

Masalah Gratifikasi

Roby Arya Brata

ANGGOTA PENDIRI KELOMPOK KAJIAN KORUPSI DI NEGARA-NEGARA ASIA,
ASIAN ASSOCIATION FOR PUBLIC ADMINISTRATION

Dalam suatu diskusi yang diselenggarakan oleh Indonesia Corruption Watch (ICW) belum lama ini, penulis sebagai narasumber dimintai pendapat apakah perlu ketentuan gratifikasi dalam Pasal 12B dan Pasal 12C UU. No. 31 Tahun 1999 *jo* UU. No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) diubah atau bahkan dihapuskan?

Pertanyaan ini terkait dengan hasil penilaian yang dilakukan oleh pemantau (*reviewer*) dari Inggris dan Uzbekistan terhadap implementasi United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) di Indonesia. Mereka mempermasalahkan adanya ketidakjelasan dan ketidaktegasan alasan pembedaan antara suap (*bribery*) dan pemberian gratifikasi (*aggravated form of bribery*) terutama pembedaan substansial dalam pemberian sanksi.

Selain itu, mereka juga mempertanyakan pemberian impunitas atau alasan pemaaf dari tuntutan pidana dalam Pasal 12C bagi penerima gratifikasi bila melaporkan penerimaan gratifikasi tersebut kepada Komisi Pemberantasan Korupsi dalam waktu 30 hari sejak tanggal diterimanya gratifikasi itu. Karena itu, mereka menyarankan agar Pasal 12B dan Pasal 12C dihapuskan.

Selengkapnya, dalam laporannya mereka menyampaikan: *“The reviewers were concerned about the rationale of article 12B that defines the aggravated form of bribery when the public official acts in breach of his or her obligations or tasks. This raises the question of the rationale for the differentiation between the simple and the aggravated form of bribery, bearing in mind the substantial difference in sanctions...It is preferable that articles 12B and 12C be removed from the law.”*

Ketentuan Pasal 12 B menyebutkan: (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: 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.

Sedangkan ayat (2) menentukan, “Pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara 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)”.

Dalam penjelasan Pasal 12B ayat (1) pembuat undang-undang mendefinisikan gratifikasi sebagai 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.

Black’s Law Dictionary memberikan pengertian gratifikasi sebagai “*a voluntarily given reward or recompense for a service or benefit*”. Jadi gratifikasi memiliki pengertian yang netral sebagai pemberian, hadiah atau *reward* yang diberikan secara sukarela sebagai kompensasi atau balas jasa atas pemberian pelayanan atau manfaat/keuntungan.

Memang Pasal 12B tidak menyatakan secara jelas dan tegas perbedaan gratifikasi dan suap, terutama soal *tempus delicti*-nya. Gratifikasi hanya akan memiliki makna negatif, menjadi atau sama dengan suap bila pemberian gratifikasi tersebut berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya. Jadi gratifikasi-suap (*corrupt gratification*) dapat terjadi sebelum (*ex-ante*) atau setelah (*ex-post factum*) tindakan dan keputusan korup pejabat publik dilakukan/tidak dilakukan.

Anehnya, meskipun pada hakikatnya Pasal 11, Pasal 12 ayat (a, b dan c), dan Pasal 12B merupakan penerimaan suap oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara, namun pembuat undang-undang memberikan sanksi yang berbeda-beda. Pasal 11 menghukum pidana penjara maksimum 5 tahun, sedangkan Pasal 12 ayat (a, b dan c) dan Pasal 12B seumur hidup atau 20 tahun penjara.

Untuk memudahkan penerapan dan pembuktian oleh penegak hukum, semestinya perlu ada perbedaan yang tegas antara gratifikasi yang dilarang (*corrupt gratification*) dan suap (*bribery*), terutama dalam hal *tempus delicti* dan beratnya sanksi. *Corrupt gratification* merupakan *ex-post factum* sebagai penghargaan (*reward*) yang berkaitan dan/atau bertentangan dengan tugas dan kewajiban pejabat publik. Sedangkan, suap, termasuk janji, merupakan *ex-ante factum* yaitu usaha untuk menggerakkan atau memengaruhi (*inducement*) dilakukannya tindak pidana korupsi.

Sanksi terhadap *corrupt gratification* bisa lebih berat atau lebih ringan dari suap. Lebih berat karena tindakan dan keputusan yang bertentangan dengan kewajiban dan merugikan kepentingan umum itu telah terjadi. Lebih ringan bila ternyata tindakan pejabat publik itu tidak bertentangan dengan kewajibannya, akan tetapi kita mengkriminalisasi tindakan ini karena berpotensi atau menciptakan budaya suap/korupsi. *Bribery* dihukum lebih ringan karena tindakan korup yang merugikan itu belum terjadi.

Selain itu, untuk memudahkan pembuktian seharusnya penerapan pembuktian terbalik (*reversed burden of proof*) tidak dibatasi pada penerimaan gratifikasi dengan nilai di atas Rp 10 juta. Penerima gratifikasi harus membuktikan sebaliknya bahwa gratifikasi yang dia terima bukan suap, berapapun jumlahnya. Pembuktian terbalik ini penting terutama untuk mengungkap penambahan kekayaan yang tidak sah (*illicit enrichment*) sebagai hasil penerimaan gratifikasi yang ilegal.

Kelemahan lain dari undang-undang tipikor kita adalah tidak ada atau tidak jelasnya pengaturan dan pemberian sanksi pada pemberi gratifikasi ilegal dan suap. Pasal 12B dan 12C hanya memidana penerima gratifikasi. Padahal, untuk mencegah terjadinya korupsi (*corrupt gratification*), kedua belah pihak dalam hal ini si pemberi gratifikasi (*demand side*) harus juga tegas diancam pidana.

Celah lain dari undang-undang tipikor kita adalah juga tidak ada atau tidak jelasnya pengaturan dan pemberian sanksi pada pihak ketiga (agen) pemberi dan penerima gratifikasi atau suap. Dalam Prevention of Corruption Act Singapura pemberi dan penerima gratifikasi dan suap (juga agennya) tetap dipidana meskipun gratifikasi dan suap itu diberikan atau diterima melalui orang ketiga/agen. Dalam kasus mantan Presiden PKS Lutfi Hasan Iskhaq, misalnya, KPK akan

menemui kesulitan karena dia tidak/belum menerima sendiri gratifikasi/suap itu, tetapi diduga diterima melalui agennya, yaitu Akhmad Fatonah yang bukan seorang pegawai negeri.

Kesulitan lain muncul, bagaimana bila gratifikasi ilegal dikamufleskan melalui pemberian hadiah ulang tahun kepada pejabat publik oleh agen kerabatnya dan diterima bukan oleh dia sendiri, tapi oleh anggota keluarganya?

Karena itu, saya mengusulkan agar Pasal 5, 11, 12 dan 12B dilebur dan dirumuskan menjadi satu pasal yang sekaligus mengkriminalisasi dan memidana pemberi dan penerima gratifikasi ilegal dan suap termasuk pihak ketiga/agennya. Perumusan ini sebaiknya memodifikasi Pasal 5 – Pasal 9 Prevention of Corruption Act Singapura dan Pasal 15 UNCAC (pemberian dan penerimaan gratifikasi ilegal/suap secara *directly and indirectly*/melalui agen). Pembuktian terbalik diberlakukan dalam perumusan baru ini.

Pasal 12C ayat (1) dan (2) yang mendekriminalisasi, menghapuskan tanggung jawab pidana dan memberikan impunitas kepada penerima gratifikasi ilegal yang melaporkannya dalam waktu 30 hari sebaiknya dihapuskan karena bertentangan dengan UNCAC. Seperti dalam kasus Ketua SKK Migas, Rubi Rubiandini, pasal ini bisa dimanfaatkan untuk lolos dari jeratan hukum bila ia dapat membuktikan bahwa yang ia terima adalah gratifikasi (yang belum 30 hari), bukan suap.

Penjelesan gratifikasi hendaknya diperluas sehingga termasuk gratifikasi seks. Gratifikasi seks merupakan bentuk gratifikasi ilegal yang dapat dipidana yang tidak jarang terjadi terutama dalam proses pengadaan barang dan jasa, promosi jabatan dan pembuatan kebijakan publik.

Percobaan, pembantuan dan permufakatan untuk memberi dan menerima gratifikasi ilegal baik langsung maupun tidak langsung juga dapat dipidana.

