

BAB IV

**ANALISIS UNDANG-UNDANG NO.20/2001 TENTANG PENGHAPUSAN
PIDANA BAGI PEJABAT NEGARA PENERIMA GRATIFIKASI YANG
MELAPORKAN DIRI KEPADA KOMISI PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA KORUPSI (KPK)**

A. Analisis terhadap Pasal 12 C Undang-Undang No.20/2001 tentang Penghapusan Pidana bagi Pejabat Negara Penerima Gratifikasi yang Melaporkan Diri kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)

Tindak pidana gratifikasi tidak mempunyai undang-undang tersendiri, namun diatur dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi No. 20 tahun 2001 Pasal 12 B bahwa pemberian yang berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya. Pemberian tersebut mengandung makna yang luas dan dijelaskan pada aturan penjelasan salah satunya yang sering dilakukan oleh para pejabat ialah pemberian berupa barang, bisa berbentuk hadiah dan uang.

Dalam perkembangannya, seiring dengan maju pesatnya teknologi informasi pembuatan gratifikasi bentuknya beragam bisa dilakukan baik di dalam maupun di luar negeri melalui elektronik. Melihat yang demikian konteks sekarang menjadi kompleks dan pemberiannya pada momentum yang tepat, misalnya saat-saat hari raya Iedul Fitri, pesta perkawinan anak pejabat, dan lainnya yang ada kaitannya dengan jabatan yang ia miliki.

Secara normatif, perbuatan gratifikasi masuk dalam unsur delik yang bukan hanya memiliki sifat melawan hukum formil, melainkan terdapat unsur melawan hukum materiil karena berdampak luas pada sistem yang ada dalam kelembagaan para pegawai negeri atau pejabat baik di ranah legislatif maupun eksekutif. Namun, pemberian yang memiliki makna luas tersebut sulit untuk dideteksi apakah hal tersebut berkaitan dengan jabatan atau kewenangan yang dimiliki atau memang pemberian tersebut merupakan suatu bentuk *reward* atau penghargaan ataukah bisa dikatakan untuk meningkatkan kualitas SDM dan kinerja agar lebih profesional. Hal inilah yang membuat para penyidik atau penuntut harus lebih tajam dan dalam untuk menggali apakah perbuatan memberikan sesuatu dalam konteks luas itu masuk dalam klasifikasi gratifikasi atau bukan.

Berkaitan dengan penerima gratifikasi yang melaporkan kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam Pasal 12 C UU No. 20 tahun 2001 bahwa tidak masuk dalam rumusan delik penyuapan sebagaimana diatur dalam Pasal 12 B dan dikenakan ancaman pidana penjara dan denda menggugurkan dari sifat melawan hukum formil. Artinya secara yuridis formil tidak dipidana ketika penerima gratifikasi melaporkan kepada Komisi Pemberantasan tindak pidana Korupsi. Pasal ini secara otomatis membuat para pelaku gratifikasi untuk berbondong-bondong ke KPK ketika ia menerima gratifikasi dari pihak lain karena jabatan atau kewenangannya.

Penulis lebih condong kepada pernyataan Barda Nawawi Arief bahwa sifat melawan hukum gugur dengan sendirinya karena persoalan administratif prosedural dan prosedur yang diatur dalam Pasal 12 C menghendaki demikian. Sulitnya untuk mendeteksi apakah ini masuk dalam perbuatan gratifikasi dalam bentuk suap atau tidak, kemudian berapa jumlah para pejabat atau negawai negeri yang melaporkan ke Komisi Pemberantasan Korupsi atau tidak adanya suatu pengawasan dari teman koleganya. Dalam penerapannya, banyak kesulitan para penyidik atau penuntut untuk membuktikan benar tidaknya sebagai pelaku gratifikasi. Kesulitan-kesulitan tersebut antara lain tidak transparannya penerima gratifikasi untuk dimintai keterangan dari KPK, pejabat penerima yang melapor sedang sakit atau perjalanan ke luar negeri dan bentuk-bentuk lainnya yang bersumber dari pelaku penerima gratifikasi sendiri. Dalam konteks ini, KPK membutuhkan banyak alat bukti bahwa terdapat dugaan sementara yang didapat terhadap pelaku-pelaku baik penerima maupun pemberi gratifikasi.

Penulis menggunakan analisis hukum progresif kaitannya dengan pemberian gratifikasi atau suap. Berpijak pada ajaran hukum progresifnya Satjipto Rahardjo,¹ yang berpesan agar berhimpun kekuatan progresif dalam memberantas perbuatan tindak pidana korupsi, dalam hal ini suap dan gratifikasi para pejabat pegawai negeri yang masuk dalam sistem untuk menyelamatkan dan menyejahterakan manusia yakni pembenahan moral dan

¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hlm. 52.

etika para pejabat.² Bagaimana para pejabat atau pegawai negeri bisa bersatu dan memiliki sifat progresif atau hemat penulis semangat progresivitas dari SDM baik ranah legislatif maupun eksekutif untuk memberantas perbuatan suap atau gratifikasi di kalangan teman koleganya guna memperbaiki sistemnya dan kualitas SDM nya yang menyangkut etika dan moralnya. Terinspirasi dari pesan hukum progresif bahwa tidak semua jalur prosedural yang tunduk pada aturan-aturan normatif itu bisa membawa ke arah yang lebih bermanfaat dan kesejahteraan manusia. Maka pejabat yang akan menerima pemberian sesuatu dalam bentuk apa saja yang tertuang dalam penjelasan Pasal 12 B UU No. 20 tahun 2001 akan bersikap tegas untuk menolaknya karena akan melanggar Pasal tersebut termasuk melampaui batas-batas moral sebagai seorang pegawai negeri atau pejabat negara yang menjalankan kewajibannya amanah undang-undang.

Melihat hukum merupakan sebuah sistem, maka Lawrence M. Friedman sebagaimana yang dikutip oleh Esmi Warassih,³ mengklasifikasikan tiga komponen sistem, yakni struktur hukum (*legal*

² Satjipto Rahardjo meresahkan budaya praktik korupsi, termasuk di dalamnya gratifikasi dan suap yang makin menjadi-jadi baik yang dilakukan secara perorangan maupun kelompok atau institusi, sehingga Negara ini hamper bangkrut. Perbuatan-perbuatan tersebut bahkan dilakukan oleh intelektual-intelektual bangsa ini yang sulit untuk dijerat hukum, disamping adanya persekongkolan antara pelaku dengan penegak-penegak hukum (yang dianggap masyarakat tak bermoral) yang menampik keuntungan dalam proses terjadinya tindak pidana tersebut. Hukum tertulis yang ada seakan-akan tidak berdaya dan hanya sebagai kertas yang mati dan tidak memiliki roh-roh yang menjalankannya. Apakah ini pertanda kematian hukum telah mendekat bajalnya di negeri tercinta ini? Lihat: Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Cet. 2, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2007, hlm. 206-207.

³ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Cet. I, Semarang: PT Suryandaru Utama, 2005, hlm. 30.

structure),⁴ substansi hukum (*legal substance*)⁵ dan kultur hukum (*legal culture*).⁶ Bertitik tolak pada ajaran Friedman di atas, maka penulis menganalisis sistem yang ada di ranah legislatif ataupun eksekutif di dalamnya terdapat para pejabat atau pegawai negeri yang memberikan suap atau gratifikasi kepada pihak lain karena jabatannya atau kewenangan dalam menjalankan tugas, *pertama*, secara struktur bermasalah. Letaknya ada di manusia (SDM) secara moral dan etika sudah luntur hanya karena ekonomi dan jabatannya. *Kedua*, substansi yaitu peraturan perundang-undangan dalam hal ini UU No. 31 tahun 1999 *jo.* UU No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pasal 12 C dalam implementasinya tidak efektif. *Ketiga*, aspek budaya hukum (*legal culture*) karena budaya para pejabat mulai dari akar hingga ke generasi selanjutnya sudah melakukan perbuatan suap atau gratifikasi, jadi bisa dikatakan perilaku yang mempola. Artinya sudah menjadi rahasia umum bahwa perbuatan suap dan gratifikasi itu dilakukan oleh para pejabat negara yang berlindung dalam sistem.

⁴ Komponen struktur hukum (*legal structure*) yakni berupa kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Kelembagaan ini dapat di ranah formatif (DPR) ataupun dalam ranah aplikatif (kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga pemasyarakatan). Ranah aplikatif inilah yang di dalam hukum pidana biasa disebut dengan sistem penyelenggaraan hukum pidana (*criminal justice system*) terpadu (*integrated*).

⁵ Komponen substansi hukum (*legal substance*) yakni berupa isi peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.

⁶ Budaya hukum (*legal culture*) yakni terdiri dari nilai-nilai (*values*) dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Budaya hukum ini memiliki fungsi penjematan antara peraturan hukum dengan tingkah laku warga masyarakat. Dan komponen tersebut yang menjadi penting di dalam proses penegakan hukum di masyarakat.

Melihat Pasal 12 C UU No. 20 tahun 2001 mengindikasikan adanya kelemahan dalam hukum pidana materiil, yaitu penghapusan sifat melawan hukum materiil berwujud prosedur administrasi ketika melapor di Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Kalau sudah melapor ke KPK berarti penerima gratifikasi sudah aman, dalam artian tidak dilakukan penyidikan dan penuntutan oleh aparat penyidik dan penuntut dari KPK atau kepolisian. Pasal 12 C yang memberikan proteksi kepada para pejabat ketika menerima gratifikasi atau suap kepada dari pihak lain karena jabatan atau kewenangan dalam menjalankan tugasnya.

Untuk mengetahui kapan gratifikasi menjadi kejahatan korupsi, perlu dilihat rumusan Pasal 12B Ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

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

Jika dilihat dari rumusan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu gratifikasi atau pemberian hadiah berubah menjadi suatu yang perbuatan pidana suap khususnya pada seorang Penyelenggara Negara atau Pegawai Negeri adalah pada saat Penyelenggara Negara atau Pegawai Negeri tersebut melakukan tindakan menerima suatu gratifikasi atau pemberian hadiah dari pihak manapun sepanjang pemberian tersebut diberikan berhubungan dengan jabatan ataupun pekerjaannya.

Salah satu kebiasaan yang berlaku umum di masyarakat adalah pemberian tanda terima kasih atas jasa yang telah diberikan oleh petugas, baik dalam bentuk barang atau bahkan uang. Hal ini dapat menjadi suatu kebiasaan yang bersifat negatif dan dapat mengarah menjadi potensi perbuatan korupsi di kemudian hari. Potensi korupsi inilah yang berusaha dicegah oleh peraturan undang-undang. Oleh karena itu, berapapun nilai gratifikasi yang diterima seorang Penyelenggara Negara atau Pegawai Negeri, disini diperlukan kepekaan pejabat kepada Pasal 12 C ayat (3), maka sebaiknya Penyelenggara Negara atau Pegawai Negeri tersebut segera melaporkan pada KPK untuk dianalisis lebih lanjut.

Jadi dapat dikatakan bahwa tidak benar bila Pasal 12B dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 telah melarang praktik gratifikasi atau pemberian hadiah di Indonesia. Sesungguhnya, praktik gratifikasi atau pemberian hadiah di kalangan masyarakat tidak dilarang tetapi perlu diperhatikan adanya sebuah rambu tambahan yaitu larangan bagi Pegawai Negeri/Penyelenggara Negara untuk menerima gratifikasi yang dapat dianggap suap.

Dalam realitanya, penulis memberikan contoh-contoh pemberian yang dapat dikategorikan sebagai gratifikasi yang sering terjadi adalah:

1. Pemberian hadiah atau parcel kepada pejabat pada saat hari raya keagamaan, oleh rekanan atau bawahannya;

2. Hadiah atau sumbangan pada saat perkawinan anak dari pejabat oleh rekanan kantor pejabat tersebut;
3. Pemberian tiket perjalanan kepada pejabat atau keluarganya untuk keperluan pribadi secara cuma-cuma;
4. Pemberian potongan harga khusus bagi pejabat untuk pembelian barang dari rekanan;
5. Pemberian biaya atau ongkos naik haji dari rekanan kepada pejabat;
6. Pemberian hadiah ulang tahun atau pada acara-acara pribadi lainnya dari rekanan;
7. Pemberian hadiah atau souvenir kepada pejabat pada saat kunjungan kerja;
8. Pemberian hadiah atau uang sebagai ucapan terima kasih karena telah dibantu.

Penerimaan gratifikasi oleh penyelenggara negara atau pegawai negeri dan keluarganya dalam suatu acara pribadi, atau menerima pemberian suatu fasilitas tertentu yang tidak wajar, semakin lama akan menjadi kebiasaan yang cepat atau lambat akan mempengaruhi penyelenggara negara atau pegawai negeri yang bersangkutan. Banyak yang berpendapat bahwa pemberian tersebut sekedar tanda terima kasih dan sah-sah saja, tetapi pemberian tersebut patut diwaspadai sebagai pemberian yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan karena terkait dengan jabatan yang dipangku oleh penerima serta kemungkinan adanya kepentingan-kepentingan dari pemberi, dan pada saatnya pejabat

penerima akan berbuat sesuatu untuk kepentingan pemberi sebagai balas jasa.

Untuk memudahkan dalam konteks apakah gratifikasi yang diterima termasuk suatu pemberian hadiah yang ilegal atau legal, maka penulis memberikan ilustrasi sebagai berikut: Jika seorang Ibu penjual makanan di sebuah warung memberi makanan kepada anaknya yang datang ke warung, maka itu merupakan pemberian keibuan. Pembayaran dari si anak bukan suatu yang diharapkan oleh si Ibu. Balasan yang diharapkan lebih berupa cinta kasih anak, dan berbagai macam balasan lain yang mungkin diberikan. Kemudian datang seorang pelanggan, si Ibu memberi makanan kepada pelanggan tersebut lalu menerima pembayaran sebagai balasannya. Keduanya tidak termasuk gratifikasi ilegal. Pada saat lain, datang seorang inspektur kesehatan dan si Ibu memberi makanan kepada si inspektur serta menolak menerima pembayaran. Tindakan si Ibu menolak menerima pembayaran dan si Inspektur menerima makanan ini adalah gratifikasi ilegal karena pemberian makanan tersebut memiliki harapan bahwa inspektur itu akan menggunakan jabatannya untuk melindungi kepentingannya. Andaikan inspektur kesehatan tersebut tidak memiliki kewenang dan jabatan lagi, akankah si ibu penjual memberikan makanan tersebut secara cuma-cuma?

Dengan adanya pemahaman ini, maka seyogyanya masyarakat tidak perlu tersinggung seandainya pegawai negeri/penyelenggara negara menolak suatu pemberian, hal ini dilakukan dikarenakan kesadaran

terhadap apa yang mungkin tersembunyi di balik gratifikasi tersebut dan kepatuhannya terhadap peraturan perundangan.

Realitas yang ada di sekitar kita menunjukkan betapa suburnya praktik suap dan gratifikasi dalam konteks negara Indonesia yang mengindikasikan bobroknya mental dan moral para pejabat di negeri ini.⁷ Penulis berpendapat para pejabat atau pegawai negeri bisa berlindung di balik Pasal 12 C UU No. 20 tahun 2001 yang semata-mata melapor saja ke KPK, namun kelanjutan dari laporan semuanya tidak ada yang tahu apakah tetap berlanjut ke penyidikan ataukah berhenti karena sakit, pergi ke luar negeri atau alasan-alasan lainnya yang menyebabkan dihentikan untuk sementara proses penyelidikan dan penyidikan. Hal itulah mengapa perbuatan gratifikasi seringkali di lapangan sangat sulit untuk dideteksi, apalagi pihak penerima akan melapor ke KPK seketika itu.

⁷ Baharudin Lopa (*alm.*), seorang mantan Hakim Agung (tokoh pejuang penegakan hukum yang sangat gigih dan berani) mengemukakan salah satu syarat untuk memungkinkan tegaknya hukum dan keadilan di masyarakat yaitu adanya aparat penegak hukum yang profesional dan bermental tangguh atau memiliki integritas moral terpuji. Syarat ini menyangkut integritas dan moral terpuji, ternyata merupakan unsur yang sangat langka dewasa ini, tidak terkecuali juga para aparatur di pengadilan termasuk para hakim. Dikutip dari tulisan Erman Suparman “Asal Usul Serta Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia (Kekuatan Moral Hukum Progresif sebagai *das Sollen*)”, dalam Qodri Azizy, et.all., *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Cet. I, Yogyakarta: Diterbitkan Kerjasama Pustaka Pelajar, IAIN Walisongo dan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2006, hlm. 102.

B. Analisis Hukum Islam terhadap Gratifikasi dan Penghapusan Pidana Bagi Pejabat Negara Penerima Gratifikasi yang Melaporkan Diri kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) dalam Pasal 12 C Undang-Undang No.20/2001 tentang Tindak Pidana Korupsi

Dalam analisis hukum Islam bahwa penerimaan gratifikasi (*hadâya al-'ummâl*) gratifikasi yang secara eksplisit tertuang Pasal 12B UU No. 31 tahun 1999 *jo.* Pasal 12 C UU No. 20 Tahun 2001 dipandang sebagai bentuk *al-ghulûl* dan haram hukumnya; dan karena itu dinilai sebagai varian *al-ma'siyyah*. Hal ini terkandung dalam pesan Hadis Ahmad (larangan hadiah pejabat). Dalam perspektif hukum pidana Islam, penerimaan gratifikasi (*hadâyaal-'ummâl*) dapat dikriminalisasi, yakni dengan memasukkannya ke dalam domain kriminalisasi *ta'zîr*. Melihat sudut pandang Islam bahwa kategori *ta'zir* hukumannya diserahkan kepada penguasa, yakni pemerintah pada saat itu, apakah membayar denda, dipenjara, dipotong tangan atau bahkan dibunuh.

Posisi masalah atau kemanfaatan dalam bentuk *pertama*, pelarangan gratifikasi dapat menutup peluang terjadinya tindak korupsi yang lebih besar. *Kedua*, gratifikasi seringkali disalagunakan untuk tujuan tindakan penyimpangan hukum. *Ketiga*, gratifikasi punya andil atas timbulnya fenomena ekonomi berbiaya tinggi (*high cost economy*). Dalam format demikianlah masalah teraplikasi dalam kriminalisasi korupsi terkait gratifikasi.

Sesuai dengan kaidah ushuliyah bahwa *jalb al-masholih wa dar al-mafasid* atau mengambil kemanfaatan atau mashlahat dan menolak segala mafsadat atau kerusakan menjadi dasar patokan bahwa penerima gratifikasi yang melapor kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) itu guna mengambil manfaat, yakni agar tidak menimbulkan perbuatan korupsi dan gratifikasi yang lebih besar lagi dan merugikan negara.

Analisis penulis terhadap fatwa MUI yang mengharamkan perbuatan gratifikasi ketika pemberian hadiah itu pernah dilakukan sebelum pejabat tersebut memegang jabatan, maka pemberian seperti itu hukumnya halal (tidak haram), demikian juga menerimanya, kemudian ketika pemberian hadiah itu tidak pernah dilakukan sebelum pejabat tersebut memegang jabatan, maka sifatnya relatif. Artinya melihat tujuan dari pemberian hadiah itu. Apakah pemberian itu mempunyai maksud tertentu atau tidak. Kalau antara pemberi hadiah dan pejabat terdapat urusan (perkara), maka bagi pejabat haram menerima hadiah tersebut. Kemudian bagi pemberi, haram memberikannya apabila pemberian dimaksud bertujuan untuk meluluskan sesuatu yang batil (bukan haknya) dan ketika antara pemberi hadiah dan pejabat ada sesuatu urusan, baik sebelum maupun sesudah pemberian hadiah dan pemberiannya itu tidak bertujuan untuk sesuatu yang batil, maka halal (tidak haram) bagi pemberi memberikan hadiah itu, tetapi bagi pejabat haram menerimanya.

Bersandar pada tujuan dari pemberian hadiah tersebut kepada pejabat telah jelas bahwa hukum Islam memotret aspek mashlahahnya. Pemberian hadiah kepada pejabat itu bertujuan untuk kebaikan, maka tidak menjadi masalah sepanjang hak-haknya dipenuhi sebagai pejabat. Pemberian yang bertujuan tidak untuk kemashlahatan atau tidak memberikan kemanfaatan bagi orang lain, atau dirinya bahkan masyarakat luas, maka hukum Islam mengharamkan praktik yang semacam itu.

Pasal 12 C UU No. 31 tahun 1999 *jo.* UU No. 20 tahun 2001 dapat dikatakan bahwa hukum Islam memandang ketika penerima melapor ke Komisi Pemberantasan tindak pidana Korupsi akan bermanfaat baik bagi dirinya ataupun orang lain atau masyarakat luas. Ketika penerima gratifikasi tidak melaporkan ke komisi tersebut, maka akan berdampak buruk bagi si penerima maupun orang lain. Dampak buruk bagi si penerima yaitu akan diproses hukum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan tentunya tidak akan bermanfaat bagi dirinya. Lalu dampak buruk bagi pihak lain, yaitu berupa terampasnya hak-hak orang lain untuk berbuat sesuatu, karena sudah diberikan hadiah, maka orang lain harus tunduk kepada orang yang memberi hadiah tersebut dan hal ini sangat merugikan banyak pihak. Faktor-faktor baik internal maupun eksternal sangat mempengaruhi si pemberi dan penerima gratifikasi pada setiap momentum tertentu, seperti perkawinan atau saat hari raya dengan memberikan parcel atau hadiah dan pemberian itu ternyata dimaksudkan untuk melakukan sesuatu yang melebihi batas-batas kewenangannya sebagai seorang pejabat. Dampak buruk lainnya akan

menimbulkan saling curiga pejabat satu dengan lainnya dalam satu kantor, yang akhirnya terjadi perselisihan dan dibawa oleh koleganya sendiri ke ranah hukum. Hal ini dipandang hukum Islam sebagai perbuatan yang merugikan orang lain. Sebab kaidahnya mengatakan “jangan membuat kerusakan pada diri sendiri dan orang lain”, yang sangat tepat ketika dihubungkan dengan perbuatan memberi hadiah kepada pejabat atau baik si pemberi maupun si penerima gratifikasi. Penerima dan pemberi dalam konteks inilah perbuatan yang merusak diri sendiri dan orang lain.