

BAB III

PENGHAPUSAN PIDANA BAGI PEJABAT NEGARA PENERIMA GRATIFIKASI YANG MELAPORKAN DIRI KEPADA KPK DALAM PASAL 12 C UNDANG-UNDANG NO. 20 TAHUN 2001 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

A. Ketentuan Umum mengenai Gratifikasi dalam UU No. 31/1999 *jo.* UU No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

1. Pengertian Gratifikasi dalam UU No. 20 tahun 2001

Gratifikasi diatur dalam Pasal 12 B 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:¹

- a. yang nilainya Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) atau lebih, pembuktian bahwa gratifikasi tersebut bukan merupakan suap dilakukan oleh penerima gratifikasi;
- b. yang nilainya kurang dari Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah), pembuktian bahwa gratifikasi tersebut suap dilakukan oleh penuntut umum.

Pengertian gratifikasi terdapat pada Penjelasan Pasal 12B Ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 bahwa:

¹ Undang-Undang No. 20 tahun 2001 tentang *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Diterbitkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, t.th., hlm. 45.

*“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”.*²

Apabila dicermati penjelasan pasal 12B Ayat (1) di atas, kalimat yang termasuk definisi gratifikasi adalah sebatas kalimat: pemberian dalam arti luas, sedangkan kalimat setelah itu merupakan bentuk-bentuk gratifikasi. Dari penjelasan pasal 12B Ayat (1) juga dapat dilihat bahwa pengertian gratifikasi mempunyai makna yang netral, artinya tidak terdapat makna tercela atau negatif dari arti kata gratifikasi tersebut. Apabila penjelasan ini dihubungkan dengan rumusan pasal 12B dapat dipahami bahwa tidak semua gratifikasi itu bertentangan dengan hukum, melainkan hanya gratifikasi yang memenuhi kriteria dalam unsur pasal 12B saja.³

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.

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

² *Ibid.*, hlm. 53.

³ Doni Muhardiansyah, dkk., *Buku Saku Memahami Gratifikasi*, Cet. I, Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2010, hlm. 3.

- a. Yang nilainya Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) atau lebih pembuktiaannya bahwa gratifikasi tersebut bukan merupakan suap dilakukan oleh penerima gratifikasi;
 - b. Yang nilainya kurang dari Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah), pembuktian bahwa gratifikasi tersebut suap dibuktikan oleh penuntut umum:
2. Pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).⁴

Jika dilihat dari rumusan di atas, maka dapat dikatakan 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.⁵

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.⁶ 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

⁴ Tim Redaksi Fokus media, *Himpunan peraturan Perundang-Undangan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Bandung: Fokusmedia, 2008, hlm. 87.

⁵ Darwan Prinst, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002, hlm. 29.

⁶ *Ibid.*, hlm. 30.

karena itu, berapapun nilai gratifikasi yang diterima seorang Penyelenggara Negara atau Pegawai Negeri, bila pemberian itu patut diduga berkaitan dengan jabatan/kewenangan yang dimiliki, maka sebaiknya Penyelenggara Negara atau Pegawai Negeri tersebut segera melaporkannya pada KPK untuk dianalisis lebih lanjut.

Jadi dapat diambil intisari 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.⁷

2. Unsur-unsur gratifikasi

Berdasarkan Pasal 12 B ayat (1) UU No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka gratifikasi dirumuskan sebagai *unsur delik*, yang pengertiannya dirumuskan dalam penjelasan pasal 12 B ayat (1), yaitu “pemberian dalam arti luas” yang meliputi:⁸

- a. Pemberian uang, barang, rabat (*discount*), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya.

⁷ *Ibid.*, hlm. 32.

⁸ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Cet. I, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 109.

- b. Pemberian itu diterima di dalam negeri maupun di luar negeri
- c. Pemberian itu dilakukan dengan atau tanpa sarana elektronik.

Dilihat dari formulasinya, “gratifikasi” bukan merupakan jenis maupun kualifikasi delik, yang dijadikan delik (perbuatan yang dapat dipidana atau tindak pidana) menurut Pasal 12 B ayat (2) bukan gratifikasinya, melainkan perbuatan menerima gratifikasi itu.

Jadi, Pasal 12 B ayat (1) tidak merumuskan tindak pidana gratifikasi, tetapi hanya memuat ketentuan mengenai: (1) batasan pengertian gratifikasi yang dianggap sebagai “pemberian suap”, dan (2) jenis-jenis gratifikasi yang dianggap sebagai “pemberian suap”.⁹

3. Ketentuan ppidanaan gratifikasi

Dalam pasal 12 B ayat (1) disebutkan bahwa Pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) adalah pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan pidana denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).¹⁰

Pasal 12 B ayat (2) menentukan ancaman pidana bagi penerima gratifikasi dalam ayat (1), yaitu:¹¹

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 110.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 111.

- a. pidana penjara seumur hidup; atau
- b. pidana penjara dalam waktu tertentu (minimal empat tahun dan maksimal 20 tahun); dan
- c. pidana denda (minimal Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan maksimal Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah).

Dengan perumusan Pasal 12 B ayat (2) itu, maka tidak ada perbedaan ancaman pidana bagi penerima gratifikasi jenis pertama (senilai Rp. 10.000.000 (sepuluh juta rupiah) atau lebih dan penerima gratifikasi jenis kedua (di bawah Rp. 10.000.000 (sepuluh juta rupiah). Jadi, tidak ada perbedaan substantif, yang ada hanya perbedaan prosesual, yaitu berdasarkan Pasal 12 B ayat (1):

- a. untuk gratifikasi pertama, beban pembuktian (bahwa gratifikasi itu bukan suap) pada penerima;
- b. untuk gratifikasi kedua, beban pembuktian (bahwa gratifikasi itu merupakan suap) pada Penuntut Umum (PU).

Logika pembuat undang-undang dalam Pasal 12 B ayat (2) untuk tidak membedakan ancaman pidana terhadap gratifikasi jenis ke-1 dan ke-2, tidak konsisten dengan logika yang tertuang dalam Pasal 12 A yang membedakan ancaman pidana untuk Tindak Pidana Korupsi (TPK) dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 12 sebagai berikut:¹²

¹² *Ibid.*, hlm. 112.

- a. Yang nilainya kurang dari Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah), diancam dengan pidana penjara maksimal 3 (tiga) tahun (tidak ada minimalnya) dan denda maksimal Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) (tidak ada minimalnya); lihat Pasal 12 A ayat (2).
- b. Yang nilainya Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah) atau lebih, berlaku ketentuan pidana dalam Pasal yang bersangkutan (Pasal 5 sampai dengan Pasal 12); lihat Pasal 12 A ayat (1). Berarti untuk Tindak Pidana Korupsi (TPK) ke-2 ini dapat dikenakan pidana minimal dalam Pasal yang bersangkutan.

Melihat Pasal 12 B ayat (1) di atas, letak ketidakkonsistennya pada formulasi atau pembentukan Pasal 5 sampai dengan Pasal 12 yang merinci ancaman sanksi pidana dan denda sesuai dengan jumlah atau nominal berapa besar pelaku melakukan korupsi dan *lex specialis* pada tindak pidana gratifikasi secara yuridis dilihat dari jenis perbuatan, maksud dan tujuannya berbeda dengan korupsi, jadi terdapat perbedaan jauh ancaman sanksi yang diberikan kepada pemberi dan penerima gratifikasi.

B. Penghapusan Pidana bagi Pejabat Negara Penerima Gratifikasi yang melaporkan diri kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)

Dalam penjelasan pasal 12B UU No. 20 Tahun 2001, maka disebutkan objek gratifikasi adalah: 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 maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik.¹³

Selain itu terdapat juga kasus-kasus yang dapat digolongkan sebagai gratifikasi yaitu:

- a. Pembiayaan kunjungan kerja lembaga legislatif karena hal ini dapat mempengaruhi legislasi dan implementasinya oleh eksekutif.
- b. Cenderamata bagi guru (PNS) setelah pembagian rapor/ kelulusan. Pungutan liar di jalan raya dan tidak disertai tanda bukti dengan tujuan sumbangan tidak jelas, oknum yang terlibat bisa jadi dari petugas kepolisian (polisi lalu lintas), retribusi (dinas pendapatan daerah), LLAJR dan masyarakat (preman). Apabila kasus ini terjadi KPK menyarankan pelaporan yang dipublikasikan ke media massa dan penindakan tegas pada pelaku.
- c. Uang restribusi masuk pelabuhan tanpa tiket yang dilakukan oleh Instansi Pelabuhan, Dinas Perhubungan, dan Dinas Pendapatan Daerah.
- d. Parsel ponsel canggih keluaran terbaru dari pengusaha ke pejabat.
- e. Perjalanan wisata bagi Bupati menjelang akhir jabatan.

¹³ Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005, hlm. 259-260.

Pasal 12 C Undang-Undang No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan:¹⁴

1. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12B ayat (1) tidak berlaku jika penerima melaporkan gratifikasi yang diterimanya kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dilakukan oleh penerima gratifikasi paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal gratifikasi tersebut diterima.
3. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal menerima laporan, wajib menetapkan gratifikasi dapat menjadi milik penerima atau milik negara.
4. Ketentuan mengenai tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan penentuan status gratifikasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diatur dalam Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹⁵

Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa menurut Pasal 12 C ayat (1), apabila penerima melaporkan gratifikasi yang diterimanya kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka gratifikasi itu tidak dianggap sebagai pemberian suap. Berarti juga tidak dapat dipidana. Baru

¹⁴ Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, hlm. 8.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 9.

dapat dipidana apabila si penerima tidak lapor. Perumusan Pasal 12 C ayat (1) ini terkesan sebagai alasan penghapus pidana.¹⁶

Dilihat secara substansial, hal ini dirasakan janggal, karena seolah-olah sifat melawan hukumnya perbuatan atau sifat patut dipidananya¹⁷ si penerima ditergantungkan pada ada/tidaknya laporan (yang bersifat administratif prosedural). Persyaratan administratif prosedural untuk tidak dipidananya Tindak Pidana Korupsi ini dirasakan janggal, sekiranya korupsi dipandang sebagai perbuatan yang “pada hakikatnya” sangat tercela (merupakan “*rehtdelict*”, “*mala per se*”, atau “*intrinsically wrong*”).¹⁸

Memperhatikan perumusan Pasal 12 B dan Pasal 12 C ayat (1), maka untuk dapat dipidananya¹⁹ si penerima gratifikasi harus dipenuhi unsur-unsur sebagai berikut:²⁰

¹⁶ Barda Nawawi Arief., *op.cit.*, hlm. 112.

¹⁷ Barda Nawawi Arief mengatakan di dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar bahwa dari sudut dogmatis-normatif, masalah pokok dari hukum pidana terletak pada masalah mengenai: (a) perbuatan apa yang sepatutnya dipidana; (b) syarat apa yang seharusnya dipenuhi untuk mempersalahkan/ mempertanggungjawabkan seseorang yang melakukan perbuatan itu; dan (c) sanksi (pidana) apa yang sepatutnya dikenakan kepada orang itu. Ketiga materi/ masalah pokok itu biasa disebut secara singkat dengan istilah masalah tindak pidana, masalah kesalahan dan masalah pidana. Lihat: Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Pidato Pengukuhan yang Diucapkan pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum, Rapat Senat Terbuka Universitas Diponegoro, Semarang, 25 Juni 1994, Universitas Diponegoro Semarang, 2007, hlm. 28-29.

¹⁸ Barda Nawawi Arief., *op.cit.*, hlm. 113

¹⁹ Dasar patut dipidananya perbuatan, berkaitan erat dengan masalah sumber hukum atau landasan legalitas untuk menyatakan bahwa suatu perbuatan sebagai tindak pidana atau bukan. Seperti halnya dengan KUHP (WvS), konsep tetap bertolak dari asas legalitas formal (bersumber pada UU). Namun konsep juga memberi tempat kepada “hukum yang hidup/hukum tidak tertulis” sebagai sumber hukum (asas legalitas materiiil). Lihat selengkapnya: Barda Nawawi Arief, *RUU KUHP Baru; Sebuah Restrukturisasi/Rekonstruksi Sistem Hukum Pidana Indonesia*, Cet. 3, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Pustaka Magister, 2008, hlm. 20.

²⁰ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 4.

1. Si penerima harus berkualifikasi sebagai ‘pegawai negeri’ atau sebagai “penyelenggara negara”.
2. Menerima “gratifikasi” dari seseorang yang merupakan “pemberian suap” menurut Pasal 12 B ayat (1). menurut Pasal 12 B ayat (1), yaitu apabila pemberian itu “berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajibannya”.
3. Si penerima tidak melaporkan melaporkan gratifikasi yang diterimanya kepada Komisi Pemberantasan Tindak Korupsi.

Dalam konteks ini, bahwa jumlah / nilai “gratifikasi” tidak menjadi unsur substantif karena dalam Pasal 12 B ayat (1) hanya dirumuskan sebagai unsur prosesual. Adanya unsur ke-3 di atas, yaitu tidak melaporkan ke Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diatur dalam Pasal 12 C ayat (1), mirip dengan Pasal 1 sub 1 e Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 yang tidak lagi dimasukkan sebagai Tindak Pidana Korupsi dalam Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999. Jadi, Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 ini terkesan “menghidupkan kembali” Pasal 1 sub 1 e Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971.²¹ Isi dari Pasal tersebut adalah “*barang siapa tanpa alasan yang wajar, dalam waktu yang sesingkat-singkatnya setelah menerima pemberian atau janji yang diberikan kepadanya, seperti yang tersebut dalam Pasalpasal 418, 419 dan 420 K.U.H.P. tidak melaporkan pemberian atau janji tersebut kepada yang berwajib*”.

²¹ *Ibid.*, hlm. 5.

Secara yuridis, bahwa Pasal 12 C ayat (1) merupakan perbuatan yang tidak dianggap sebagai suap jika si penerima gratifikasi melaporkan gratifikasi yang diterimanya kepada KPK, (2) Si penerima gratifikasi melaporkan ke KPK paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak gratifikasi diterima, (3) KPK dalam waktu 30 (tiga puluh) hari menentukan status gratifikasi dapat menjadi milik penerima atau milik negara.²²

Gratifikasi menjadi milik negara jika gratifikasi tersebut diduga sebagai suap. Secara *a contrario* gratifikasi menjadi milik penerima jika tidak terkait dengan penyuaan.²³

Berdasar rumusan pasal 12 C UU PTPK, isu hukum yang dapat diketengahkan apakah semua pegawai negeri penerima gratifikasi harus lapor ke KPK? Apakah termasuk pegawai negeri yang tukang ketik itu? Jawabnya tidak karena tidak semua pegawai negeri adalah pejabat.²⁴ Hanya pegawai negeri yang mempunyai jabatan yang memiliki kewajiban untuk melapor ke KPK. Apakah ketentuan pasal 12 C UU PTPK dapat dipandang sebagai suatu pemutihan terhadap delik suap yang telah terjadi? Jawabnya tidak karena delik suap belum terjadi.

Penyelenggara negara yang dimaksud berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, meliputi:²⁵

²² Doni Muhandiansyah, dkk., *op.cit.*, hlm. 11.

²³ [http://hukumham.Info/index.php?option=com_content & task=view &id=1085&Itemid=43](http://hukumham.Info/index.php?option=com_content&task=view&id=1085&Itemid=43), Jakarta, HukumHam. Diakses tanggal 20 April 2011.

²⁴ <http://www.hukumonline.com>. diakses tanggal 20 April 2011.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 121-123.

1. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara
3. Menteri
4. Gubernur
5. Hakim
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
 - a. Duta Besar
 - b. Wakil Gubernur
 - c. Bupati/Walikota
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku:
 - a. Komisaris, Direksi, Pejabat Struktural pada BUMN dan BUMD
 - b. Pimpinan BI dan Pimpinan Badan Penyehatan Perbankan Nasional
 - c. Pimpinan Perguruan Tinggi Negeri
 - d. Pejabat Eselon Satu dan pejabat lain yang disamakan pada lingkungan sipil, militer, dan kepolisian negara RI
 - e. Jaksa
 - f. Penyidik
 - g. Panitera Pengadilan
 - h. Pimpinan dan Bendahara Proyek

Gratifikasi dianggap sebagai suap jika si penerima gratifikasi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang mempunyai jabatan dan si penerima (pejabat) melakukan suatu perbuatan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya, Yang perlu mendapatkan perhatian di sini bahwa pejabat tidak selalu pegawai negeri dan pegawai negeri itu tidak selalu pejabat. Pemahaman atas pengertian tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut: Tukang ketik di Pemkot Surabaya adalah pegawai negeri, tetapi apakah dia sebagai pejabat? Jawabannya tidak karena si tukang ketik yang pegawai negeri tersebut tidak memangku jabatan tertentu. Karena itu, mereka tidaklah mempunyai wewenang.²⁶

Jabatan akan melahirkan suatu kewenangan atau adanya kewenangan karena memangku suatu jabatan tertentu. Tidak ada kewenangan tanpa suatu jabatan. Atas dasar pemahaman terhadap konsep tersebut, tidak pada tempatnya semua pegawai negeri dilarang menerima segala bentuk gratifikasi (pemberian hadiah).

Selain itu, perlu diperhatikan siapa pemberi gratifikasi. Sebab, jika pemberian tersebut tidak mempunyai suatu maksud agar si penerima gratifikasi melakukan perbuatan melawan hukum (berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya), tentu berdasar logika, hukum pemberian gratifikasi tersebut sah-sah saja. Dalam konteks ini, misalnya pejabat Pemkot menerima gratifikasi (hadiah) dari sanak keluarganya, apakah patut diduga pemberian tersebut ada indikasi suap? Ini kan keterlaluhan. Atas dasar

²⁶ <http://www.antikorupsi.org/indo/content/view/13643/6>, diakses tanggal 21 April 2011.

itu, tidak setiap pemberian gratifikasi harus dianggap sebagai suap, tetapi harus dilihat siapa yang memberi dan dilihat pula apakah si penerima mempunyai suatu jabatan tertentu.²⁷

Jika pemberian itu tidak terkait dengan suatu jabatan, tentu dapat dinyatakan tidak terjadi suap. Gratifikasi sebagai suap jika pemberian gratifikasi merupakan *condition sine quanon*²⁸ atas perbuatan pejabat yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya. Kesesuaian kehendak antara si pemberi dan si penerima gratifikasi harus diperhatikan.

Jika tidak ada kesesuaian kehendak antara si pemberi dan si penerima gratifikasi atau tidak ada *condition sine quanon* antara penerimaan gratifikasi dan perbuatan pejabat yang melawan hukum, tentu tidak dapat dinyatakan terjadi delik suap.

Ilustrasi lain sebagai berikut: Seorang rekanan memenangkan tender tanpa pejabat melakukan perbuatan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya. Dengan kata lain, secara normatif memang rekanan itulah pemenangnya, selanjutnya rekanan menyisihkan sebagian keuntungan untuk memberikan hadiah kepada pejabat yang bersangkutan. Pertanyaannya, apakah gratifikasi tersebut sebagai suap? Jawabnya tidak karena rekanan tersebut ditunjuk sebagai pemenang tidak karena suap.²⁹

²⁷ <http://id.wikipedia.org/wiki/gratifikasi>, sie-infokum Ditama BinBangKum, Jakarta, 2 November 2009, diakses tanggal 21 April 2011.

²⁸ *Condition sine qua non* (latin) diartikan bahwa syarat-syarat baik positif maupun negatif sama-sama merupakan sebab yang nilainya sama.

²⁹ Chaerudin, *et.al*, *Strategi Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Bandung*: PT.Refika Aditama, 2008, hlm. 5.

Hal itu berbeda jika secara normatif rekanan tersebut tidak sebagai pemenang. Tapi karena pejabat tersebut telah menerima gratifikasi, rekanan tersebut dimenangkan. Hal inilah yang dapat diklasifikasikan sebagai suap, walaupun pemberian itu dilakukan setelah ditunjuk sebagai pemenang. Desakan untuk menciptakan *good governance* di birokrasi merupakan tuntutan universal yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Kajian kriminologi menempatkan korupsi secara umum sebagai *white collar criminal* atau kejahatan kerah putih. Hal ini dikarenakan salah satu pihak yang terlibat atau keduanya berhubungan dengan pekerjaan atau profesinya. Demikian juga dengan tindak pidana Gratifikasi sebagaimana yang ada diatur dalam Pasal 12B UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan salah satu kejahatan yang tergolong sebagai *white collar Crime*, mengingat kejahatan ini berkembang dikalangan birokrat, yaitu para pegawai negeri dan penyelenggara negara.³⁰

Sesuai dengan karakteristik *white collar crime*, yang memang susah dilacak karena biasanya pelaku adalah orang yang memiliki status sosial tinggi (pejabat), memiliki kepandaian, berkaitan dengan pekerjaannya, yang dengannya memungkinkan pelaku bisa menyembunyikan bukti. Selain itu kerugian yang diakibatkan oleh perilaku korupsi biasanya tidak dengan mudah dan cepat dirasakan oleh korban. Bandingkan dengan pencurian, perampokan atau pembunuhan.³¹

³⁰ Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, *Mengenali dan Memberantas Korupsi*, Jakarta: tp, tt, hlm. 12.

³¹ Chaerudin, *op.cit.*, hlm. 7.

Dictionary of Justice Data Terminology mendefinisikan *white collar crime* sebagai *non violent crime* dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan finansial yang dilakukan dengan menipu, oleh orang yang memiliki status pekerjaan sebagai pengusaha, professional, semi professional dan menggunakan kemampuan teknis serta kesempatan atas dasar pekerjaannya.³²

Ciri khusus *white collar crime* yang membedakan dengan kejahatan lain:³³

1. Pelaku sulit diidentifikasi, sehingga sulit dilacak.
2. Diperlukan waktu yang lama untuk pembuktian dan juga membutuhkan keahlian tertentu.
3. Jika menyangkut organisasi, susah dicari seseorang yang bertanggung jawab, biasanya kepada atasan dikenakan pasal pembiaran (*omission*), sementara bawahan pasal pelaksana (*commission*). Tetapi biasanya “kaki berkorban untuk untuk melindungi kepala”.
4. Proses *victimisasi* (korban) juga tersamar karena pelaku dan korban tidak secara langsung berhadapan.
5. Sulit mengadili karena minimnya bukti dan siapa yang disalahkan.
6. Pelaku biasanya mendapatkan *treatment* atau hukuman yang ringan.

³² *Ibid*, hlm. 14.

³³ *Ibid.*, hlm. 17-18.

7. Pelaku biasanya mendapatkan status kriminal yang ambigu. Jika ditelusuri secara cermat, korupsi asal usulnya merupakan kejahatan kerah putih (*White Collar Crime*).

C. Perspektif 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 pandangan Asmawi,³⁴ objektivikasi hukum Islam dapat ditemukan basis teoretisnya pada teori maslahat. Ahmad Munif Suratmaputra menyimpulkan bahwa dalam menghadapi masalah baru yang timbul di tengah kehidupan masyarakat, aplikasi teori maslahat merupakan metode ijtihad yang paling tepat; dan ini telah dipraktikkan dalam sekian banyak ijtihad para Sahabat Nabi, ulama *al-tâbi'în* dan para Imam mazhab. Agenda pembaharuan hukum Islam harus mereposisi aplikasi teori maslahat sebagai formula utama. Yudian Wahyudi menilai bahwa aplikasi teori maslahat sebenarnya merupakan metode yang luar biasa untuk mengembangkan nilai dan ruh hukum Islam ke dalam berbagai masalah. Pengembangan teori ini secara tajam dan bertanggung jawab merupakan kebutuhan yang tidak bisa ditunda-tunda lagi agar umat Islam tidak menjadi umat yang berwawasan sempit dan kerdil.

³⁴ Asmawi, *Relevansi Teori Maslahat dengan UU Pemberantasan Korupsi*, Dosen (Lektor Kepala) Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Makalah Seminar Nasional, Jakarta, 2009, hlm. 16.

Hasbi Asshiddiqiey mengkonstatir bahwa norma-norma Syariah di bidang muamalah dapat dijangkau daya analisis akal budi sehingga dapat dipahami *maqâsid al-tasyrî'*-nya, dengan panduan prinsip *jalb al-masâlih* dan *dar' al-mafâsid*, dimana segala yang mengandung atau membawa kepada maslahat adalah *mubâh*; dan sebaliknya, segala yang mengandung atau membawa kepada *al-mafsadah* adalah haram.³⁵ Munawir Sjadzali menyimpulkan bahwa maslahat dan keadilan merupakan tujuan syari'at Islam (*maqashid al-syari'ah*),³⁶ dan keadilan merupakan dasar maslahat. Senada dengan Munawir Sjadzali, Masdar F. Mas'udi menggulirkan tesis bahwa hukum Islam tidak bisa didasarkan kecuali kepada sesuatu yang tidak disebut hukum, sesuatu yang melampaui hukum (*meta-hukum*), yakni sistem nilai berupa maslahat dan keadilan sehingga sangat relevan untuk ditegakkan adagium “*idzâ sahhât al-maslahah fahiya madzhabî*”.³⁷

Dalam perspektif hukum Islam, tindakan suap-menyuap (*al-risywah*) di dalam al-Qur'an dan Hadits jelas diharamkan dan dikategorikan sebagai *al-ma'siyah*.³⁸ Hal ini merujuk kepada Q.S. al-Baqarah/2:188 dan Hadits Abû Dâwud tentang larangan suap menyuap (*al-risywah*). Karena itu, ia dapat dikriminalisasi dengan kategori kriminalisasi *ta'zîr*. Dari sudut kualifikasi pelaku dalam korupsi terkait suap-menyuap sebagaimana

³⁵ Teungku Muhammad Hasbi Ash Shiddieqy, *Falsafah Hukum Islam*, Ed. II, Cet. I, Semarang: PT Pustaka Rizki Putra, 2001, hlm. 162.

³⁶ Hasbi Asshiddiqiey, *Pengantar Hukum Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1981, Jilid 2, h. 80.

³⁷ Abdul Manan, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia; Tinjauan dari Aspek Metodologis, Legalisasi dan Yurisprudensi*, Ed. I, Cet. 2, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007, 105-111.

³⁸ Ichtijanto SA, *Hukum Islam dan Hukum Nasional*, Jakarta: Ind-Hill co Indonesia, 1990, hlm.50.

dinyatakan dalam Pasal-pasal di atas, terdapat 5 (lima) tipe pelaku korupsi aktif (suap menyuap), yaitu: (a) orang, yang mencakup orang perseorangan dan korporasi, (b) pegawai negeri, (c) penyelenggara negara, (d) hakim, dan (e) advokat; dan ada 4 (empat) tipe pelaku korupsi pasif (suap-menyuap), yakni semua yang telah disebutkan kecuali orang (yang mencakup orang perseorangan dan korporasi). Dengan adanya ketentuan tersebut semakin sempit ruang berkilah dan berkelit orang-orang yang terlibat peristiwa korupsi, dimana seringkali perihal posisi pasif orang bersangkutan dan perihal bukan pegawai negeri dijadikan celah untuk lari dari jeratan hukum. Upaya mempersempit ruang gerak aktor korupsi itu jelas bertujuan demi terwujudnya efektivitas hukum yang optimal sehingga program pemberantasan korupsi yang dijalankan mampu mencapai hasil yang diharapkan rakyat, yakni masyarakat bangsa yang *nir-korupsi*.³⁹ Jadi, didalam kriminalisasi kedua belas pasal itu mengandung makna *jalb al-masâlih wa dar' al-mafâsid*.⁴⁰ Ini berarti manifestasi dari maslahat yang terkandung dalam keseluruhan konstruksi 12 (dua belas) pasal tersebut. Dari sudut pandang teori maslahat, konstruksi keduabelas pasal itu merepresentasikan aplikasi maslahat, yang diantaranya berupa penyerapan beberapa *legal maxim* hukum Islam, yakni “*la darar wa la dirâr*”(tidak boleh mendatangkan bahaya/kerusakan terhadap diri sendiri dan tidak boleh pula mendatangkan bahaya/kerusakan terhadap orang lain.), “*al-darar*

³⁹ Eryvn Kaffah dan Moh. Asyiq Amrulloh (eds), *Fiqh Korupsi: Amanah Vs Kekuasaan*, NTB: Solidaritas Masyarakat Transparansi, 2003, hlm. 268-269.

⁴⁰ Amir Muallim dan Yusdani, *Konfigurasi Pemikiran Hukum Islam*, Ed. I, Cet. I, Yogyakarta: UII Press, 1999, hlm. 51.

yuzâl” (segala bahaya/kerusakan harus dicegah/diberantas)⁴¹ dan “*yutahammal al-darar al-khâss li daf‘ al-darar al-‘âmm*” (bahaya/kerusakan yang terbatas/spesifik dapat ditoleransi karena demi menghindari/memberantas bahaya/kerusakan yang meluas).⁴² Efek destruksi dari tindakan korupsi berupa suap-menyuap memang sangat hebat. Tindakan demikian mengakibatkan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*), disamping raibnya harta kekayaan negara yang sangat besar jumlahnya. Pelaku korupsi demikian telah menilap harta kekayaan negara yang semula direncanakan untuk pembangunan kesejahteraan rakyat. Dampak destruksi korupsi demikian menjalar ke seluruh sendi kehidupan negara, diantaranya sendi perekonomian mikro, sendi perekonomian makro, dan sendi perekonomian perbankan dari negara, dan bahkan sendi perekonomian internasional. Kandungan makna sejumlah *legal maxim* hukum Islam tersebut telah diakomodasi melalui konstruksi 12 (dua belas) Pasal tersebut, dan karenanya masalah telah teraplikasikan dalam upaya memberi dasar rasionalitas kualifikasi korupsi dalam keduabelas pasal itu.

Perihal “korupsi terkait gratifikasi” diatur dalam Pasal 12B jo. Pasal 12 C UU No. 20 Tahun 2001. Dalam perspektif hukum Islam, penerimaan gratifikasi (*hadâya al-‘ummâl*) dipandang sebagai bentuk *al-gulûl* dan haram hukumnya; dan karena itu dinilai sebagai varian *al-ma‘siyyah*. Hal ini terkandung dalam pesan Hadis Ahmad (larangan hadiah pejabat). Dalam

⁴¹ Jalaluddin Abdurrahman as-Suyuthi, *al-Asyba’ wa al-Nadhoir*, Beirut: Dar al-Fikr, t.th., hlm. 59.

⁴² Fathurrahman Djamil, *Filsafat Hukum Islam*, Cet. I, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997, hlm. 123.

perspektif hukum pidana Islam, penerimaan gratifikasi (*hadâyaal-'ummâl*) dapat dikriminalisasi, yakni dengan memasukkannya ke dalam domain kriminalisasi *ta'zîr* lantaran status perbuatan “menerima gratifikasi” sebagai *al-ma'siyah*.⁴³

Bertitik tolak dari argumentasi di atas, letak aplikasi masalahat hadir dalam bentuk dasar rasionalitasnya sebagaimana berikut. *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 masalahat teraplikasi dalam kriminalisasi “korupsi terkait gratifikasi”.

Berdasarkan Fatwa Musyawarah Nasional VI Majelis Ulama Indonesia tentang *risywah* (suap), *ghulul* (korupsi) dan hadiah kepada pejabat (gratifikasi). Gratifikasi diartikan oleh fatwa MUI tersebut bahwa Hadiah kepada pejabat adalah suatu pemberian dari seseorang dan/atau masyarakat yang diberikan kepada pejabat, karena kedudukannya, baik pejabat di lingkungan pemerintahan maupun lainnya.⁴⁴

Kemudian masalah hukum memberikan risywah dan menerima hukumnya adalah haram. Melakukan korupsi hukumnya adalah haram.

Memberikan hadiah kepada pejabat: Jika pemberian hadiah itu pernah

⁴³ Diperhatikan pula konsiderans “Menimbang” UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan konsiderans “Menimbang” UU RI No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁴⁴ <http://www.fatwaharamkorupsi-dewanpimpinan-mui.org>. diakses tanggal 22 April 2011.

dilakukan sebelum pejabat tersebut memegang jabatan, maka pemberian seperti itu hukumnya halal (tidak haram), demikian juga menerimanya; b. Jika pemberian hadiah itu tidak pernah dilakukan sebelum pejabat tersebut memegang jabatan, maka dalam hal ini ada tiga kemungkinan:⁴⁵

1. Jika antara pemberi hadiah dan pejabat tidak ada atau tidak akan ada urusan apa-apa, maka memberikan dan menerima hadiah tersebut tidak haram;
2. Jika antara pemberi hadiah dan pejabat terdapat urusan (perkara), maka bagi pejabat haram menerima hadiah tersebut; sedangkan bagi pemberi, haram memberikannya apabila pemberian dimaksud bertujuan untuk meluluskan sesuatu yang batil (bukan haknya);
3. Jika 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.

Dalam kaca mata hukum pidana Islam, aturan pidana tambahan dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga merepresentasikan penerapan maslahat. Secara teoretis, diakui bahwa aturan pidana tambahan tersebut telah mempertimbangkan aspek rasionalitas, yakni didasarkan pada tujuan pemidanaan berupa pemenuhan rasa keadilan masyarakat dan sarana

⁴⁵ Eryvn Kaffah dan Moh. Asyiq Amrulloh, *op.cit.*, hlm. 273.

perlindungan masyarakat.⁴⁶ Hal ini jelas merupakan wujud dari komponen maslahat, yakni *jalb al-masâlih wa dar' al-mafâsid*, dimana kepentingan yang dilindungi ialah kepentingan hidup masyarakat (*maslahah 'âmmah*). Ini merupakan bentuk aplikasi maslahat dalam formulasi aturan pidana tambahan dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya perbuatan gratifikasi.

⁴⁶ 'Abd al-Wahhâb Khallâf, *'Ilm Usûl al-Fiqh*, Kuwait: al-Dâr al-Kuwaitiyyah, 1388 H/1968 M, hlm. 134-140.