel dimuat dalam Sinar Harapan, tanggal 30/9/2002.
- Jonkers, J.E., *Buku pedoman Hukum Pidana Hindia Belanda*, Penerbit P.T. Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Khoidin, M., *Uang Terima Kasih, Hibah, Suap-Menyuap Dan Korupsi*, Artikel dimuat dalam Harian Suara Karya, tanggal 27 Agustus 2002
- Klitgaard, Robert, *Membasmi Korupsi*, Terjemahan, Yayasan Obor Indonesia, Edisi Pertama, Jakarta, 1998.
- Kosasih, Dadang, *Karakteristik UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, dalam www.google.com/gratifikasi.htm.
- Lopa, Baharuddin, *Mencegah dan Memberantas Korupsi*, Artikel dimuat harian Kompas pada tanggal 21 Juli 1997.
- Mahendra, AA. Oka, *Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Artikel dimuat dalam www.Depkehham.go.id, Jakarta, 14 Mei 2001.
- Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Penerbit Rineka Cipta, Mei 2000.

- Muladi dan Nawawi Arief, Barda Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Penerbit Alumni, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, 1998.
- Nawawi Arief, Barda, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Penerbit Alumni, Bandung, 1992.
- , *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, CV. Ananta, Semarang, 1994.
- , *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- , *Beberapa Pemikiran dalam Konsep KUHP Baru*, Makalah pada Seminar "Kontribusi Hukum Islam dalam RUU tentang KUHP, diselenggarakan oleh Jurusan Syariah STAIN Kudus, 14 Nopember 2001.
- , *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- , *Sari Kuliah, Perbandingan Hukum Pidana*, PT. RajaGrafindo Persada, Edisi I, Cetakan I, 2002.
- , *Beberapa Masalah Perbandingan Hukum Pidana*, PT. RajaGrafindo Persada, Cetakan I, 2003.
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Noonan, John T., *BRIBES: The Intellectual History Of A Moral Idea*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1984.
- Noor, Firman, *Good Governance dan Problematika Penerapannya di Tanah Air*, Jurnal PSPK Penguatan Kendali Rakyat, Pusat Studi Pengembangan Kawasan, Edisi IV, 2002.
- Poernomo, Bambang, *Pertumbuhan Hukum Penyimpangan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*, Bina Aksara, Cetakan I, Jakarta, 1984.
- Prihatmoko, Joko, *Suap-menyuap di DPR Biasa?*, Artikel/Karangan Khas, dimuat dalam www.suamerdeka.com, Selasa, 2 Oktober 2001.

- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, P.T. Eresco Bandung, Jakarta, 1969.
- Reksodiputro, Mardjono, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Kumpulan Karangan, Buku Kedua, Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta, 1997.
- Ruslan, *Gratifikasi Langkah Serius Berantas Korupsi*, dalam www.google.com/gratifikasi.htm.
- Sabiq, Sayyid, *Kitab Fiqih Sunnah*.
- Sadli, Saparinah, *Persepsi Mengenai Sesuatu yang menyimpang*, Bulan Bintang, Jakarta, 1976.
- Saleh, K. Wantjik, *Tindak Pidana Korupsi dan Suap*, Ghalia Indonesia, Cetakan Kelima, Jakarta, 1983.
- Saleh, Roeslan, dalam <http://www.pikiran-rakyat.co.id>.
- Salim, Peter, *Advanced English-Indonesian Dictionary*, Cetakan Keempat, Modern English Press, Jakarta, 1993.
- Sastradipoera, Komaruddin, *Misteri Huruf "K" yang tidak Terpecahkan*, www.pikiran-rakyat.com, Rabu, 27 Nopember 2002.
- , *Mencoba Rumus Kecenderungan Korupsi*, Artikel dimuat dalam www.pikiran-rakyat.com, 18 Februari 2003.
- Sastrosoehardjo, Soehardjo, *Politik Hukum dan Pelaksanaannya dalam Negara Republik Indonesia*, Makalah/Bahan Kuliah S2, UNDIP, tanpa tahun.
- Seno Adji, Oemar, *Herziening, Ganti Rugi, Suap, Perkembangan Delik*, Penerbit Erlangga, Cetakan Kedua, Jakarta, 1984.
- Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana, Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya*, Rajawali Pers PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983.
- , *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.

- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.
- , *Hukum Pidana I*, Penerbit Yayasan Sudarto d/a Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Cetakan II, 1990.
- Soekanto, Soerjono, Liklikuwata, Henkie, dan W Kusuma, Mulyana, *Kriminologi Suatu Pengantar*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
- Sucipto, Hery, *Koalisi Agama untuk Pemberantasan Korupsi*, dalam www.sinarharapan.co.id.
- Sujata, Antonius, *Tindakan Konkret Memberantas Korupsi*, dalam <http://www.hukumonline.com>.
- Suparman, *Pelaksanaan Pemberantasan Korupsi Berdasarkan UU No.31 Tahun 1999, UU No.20 Tahun 2001 dan Peraturan Perundangan Lainnya*, Makalah pada Seminar Nasional Analisis Kritis terhadap Eksistensi Perundang-undangan Pemberantasan Korupsi, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta dan Kejaksaan Republik Indonesia, Surakarta, 8 Mei 2002.
- Susanto, I.S., *Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial*, dalam *Masalah-masalah Hukum*, No. 9 Tahun 1992.
- Syakir, Yusuf, *KPKPN Hanya Sebuah Sekrup Kecil ...*, dalam *Bincang-Bincang Harian Suara Merdeka Edisi Minggu*, 16 September 2001, ataudalam <http://www.suaramerdeka.com/harian/0109/16/bincang1.htm>.
- Topan Husodo, Adnan, *Menciptakan Clean Government Procurement*, *Jurnal PSPK Penguatan Kendali Rakyat*, Pusat Studi Pengembangan Kawasan, Edisi IV, 2002.
- Van Apeldoorn, L.J., *Inleiding to de Studie van het Nederlandse Recht*, diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, Pradnya Paramita, 1990.
- Wignjosuebrotto, Soetandyo, *Masalah Metodologik dalam Penelitian Hukum Sehubungan dengan Masalah Keragaman pendekatan Konseptualnya*, Makalah pada Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, FH Undip, Semarang, 14-15 Mei 1999.

www.alirsyad-alislamy.or.id

www.al-islam.or.id.
www.fcgi.or.id.
www.gov.sg/pmo/cpib/faq.htm.
www.hukumonline.com.
www.indomedia.com/bernas.
www.indohukum.com
www.indiainfo.com/miscellaneous/property.html.
www.kompas.com
www.pikiran-rakyat.com
www.polarhome.com
www.ri.go.id
www.sinarharapan.co.id.
www.stopkorupsi.org.
www.suaramerdeka.com.
www.mafhoum.com/press2/brib76.pdf.
www.nigerianlaws.com/frames/docs/stats/ShariaCodeChap9.html.

Zanty Arbi, Sutan, dan Ardhana, Wayan, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*, Terjemahan dari "The Design of Social Policy",
Tulisan Robert P. Mayer dan Ernest Greenwood, Pustekkom
Dikbud dan CV. Rajawali, Jakarta, 1984.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999 tentang
Garis-garis Besar Haluan Negara.

KUHP terjemahan Mulyatno tahun 1978.

Undang-undang Nomor 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak
Pidana Korupsi.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 1980 tentang Suap.

Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak
Pidana Korupsi.

Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Rancangan Peraturan Perundang-undangan:

Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana Tahun 2000.

Media Massa:

Harian Kompas tanggal 11 Oktober 2001.

Harian Kompas tanggal 31 Juli 2002.

Harian Kompas tanggal 06 Oktober 2002.

Harian Kompas tanggal 09 Maret 2003.

Harian Suara Pembaruan tanggal 07 Oktober 2002.