

MENGUAK RELEVANSI KETENTUAN GRATIFIKASI DI INDONESIA*

Topo Santoso

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

E-mail: santosox@ui.ac.id dan toposantoso@yahoo.com

Abstract

Gratification is defined as a gift in broad meaning, which cover money, goods, discount, commision, loan without interest, travel ticket, accomodation facility, tour travelling, free health service, and other facilities. The issue is that many institutions have used definion of gratification provided in Law No.20 of the Year 2001 to regulate ethical code in the institutions. This is interesting because the definition in the Law deal with criminal offence while definition in the ethical code deal with ethical violation. Sincronization is needed to differentiate between gratification in criminal law perspective and ethical perspective.

Key words: gratification, corruption, KPK

Abstrak

Gratifikasi diartikan 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. Terdapat permasalahan yakni banyak instansi yang menggunakan definisi gratifikasi yang diambil dari UU No.20 Tahun 2001 untuk mengatur kode etik di masing-masing instansi maka hal ini cukup membingungkan karena rumusan yang ada dalam UU No. 20 Tahun 2001 itu merupakan tindak pidana, bukan pelanggaran etika. Oleh sebab itu, sebaiknya ada sinkronisasi peraturan lain dengan ketentuan dalam UU No. 20 Tahun 2001.

Kata kunci: gratifikasi, korupsi, KPK

Pendahuluan

Ekonomi pasar tumbuh sejalan perkembangan dan kemajuan manusia dan bertindak untuk mencapai kesejahteraan manusia dengan segala permasalahan yang ada. Ini sudah berlangsung sejak lama, ketika pertumbuhan dan pemasaran terhadap kegiatan ekonomi mulai memasuki abad baru dalam masyarakat yang menjalankan ekonomi pasar.¹ Berbagai kegiatan ekonomi pada masyarakat dewasa ini tidak sedikit dibarengi dengan perilaku menyimpangan untuk memperoleh keuntungan sangat besar dan memperdaya birokrasi dan pejabat korup. Dalam konteks ini kita bisa bertemu dengan fe-

nomena korupsi. Korupsi sudah semikian meluas di berbagai negara, maju maupun berkembang. Menurut Transparansi Internasional, sebagaimana dikutip Ksinova, bahwa:

“Corruption is a universal problem, and according to Transparency International. It affects all sectors of society “from construction (France), education (Uganda), police (Malaysia), to parliament (Japan), the judiciary (Brazil, Burkina Faso, Ecuador, Israel and Nepal) and even Church (Greece).”²

Korupsi dapat berefek pada tatanan politik. Kondisi politik yang tadinya stabil bisa terancam bahaya jika suatu pemerintahan gagal menanggulangi korupsi. Penguasa yang berjalan selama puluhan tahun bisa hancur karena korupsi. Partai yang telah lama berjalan dan me-

* Artikel ini merupakan hasil penelitian tentang Gratifikasi dan diperkaya dengan Focus Group Discussion (FGD) 10 dan 17 November 2011 di Universitas Indonesia, dan diberikan untuk masukan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada Desember 2011 dalam memperkuat pelaksanaan pelaporan gratifikasi.

¹ Lisa Hill, “Adam Smith and the Theme of Corruption”, *The Review of Politics*, Vol. 68 No. 4, Fall 2006, Cambridge: Cambridge University Press, hlm. 639.

² Gerasimova Ksenia, “Can Corruption and Economic Crime be Controlled in Developing Countries and if so, is it cost-effective?”, *Journal of Financial Crime*, Vol. 15 No. 2, 2008, London: Emerald Group Publishing Limited, hlm. 223.

nikmati kekuasaan bisa kehilangan kekuasaan. Presiden, anggota parlemen, menteri, gubernur, bupati dan pejabat-pejabat negara bisa terhempas dari kursi terhormat mereka karena korupsi yang dilakukan.³

Berbeda dengan uraian dari sisi kekuasaan atau politik di atas, dari sisi lainnya, penanaman modal dari negara maju ke negara berkembang dalam pemberian pinjaman atau investasi langsung tidak bisa lepas dari praktek korupsi atau penyuapan, yang mau tidak mau biasa terjadi di negara berkembang.⁴ Pada saat ini, untuk memperlancar proses investasi ini dari negara maju ke negara berkembang tidak terlepas dari permintaan dari pemerintahan negara yang dituju kepada para penanam modal. Sebaliknya, ada iming-iming hadiah dari pemilik modal asing kepada kepala negara atau para pejabat yang memiliki keputusan. Hadiah ini untuk memuluskan suatu modal asing yang akan masuk ke suatu negara. Inilah yang mengawali suatu proses tindak korupsi yang terjadi di berbagai negara berkembang, termasuk Indonesia.

Korupsi mesti diatasi dan dicegah dengan berbagai cara. Dua aspek penting pencegahan korupsi adalah Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) dan pelaporan gratifikasi. Masalah yang masih muncul adalah rendahnya pelaporan gratifikasi dari seluruh total pegawai negeri dan penyelenggara negara yang ada serta penegakan hukumnya, meskipun ketentuan tentang gratifikasi telah diatur di dalam UU No. 20 Tahun 2001 jo UU No. 31 Tahun 1999 serta diatur juga dalam UU No. 30 Tahun 2002, bahkan juga diperkuat dalam beberapa kebijakan pemerintah, ternyata tingkat ketaatan untuk melaporkan gratifikasi terbilang masih rendah. Ketentuan mengenai gratifikasi ini sangat penting artinya bagi penanggulangan korupsi di Indonesia.

Ada sejumlah pertanyaan dari segi yuridis mengenai hal tersebut, yaitu: apakah ketentu-

an pidana terkait gratifikasi sudah tepat, sudah memadai dan bisa dijalankan dengan baik, ataukah justru masih ada kelemahan sehingga kurang efektif dijalankan; apakah perlu ada perbaikan terhadap ketentuan gratifikasi di dalam UU yang berlaku; apakah pengaturan gratifikasi dalam undang-undang ini belum diatur secara komprehensif; apakah perlu ada aturan yang lebih jelas mengenai gratifikasi agar proses penegakan hukum terkait gratifikasi dapat berjalan secara lebih efektif. Tulisan ini membahas persoalan pengaturan gratifikasi dan menyoal peningkatan penegakan hukum atas gratifikasi dan kelemahannya.

Gratifikasi diatur dalam Pasal 12B (1) UU No 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Unsur gratifikasi berbeda dengan unsur penyuapan. Gratifikasi acapkali digambarkan sebagai pemberian terhadap para aparat atau pejabat, yang dikhawatirkan mempengaruhi keputusan atau kebijakan yang akan diambilnya. Pemberian sendiri sebenarnya sudah dilakukan oleh manusia sejak lama. Pemberian dilakukan untuk menghargai dan menghormati manusia satu dengan lainnya. Tidak selamanya pemberian dapat dilihat semata-mata sebagai kegiatan yang tunggal. Ada tujuan lain yang mengikuti adanya pemberian, baik pada zaman dahulu maupun sekarang. Pada masa kini, pemberian ini mulai bergeser dengan tujuan utama untuk mencari keuntungan, seperti keuntungan ekonomi.

Gratifikasi terjadi karena adanya keinginan dan dorongan untuk mencari keuntungan dengan melibatkan orang lain. Terjadinya gratifikasi ini karena baik pemberi maupun penerima, dengan alasan tertentu bisa menjalin hubungan. Sebenarnya hubungan sesama anggota masyarakat akan dianggap wajar dan biasa, namun akan berbeda apabila hubungan tersebut lebih mengistimewakan satu orang daripada yang lain dalam kaitannya dengan kepentingan umum atau pemerintahan, di mana setiap orang seharusnya memiliki hak yang sama.

Sebagian masyarakat kita mempunyai kebiasaan atau praktik memberikan tip (uang tambahan) untuk para petugas dalam menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi mere-

³ Gabriella R. Montinola dan Robert W. Jackman, "Sources of Corruption: A Cross-Country Study," *British Journal of Political Science*, Vol. 32 No. 1, January 2002, Cambridge: Cambridge University Press, hlm. 149.

⁴ Jeff Everett, Dean Neu, dan Abu Shiraz Rahaman, "The Global Fight against Corruption: A Foucaultian, Virtues-Ethics Framing," *Journal of Business Ethics*, Vol. 65 No. 1, April 2006, New York: Springer, hlm. 4.

ka. Ini dilakukan untuk hal-hal yang sederhana seperti mengurus Surat Izin Mengemudi (SIM), hingga pelayanan Pasport, mengurus Ijin Usaha, dan lain-lain. Pemberian uang jasa atau tip itu dilakukan agar urusannya lancar. Hal-hal semacam ini akan mudah kita temui pada berbagai urusan masyarakat dengan sektor publik atau pemerintahan.

Pegawai negeri atau penyelenggara negara terkadang juga menerima hadiah atau pemberian berbagai pihak (seperti rekanan kerja, sahabat, kenalan, dan sebagainya) yang diberikan pada saat ada urusan tertentu atau kadang juga tidak ada urusan. Pemberian atau hadiah (atau juga hibah) kerap dijadikan alasan pejabat yang memiliki harta atau kekayaan yang cukup besar dari pejabat. Tidak mengherankan kita mendapati peningkatan sangat besar harta kekayaan seorang pegawai negeri atau pejabat yang tidak bisa diproses sebagai kasus korupsi, karena beralasan harta kekayaan itu adalah hadiah atau hibah. Ini yang terjadi pada masa lalu sampai kini. Ini menjadi alasan lahirnya ketentuan gratifikasi di undang-undang, sebab pembuktiannya lebih mudah dibandingkan suap (*bribery*).

Menelusuri Gratifikasi dan Memahami Artinya

Korupsi yang terjadi, termasuk korupsi politik didalamnya, akan mengancam proses demokrasi yang lebih membawa kepada keterbukaan. Pada negara yang tidak memberikan akuntabilitas publik, tanggung jawab negara terhadap rakyat, dan tersedianya institusi-institusi demokrasi, serta tidak adanya keterbukaan pers akan menyebabkan korupsi berjalan langgeng, menjadi satu dalam pemerintahan selama bertahun-tahun tanpa adanya perubahan akan membawa pada keruntuhan negara itu sendiri.⁵

Pendekatan demokrasi yang berkelanjutan tidak mengaggap bahwa negara sebagai wasit yang netral atau sebagai perwujudan teknis yang memprotes tuntutan dari masyarakat saja.

Adanya politik yang mengancam demokrasi yang berjalan, mengajak ada pendekatan yang lebih baik untuk memproses setiap kemungkinan yang ada. Korupsi dalam tahap ini sebagai hal yang bertentangan dengan suatu perilaku politik yang baik. Korupsi negara ini bisa dilihat sebagai korupsi politik. Melalui beragam cara dan bertemu dalam satu tujuan dan berakibat dalam merusak sistem yang ada dari dalam.⁶

Perlu ada penguatan terhadap demokrasi sebagai pilar penting dalam membentuk negara untuk menghindari hal-hal tersebut, walaupun tidak dapat menjamin sepenuhnya akan terlepas dari masalah korupsi. Korupsi dapat mengurangi kepercayaan publik kepada institusi politik dan itu adalah masalah yang serius jika terjadi demikian terhadap pemerintahan dalam negara itu sendiri.⁷ Demokrasi ini dapat menghindari timbulnya kesenjangan antara masyarakat dan negara, antara kekayaan dan kekuasaan, maka upaya untuk mengembalikan keseimbangan yang lebih besar mungkin dapat membantu baik demokratisasi maupun reformasi korupsi.

Terdapat sebuah perilaku yang menyebabkan orang menjalankan usahanya dan mempraktekkan pola gratifikasi di dalamnya dalam rangka menjalin relasi bisnis.⁸ Landasan berpikir secara ekonomis ini membuat orang tidak ragu untuk memberikan kepada seseorang suatu barang atau jasa atau fasilitas lainnya dalam bentuk tertentu kepada pihak lain. Pemberian kepada pihak lain dianggap sebagai cara yang tepat untuk menanamkan suatu ingatan baik di mata penerima yang biasanya adalah seseorang yang memiliki pengaruh. Pengaruh inilah yang sebenarnya menjadi target utama oleh si pem-

⁵ Fiona Robertson-Snape, "Corruption, Collusion and Nepotism in Indonesia," *Third World Quarterly*, Vol. 20 No. 3, Jun 1999, New York: Routledge (The New Politics of Corruption), hlm. 591.

⁶ John Gerring and Strom C. Thacker, "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism," *British Journal of Political Science*, Vol. 34 No. 2, Apr. 2004, Cambridge: Cambridge University Press, hlm. 300.

⁷ Eric C. C. Chang and Yun-han Chu, "Corruption and Trust: Exceptionalism in Asian Democracies?," *The Journal of Politics*, Vol. 68 No. 2, May 2006, Cambridge: Cambridge University Press, hlm. 259.

⁸ Gregory B. Turner, G. Stephen Taylor, dan Mark F. Hartley, "Ethics, Gratuities, and Professionalization of the Purchasing Function," *Journal of Business Ethics*, Vol. 14 No. 9, September 1995, New York: Springer, hlm. 751.

beri dimana berharap bahwa kedudukannya akan selalu diperhatikan oleh si penerima.

Mengetahui arti dari suatu hal adalah sangat penting, demikian halnya mengetahui arti dari gratifikasi yang menjadi topik dari artikel ini. Gratifikasi semula hanya pemberian di luar yang biasa diterimanya, menjadi suatu tindakan memberi dan diberi yang bertentangan dengan kepentingan umum. Makna awal gratifikasi yang bersifat lebih sosial yaitu kegiatan baik berupa pemberian hadiah menjadi bergeser. Perbuatan tersebut akhirnya dilarang dan merupakan suatu bentuk tindak pidana (yaitu gratifikasi yang terlarang). Gratifikasi yang ini dianggap bertentangan dengan rasa keadilan dan sebagai bentuk tindakan yang bertentangan dengan undang-undang yang dibuat oleh negara.⁹

Gratifikasi berasal dari bahasa Belanda, *gratificatie* yang kemudian diadopsi menjadi bahasa Inggris *gratification*, yang berarti hadiah. Istilah ini kemudian muncul di negara-negara Anglo Saxon dan Eropa kontinental. *Gratification* muncul karena sulitnya pembuktian mengenai suap (*bribery*). Sebelumnya *gratification* lebih dikenal dengan kata *gift* (pemberian).

Terdapat dua istilah yang digunakan dalam *Black's law dictionary*, yaitu *gratification* dan *gratuity*. *Gratification* adalah suatu *gratuity*, suatu balas jasa (*a recompense*) atau hadiah (*reward*) atas suatu pelayanan atau keuntungan (*benefit*), yang diberikan dengan sukarela, tanpa adanya bujukan atau janji. Sementara *gratuity* diartikan sebagai: suatu yang di dapatkan atau diterima tanpa adanya bargain tertentu atau bujukan; sesuatu yang diberikan dengan tanpa biaya (gratis) atau tanpa perlu dibalas; suatu hadiah (*gift*); suatu yang “*voluntarily given in return for a favor or especially a service*” dengan demikian mencakup hadiah (*a bounty*), tip, suap (*bribe*).¹⁰

Kadang ada yang membedakan gratifikasi menjadi dua, yaitu gratifikasi negatif dan gratifikasi positif. Gratifikasi positif adalah pembe-

rian hadiah tanpa pamrih atau tanpa mengharap balasan apapun, sedangkan gratifikasi negatif adalah pemberian hadiah dengan tujuan pamrih (bantuan atau keuntungan).

Penjelasan Pasal 12B (1) UU No. 20 Tahun 2001, menjelaskan arti 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. Gratifikasi tersebut baik yang diterima di dalam negeri mau pun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik. Pemberian tersebut dinilai sebagai gratifikasi jika diberikan kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dan pemberian tersebut berhubungan dengan jabatan pegawai yang bersangkutan dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya.

Terdapat istilah yang mirip dengan gratifikasi, yakni suap (*bribery*) dan pemberian (*gift*). *Gratification* dan *gift*, jika dilihat sekilas memiliki pengertian yang hampir sama, tetapi diantara keduanya terdapat perbedaan, yaitu secara kontekstual *gift* adalah perpindahan sesuatu (barang atau uang) dari seseorang pada orang lain tanpa pamrih atau mengharap imbalan, sedangkan *gratification* adalah upah atau imbalan dari seseorang (pemberi) kepada orang lain (penerima) tanpa diminta atau diperjanjikan terlebih dahulu, atas suatu pelayanan atau keuntungan yang didapat oleh pemberi.¹¹

Gratifikasi merupakan bentuk khusus dari *gift*, yang membedakan antara gratifikasi dan pemberian adalah latar belakangnya. Perpindahan sesuatu (barang atau uang) dari pemberi kepada penerima yang terjadi dalam suatu *gift* pemberian tidak dilatar belakangi suatu hal tertentu, namun perpindahan sesuatu (barang atau uang) dari pemberi kepada penerima yang terjadi dalam gratifikasi dilatarbelakangi oleh keuntungan yang didapat oleh pemberi, walaupun imbalan atau upah yang diberikan dalam

⁹ Laporan hasil Focus Group Discussion (FGD) pada tanggal 10 dan 17 November 2011, di Universitas Indonesia, Depok, Jawa Barat.

¹⁰ Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary, 6th Edition*, St.Paul. Minn: West Publishing Co, hlm. 700-701.

¹¹ Laporan hasil Focus Group Discussion (FGD), *op.cit.*

gratifikasi adalah bukan hal yang diperjanjikan atau dipersyaratkan terlebih dahulu.¹²

Lebih jauh mengenai suap, *Black's Law Dictionary* (6th edition), mengartikan suap (*bribe*) sebagai:

*"any money, goods, right in action, property, thing of value, or any preferment, advantage, privilege or emolument, or any promise or undertaking to give any, asked, given, or accepted, with a corrupt intent to induce or influence action, vote, or opinion of person in any public or official capacity."*¹³

Dalam bahasa yang populer, gratifikasi merupakan suatu upaya menanam jasa, sehingga pemberian-pemberian yang dilakukan oleh pengusaha kepada pejabat termasuk kepada keluarganya tidak diikuti dengan komitmen-komitmen khusus dan tertentu, jadi suap sudah jelas diberikan dengan tujuan karena ingin mempermudah suatu urusan dan pemberian diberikan, karena suatu jabatan tertentu. Dalam suap, penerima dan pemberi dipidana. Akan tetapi jika pemberian (*gift*) maka cukup penerima yang dipidana.¹⁴

Beberapa negara mempunyai definisi gratifikasi yang. Ada yang mengaturnya sedemikian rinci dengan menyebutkan jenis pemberian atau fasilitas, ada juga yang hanya mencantumkan pemberian dalam artian yang luas. Pendefinisian yang belum seragam ini menimbulkan berbagai jenis penafsiran tersendiri mengenai gratifikasi sebagai konsekuensi logis dari berbedanya definisi. Sebagai contoh suap dan gratifikasi di Inggris yang diatur dalam ketentuan yang sama. Hal ini jauh berbeda dengan ketentuan yang ada di Amerika Serikat yang membedakan antara suap dan gratifikasi dilihat dari maksud.

Definisi gratifikasi berbeda-beda antara negara yang satu dengan negara yang lain. Ada yang mengartikan gratifikasi sebagai segala macam pemberian dalam bentuk uang atau sesuatu yang dapat dinilai dengan uang, ada pula negara yang merinci gratifikasi mulai dari me-

nyebutkan macam-macam bentuk gratifikasi, pihak penerima, dan adanya maksud atau keinginan tertentu. Ada pula negara yang membedakan tegas antara gratifikasi yang tidak sah dan suap. Gratifikasi yang tidak sah, yaitu gratifikasi yang diberikan setelah pejabat publik menyelesaikan suatu tindakan atau perbuatan (dalam hal ini gratifikasi dianggap sebagai *reward*). Istilah gratifikasi tidak sah (*gratifikasi unlawful*) muncul di Amerika Serikat. Selain mengenai gratifikasi tidak sah, Hukum Amerika Serikat juga secara spesifik memberikan batasan yang jelas mengenai suap, yaitu perbuatan yang dilakukan untuk mempengaruhi pejabat publik. Perbedaan diantara suap dan gratifikasi tidak sah terletak pada waktunya, jika gratifikasi tidak sah setelah tindakan pejabat publik selesai, sedangkan suap diberikan sebelum pejabat publik melaksanakan tindakan.

Beragamnya definisi gratifikasi bisa jadi karena banyaknya kata yang memiliki kedekatan makna dengan gratifikasi seperti kata suap, hibah, hadiah dan tip. Perbedaan ini, secara garis besar, dapat ditinjau dari tiga unsur yaitu unsur waktu, pihak penerima dan maksud dari pemberian itu. Perbedaan ini berdampak pada pengelompokan apakah perbuatan tersebut merupakan tindak pidana atau bukan, karena seringkali pembatasan yang kurang jelas menjadikan para penegak hukum juga rancu untuk menilai apakah perbuatan itu merupakan tindak pidana atau bukan. Oleh karena itu, gratifikasi harus diperjelas definisinya supaya dalam aplikasinya juga tidak banyak menimbulkan masalah baru dan dapat dijalankan secara maksimal.

Ketentuan yang Berkaitan dengan Gratifikasi

Saat ini sebagian instansi pemerintah (kementerian dan BUMN) telah mendorong kewajiban melaporkan gratifikasi yang diterimanya dari pihak lain. Seperti dilakukan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional yang telah menyampaikan kepada seluruh kementerian dan lembaga negara mewajibkan pelaporan gratifikasi. Hal ini tentu sangat sesuai dengan semangat pencegahan dan pem-

¹² *Ibid*

¹³ Black, *op.cit.*, hlm. 191.

¹⁴ Laporan hasil Focus Group Discussion (FGD), *op.cit.*

berantasan korupsi sebagai tercermin dalam ketentuan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang melarang adanya gratifikasi dan mengancamnya dengan pidana yang cukup berat. Agar terhindar dari ancaman tersebut, maka setiap penerima gratifikasi mesti melaporkan kepada KPK tentang penerimaan itu sesuai waktu yang ditentukan.

Sebenarnya upaya untuk mencegah pintu korupsi melalui larangan menerima gratifikasi sudah lahir jauh sebelum era reformasi. Pada tahun 1974, Presiden Soeharto pernah mengeluarkan aturan yang menegaskan larangan bagi pegawai negeri dalam penerimaan/pemberian hadiah. Disebutkan dalam Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1974 tentang Beberapa Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri dalam Rangka Pendayagunaan Aparatur Negara dan Kesederhanaan Hidup, khususnya Pasal 7, bahwa Pegawai Negeri, Anggota ABRI, dan Pejabat dilarang menerima hadiah atau pemberian lain serupa itu dalam bentuk apapun kecuali dari suami, isteri, anak, cucu, orang tua, nenek atau kakek dalam kesempatan-kesempatan tertentu, seperti ulang tahun, tahun baru, lebaran, natal dan peristiwa-peristiwa lain yang serupa, kecuali apabila adat belum memungkinkan.

Pasal 8 dari Keputusan Presiden ini mengatur bahwa Pegawai Negeri, Anggota ABRI dan Pejabat dilarang menerima hadiah atau pemberian lain-lain serupa itu dalam bentuk apapun dan dari siapapun juga dalam kesempatan-kesempatan lain diluar yang tersebut dalam Pasal 7 Keputusan Presiden ini, apabila ia mengetahui atau patut dapat menduga, bahwa pihak yang memberi mempunyai maksud yang bersangkutan paut atau mungkin bersangkutan paut langsung dan tidak langsung dengan jabatannya atau pekerjaannya.

Selain larangan penerimaan hadiah, juga diatur larangan pemberian hadiah, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 yang menentukan sebagai berikut:

- (1) Pegawai Negeri, Anggota ABRI, dan Pejabat dilarang memberikan hadiah atau pemberian lain yang serupa itu atas biaya negara.

- (2) Termasuk dalam pengertian pemberian lain yang serupa dalam ayat (1) Pasal ini, adalah :
 - a. Mengirim karangan bunga;
 - b. Mengadakan selamatan;
 - c. memasang iklan ucapan selamat.

Menurut Penjelasan Pasal 12 B ayat (1) UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, gratifikasi merupakan 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.

Komisi Pemberantasan Korupsi sendiri telah mengembangkan pengendalian gratifikasi sebagai unsur pendorong pemberantasan korupsi, dimana hal ini dilandasi oleh sejumlah aturan, khususnya: 1. Pasal 12 B dan Pasal 12 C UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; 2. PP 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah; 3. Bagian ketiga tentang Prinsip Integritas pada Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 07/PMK/2005 tentang pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan perilaku Hakim Konstitusi; dan 4. Nilai kedua tentang integritas pada Kode Etik dan Perilaku Pegawai Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Pada tahun 2010 KPK telah mengeluarkan Buku Saku Gratifikasi yang berisi informasi tentang apa itu gratifikasi, contoh-contoh gratifikasi, sanksi pidana untuk gratifikasi, siapa yang harus melaporkan gratifikasi, dan mekanisme pelaporan gratifikasi.¹⁵

Pengaturan mengenai gratifikasi di Indonesia sebenarnya sudah dimulai sejak lama. Dalam pandangan yuridis ini kita bisa melihat pada aturan yang terdapat dalam undang-undang. Dalam hal ini pemberian yang biasa dilakukan oleh masyarakat kepada para pejabat atau

¹⁵ KPK, 2010, *Buku Saku Gratifikasi*, Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi.

pemangku jabatan yang memiliki kedudukan dalam pemerintahan kini dilarang. Sebelumnya pemberian ini biasa dilakukan, namun melalui aturan yang terdapat dalam undang-undang hal tersebut tidak lagi boleh dilakukan.

Pengaturan gratifikasi dalam hukum adalah sebagai bentuk aturan yang mempertegas mengenai larangan pemberian hadiah yang berkaitan dengan jabatan atau kedudukan seseorang dalam pemerintah dan negara. Selanjutnya hukum ini untuk menjaga nilai moral di mana gratifikasi bertentangan dengan nilai yang ideal dalam menjalankan tata pemerintahan. Hukum mempunyai kekuasaan untuk melarang suatu hal dilaksanakan atau tidak. Dalam hal ini hukum melarang gratifikasi atau pemberian hadiah kepada para pemilik kedudukan di pemerintahan untuk tidak dilaksanakan. Larangan ini berkaitan karena pemberian hadiah kepada para pejabat pemerintahan ini akan mengganggu kinerja dan tanggung jawab pejabat dalam menjalankan tugas yang sudah menjadi kewajibannya.

Selama 11 tahun sejak lahirnya UU No. 20 Tahun 2001, penerapan UU No 20 Tahun 2001 ternyata masih belum sempurna. Salah satu ketidaksempurnaan itu adalah belum efektifnya penerapan pasal-pasal tentang gratifikasi. Hal itu bisa dilihat dari masih minimnya jumlah koruptor yang dijerat dengan dakwaan gratifikasi. Fakta lainnya, masih rendahnya tingkat kepatuhan pelaporan dari pihak yang menerima gratifikasi. Dalam konteks ini selalu saja ada beberapa faktor yang dapat menjelaskan pasal-pasal gratifikasi seakan menjadi kurang bergigi.¹⁶ Salah satu faktor kemungkinan berkaitan dengan kelemahan regulasi itu sendiri. Pengaturan tentang gratifikasi sebagaimana diatur dalam UU No 20 Tahun 2001 yang kemudian diperkuat dengan UU No 30 tahun 2002, masih memiliki kekurangan. Mulai dari rumusan definisi, rumusan pidanaan, hingga mekanisme pelaporan.

Gratifikasi yang terlarang (*unlawful gratuity*) bukan hanya dilarang di Indonesia, tetapi juga di berbagai negara, meskipun berbeda dalam hal pengertian dan cakupannya, akan teta-

pi substansi dari gratifikasi yang kita kenal dalam UU No. 20 Tahun 2001 juga dikenal dan diancam pidana juga di berbagai negara. Di Indonesia diatur di penjelasan Pasal 12 B ayat (1) UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindakan Pidana Korupsi. Sementara itu di Turki ketentuan tentang gratifikasi diatur di *Regulation on the Ethical Behavior Principles of Civil Servants (the Regulation)*, jadi diaturnya di peraturan mengenai Etika Berperilaku para pegawai pemerintah. Hal yang kurang lebih sama di Jepang. Di negara ini ketentuan tentang gratifikasi diatur di Pasal 6 *National Public Services Ethics Act (Act No. 129 of 1999)*. Berbeda halnya dengan tetangga Jepang yaitu Korea Selatan. Di Korea Selatan gratifikasi diatur di Pasal 129 UU Pidana atau the Criminal Act.

Seperti halnya di Indonesia, ketentuan gratifikasi di Malaysia, Australia, Hongkong, Singapura, Zambia, Brunei, dan India, diatur di UU Anti Korupsi atau UU Komisi Pemberantasan Korupsi. Di Malaysia diatur di *Act 694, Malaysian Anti Corruption Commission Act 2009*. Begitu juga di Australia yang mengaturnya di *Corruption and Crime Commission Act 2003*. Hal yang kurang lebih sama terjadi di Hongkong. Di negara ini gratifikasi diatur di *Section 3 Prevention of Bribery Ordinance (Chapter 201, Laws of Hongkong)*.

Gratifikasi di Singapura, diatur di *chapter 21, Prevention of Corruption Act (CPA) 1960*. Di Zambia diatur di *Article 29 The Anti-Corruption Commission Act Chapter 91 of the Laws of Zambia*. Di Brunei Darussalam diatur di *Pasal 16 prevention of corruption act, Laws of Brunei Chapter 131*. Sementara Di India diatur di *Pasal 7 Prevention of Corruption Act (Act No. 49 of 1988)*. Gratifikasi juga diatur di negara Amerika Serikat dan Inggris. Dengan demikian Indonesia, seperti sebagian besar negara-negara lain, mengatur masalah gratifikasi di UU Anti Korupsi dan UU Komisi Anti Korupsi.

Suatu pembahasan yang menarik berikut kasus-kasus yang terjadi yang membahas sekaligus penyuapan (*bribery*) dan gratifikasi terlarang (*illegal gratuity*) dapat kita lihat pada tulisan A David Pardo; Jonathan Hill; Patrick Al-

¹⁶ Laporan hasil Focus Group Discussion (FGD), *op.cit.*

berts. Di sini para penulis mengupas perbedaan antara suap dan gratifikasi illegal sebagai berikut:

*The critical distinction between bribery and illegal gratuity is that the former requires proof of intent, while the latter does not. Bribery demands "a specific intent to give or receive something of value in exchange for an official act," while an illegal gratuity "requires only that the gratuity be given...for or because of an official act".*¹⁷

Perbedaan sebagaimana dipaparkan di atas, tidak berbeda dengan pemahaman kita tentang penyuapan dan gratifikasi terlarang di Indonesia.

Tidak hanya instrumen hukum nasional, hukum internasional pun mengakui bahwa pada prinsipnya pejabat publik tidak diperkenankan menerima suatu pemberian yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan. Hal itu ditegaskan dalam *Article 8 United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) yang menginstruksikan negara peserta konvensi untuk merumuskan mekanisme tentang cara bagi pejabat publik untuk mengumumkan kegiatan di luar dinas, pekerjaan, investasi, aset, dan hadiah atau keuntungan yang menimbulkan konflik kepentingan terkait jabatannya.

Perkembangan Rumusan dan Sanksi

UU 20 Tahun 2001 mulai menggunakan kata gratifikasi. Namun, larangan terhadap penerimaan hadiah atau bentuk pemberian lainnya sudah muncul bertahun lalu, meskipun tidak tegas menyebut gratifikasi, khususnya pada PERPU No 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi, khususnya Pasal 17. Rumusan Pasal 17 dapat ditarik pemahaman bahwa PERPU No 24 Tahun 1960 tidak mengatur larangan menerima hadiah bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara, akan tetapi mengatur larangan memberi hadiah. Dalam konteks ini, rumusan Pasal 17 sebenarnya termasuk kategori tindak pidana

suap (*bribery*) yang berbeda dari sisi derajat keseriusannya dengan gratifikasi.

Sebelas tahun kemudian lahir UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang pada Pasal 1 yang menegaskan ancaman hukuman bagi barang siapa tanpa alasan yang wajar, dalam waktu yang sesingkat-singkatnya setelah menerima pemberian 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. Berdasar penggunaan unsur 'barang siapa', Pasal 1 UU No. 3 Tahun 1971 seperti masuk dalam delik umum yaitu bisa dilakukan oleh setiap orang, dan tidak secara khusus merujuk ke status pegawai negeri atau penyelenggara negara. Namun, sesuai rumusannya, Pasal 1 tersebut merujuk tiga pasal dari KUHP yakni Pasal 418, 419, dan 420 yang mengatur tentang ancaman pidana bagi pejabat negara, hakim, dan penasihat hukum yang menerima hadiah atau janji, jadi dengan menyebut ketiga pasal KUHP itu, Pasal 1 UU No 3 Tahun 1971 sebenarnya justru membuat rumusan pidana merupakan delik *propria* yang merujuk subyek dengan kualifikasi tertentu yakni pejabat, hakim, dan penasihat hukum.

Selain peraturan tersebut di atas, juga terdapat Keppres Nomor 10 Tahun 1974 berjudul "Beberapa Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri Dalam Rangka Pendayagunaan Aparatur Negara dan Kesederhanaan Hidup". Menurut peraturan ini, aparatur negara yang terdiri dari ABRI, pegawai negeri, dan pejabat dilarang untuk menerima sekaligus memberi hadiah atau pemberian dalam bentuk lain. Jadi, Keppres No 10 Tahun 1974 ini memposisikan aparatur negara sebagai objek sekaligus subjek dari praktik pemberian hadiah yang dilarang. Hukuman bagi aparatur negara yang melanggar larangan ini merujuk pada PP No 11 Tahun 1952 tentang Hukuman Jabatan dan UU No 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berikutnya, ada pula larangan bagi pegawai negeri menerima hadiah yang terdapat pada PP No 30 Tahun 1980. Dalam PP ini dinyatakan bahwa setiap Pegawai Negeri Sipil dilarang menerima hadiah atau sesuatu pemberian beru-

¹⁷ A David Pardo; Jonathan Hill; Patrick Alberts, "Public Corruption," *The American Criminal Law Review*, Vol. 44 No. 2, Spring 2007.

pa apa saja dari siapapun juga yang diketahui atau patut dapat di duga bahwa pemberian itu bersangkutan atau mungkin bersangkutan dengan jabatan atau pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan. Dalam Pasal 4 angka 8 PP penggantinya yaitu PP No 53 Tahun 2010, rumusannya hampir sama. Perbedaannya terletak pada ancaman hukuman disiplin yang akan dijatuhkan.

Ketentuan tentang larangan bagi pegawai negeri menerima hadiah atau janji tidak dimuat dalam UU No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Barulah pada UU No 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No 31 Tahun 1999, ketentuan ini diadakan lagi dengan menggunakan nomenklatur 'gratifikasi'. Hal ini dimuat dalam Pasal 12B dan Pasal 12C. Pasal 12B menjabarkan rumusan pidana terhadap perbuatan gratifikasi yang dikategorikan sebagai suap, sedangkan Pasal 12C menjabarkan prosedur pelaporan penerimaan gratifikasi yang dapat melepaskan si penerima dari jerat-an sanksi pidana.

Mekanisme pelaporan penerimaan gratifikasi diatur dalam UU No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya Pasal 16,17, dan 18 yang mengatur bahwa laporan penerimaan gratifikasi disampaikan secara tertulis dengan mengisi formulir yang ditetapkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Diatur pula bahwa KPK hanya memiliki waktu paling lama 30 hari untuk menetapkan status kepemilikan gratifikasi. Dalam rangka itu, KPK dapat meminta keterangan si penerima gratifikasi.

Rumusan sanksi untuk tindak pidana terkait bentuk pemberian kepada aparatur negara dalam perkembangannya mengalami perubahan. Pada awalnya, diatur dalam PERPU No 24 Tahun 1960, pemberi hadiah atau janji diancam hukuman maksimal 12 tahun penjara atau denda Rp.1 juta. UU No 3 Tahun 1971 memberikan ancaman hukuman penjara seumur hidup atau penjara selama-lamanya 20 tahun, serta denda maksimal Rp30 juta. Rumusan berikutnya diatur dalam Pasal 12B ayat (2) jumlahnya kembali meningkat yakni penjara seumur hidup atau minimal 4 tahun penjara serta denda Rp220 juta.

Tiga pasal KUHP yakni Pasal 418, 419, dan 420 juga menetapkan sanksi hukuman yang beragam. Sesuai urutannya Pasal 418 memuat rumusan pemidanaan terendah yakni 6 bulan penjara serta denda Rp 4.500. Diikuti dengan Pasal 419 yang memberi ancaman pidana selama lima tahun, tanpa denda. Terakhir Pasal 420 juga tidak memuat hukuman denda, tetapi hanya penjara selama dua tahun.

Berikutnya, PP Aturan Disiplin PNS juga memuat aturan saksi terhadap pegawai negeri yang menerima sesuatu terkait jabatannya. Pengaturannya adalah tentang sanksi disiplin dengan gradasi ringan-sedang-berat. Untuk kasus penerimaan hadiah atau janji oleh pegawai negeri, maka ancaman hukumannya adalah sanksi disiplin berat. Merujuk pada PP No 53 Tahun 2010, sanksi disiplin berat mencakup penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun; pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah; pembebasan dari jabatan; pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Berdasarkan uraian di atas, jelas terlihat bahwa sudah ada kerangka hukum yang mencegah adanya gratifikasi untuk memperkuat integritas para aparatur pemerintahan. Namun demikian, berbagai peraturan itu tidak mudah dilaksanakan mengingat banyak aspek menyangkut gratifikasi ini khususnya aspek sosiologis dari masyarakat yang beragam. Maka, rumusan pidana terhadap gratifikasi pun tampak tidak begitu tegas. Masalahnya juga, tingkat kepatuhan aparat negara untuk melaporkan gratifikasi cukup rendah. Jika dianalisa, sebenarnya banyak faktor penyebab rendahnya tingkat kepatuhan pelaporan gratifikasi. Salah satu faktor itu adalah kelemahan dari sisi regulasi.

Persoalan pengaturan gratifikasi memang bisa dilihat dari Pasal 12B yang tidak merumuskan secara jelas tentang apa itu gratifikasi. Definisi itu justru dijabarkan pada bagian penjelasan Pasal 12B ayat (1), yaitu:

Yang dimaksud dengan 'gratifikasi' dalam ayat ini adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, ba-

rang, 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.

Penjelasan Pasal 12B ayat (1) mendefinisikan gratifikasi sebagai perbuatan yang ‘netral’ dalam arti, tidak mesti suatu tindak pidana. Namun, Pasal 12B ayat (2) menegaskan gratifikasi sebagai tindak pidana dengan ancaman hukuman yang cukup berat. Baik itu Pasal 12B ayat (2) maupun Pasal 12, sama-sama mengatur tentang ancaman pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah berkaitan dengan jabatannya, walaupun lebih elaboratif, pada dasarnya rumusan Pasal 12 berakar pada Pasal 418, 419, dan 420 KUHP.

Masalah definisi gratifikasi pada perkembangannya memengaruhi ketentuan yang bersifat teknis. Sebagai contoh, Peraturan Menteri Keuangan tentang Pengelolaan Barang Milik Negara yang Berasal dari Barang Rampasan Negara dan Barang Gratifikasi. PMK ini menggunakan kata gratifikasi sebagai nama barang yang termasuk kategori Barang Milik Negara. Pasal 1 angka 9 mendefinisikan barang gratifikasi adalah “barang yang telah ditetapkan status gratifikasinya menjadi milik negara oleh Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi”. PMK ini berarti telah mempersempit makna gratifikasi itu sendiri. Gratifikasi dimaknai hanya sebagai barang yang telah ditetapkan statusnya menjadi milik negara oleh KPK. Padahal, sebagaimana diatur dalam UU No 20 Tahun 2001 dan UU No 30 Tahun 2002, keputusan KPK atas barang gratifikasi yang dilaporkan bisa berupa dua pilihan yakni ditetapkan sebagai milik negara atau milik si penerima.

Selain masalah di atas, ada juga persoalan kontradiksi atau perbedaan kategori antara fakultatif atau imperatif dari suatu perintah. Hal ini misalnya menyangkut perkataan yang digunakan Pasal 12B yaitu kata “dianggap”. Penggunaan kata ini mengakibatkan pegawai negeri atau penyelenggara negara tidak merasa wajib

melaporkan gratifikasi yang mereka terima. Rumusan tersebut bertentangan dengan Pasal 16 UU No 30 tahun 2002 yang justru tegas menggunakan kata “wajib”.

Cakupan gratifikasi pun masih tidak jelas. Pada satu sisi, Pasal 12B ayat (1) menampilkan gratifikasi dalam makna luas, dalam arti pemberian dalam bentuk apapun. Namun, di sisi lain, Penjelasan Pasal 12B ayat (1) membatasi jenis-jenis gratifikasi antara lain berupa pemberian uang, barang, rabat (discount), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Rumusan tersebut, meskipun menggunakan kata “antara lain” tetapi hal ini bisa dilematis. Hal ini disebabkan, apabila, rumusannya luas seperti Pasal 12B, maka aparat penegak hukum, mulai dari KPK hingga hakim, tidak memiliki pijakan yang tegas tentang bentuk pemberian apa yang dapat dikategorikan sebagai gratifikasi. Sebaliknya, apabila rumusannya definitif seperti Penjelasan 12B ayat (1), maka akan berpotensi terjadi penyelundupan hukum. Penerima gratifikasi bisa saja berkelit untuk tidak melaporkan kepada KPK dengan alasan pemberian yang dia terima tidak termasuk jenis pemberian yang disebut dalam Penjelasan Pasal 12B ayat (1).

Rumusan pasal-pasal terkait gratifikasi, apabila dicermati dari politik hukum nasional sendiri belum jelas yaitu apakah gratifikasi diposisikan di wilayah etik atau hukum pidana. Di satu sisi UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengatur gratifikasi dengan ancaman pidana. Namun, di sisi lain dan hingga sekarang masih berlaku, aturan disiplin PNS mengatur gratifikasi dengan ancaman sanksi disiplin. Ketidakjelasan serta aturan yang tumpah tindih ini dapat menimbulkan permasalahan karena seorang pegawai negeri yang menerima gratifikasi tetap dapat dikenai sanksi disiplin meskipun yang bersangkutan telah melaporkan kepada KPK. Hal ini mungkin terjadi karena aturan disiplin PNS hanya melarang pegawai negeri menerima hadiah atau pemberian yang terkait dengan jabatan. Aturan disiplin PNS tidak me-

wajibkan pegawai negeri melaporkan gratifikasi yang dia terima kepada KPK.¹⁸

Hal lain yang menjadi bisa menjadi pertanyaan adalah kesan ada perbedaan perlakuan antara pemberi dan penerima gratifikasi. UU No 20 Tahun 2001 dan UU No 30 Tahun 2002 hanya mengatur tentang penerima gratifikasi, sedangkan pemberi tidak. Dengan rumusan ini, maka beban pertanggungjawaban pidana berada di pihak penerima gratifikasi. Sementara, pemberi gratifikasi turut dimintakan pertanggungjawabannya jika gratifikasi itu dikategorikan sebagai suap. Dalam situasi ini, maka yang diterapkan adalah pasal-pasal terkait tindak pidana suap dalam UU No 31 Tahun 1999 dan UU No 20 Tahun 2001, dari sisi si pemberi suap yakni Pasal 5 ayat (1) huruf a-b, dan Pasal 13.

Perbedaan perlakuan juga tampak jelas dari aspek pemidanaan. Penerima gratifikasi diancam hukuman 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). Bandingkan dengan pemberi jika gratifikasi itu dikategorikan sebagai suap dengan menggunakan Pasal 13 yakni penjara paling lama tiga tahun atau denda paling banyak Rp.150 juta. Perbedaan ini tentu cukup besar, mungkin yang utamanya menjadi tujuan norma ini adalah pegawai negeri atau penyelenggara negara agar menghindari gratifikasi, tetapi ancaman pidana ini kurang membuat pelaku potensial penyuaap-an takut untuk melanggar.

Terlepas dari beberapa soal di atas, keberadaan ketentuan tentang gratifikasi di dalam UU No. 20 Tahun 2001 dan aturan pelaporannya dalam UU No. 30 Tahun 2002 membuat masyarakat mulai mengenai istilah gratifikasi, mulai saling mengingatkan perlunya laporan gratifikasi, mulai menjadikan isu di media massa dan melakukan kontrol sosial kepada para penyelenggara negara. Sebagai pejabat yang mengadakan upacara atau pesta perkawinan mulai bersikap hati-hati dalam menerima hadi-

ah dan melaporkan penerimaan hadiah kepada KPK. Sebagian pejabat yang menerima pemberian dalam berbagai macam bentuknya melaporkan kepada KPK. Angka pelaporan sudah meningkat dari waktu ke waktu, meskipun jika dibandingkan jumlah pegawai negeri dan penyelenggara yang mencapai jutaan orang, jumlah pelaporan terhitung sedikit, tetapi bukan berarti ketentuan tentang gratifikasi tidak berjalan.¹⁹

Meskipun belum optimal, bisa dikatakan bahwa ketentuan tentang gratifikasi sudah mulai mempengaruhi perilaku dan kebiasaan masyarakat, pegawai negeri dan pejabat dalam menyikapi pemberian atau hadiah yang berkaitan dengan jabatan atau kedudukannya. Sebagai analogi, sebuah jembatan yang dibangun dan menghubungkan dua masyarakat yang selama ini terpisah sedikit banyaknya terpengaruh perilaku dan kebiasaannya oleh dibangunnya jembatan itu, sehingga, apabila ada kekurangan di dalam pemanfaatan jembatan itu bukan berarti jembatannya yang dirobohkan.

Begitu pula, dibuatnya aturan tentang gratifikasi sebagai upaya untuk mengubah perilaku dan kebiasaan masyarakat kita yang menerima hadiah atau pemberian yang bisa berpengaruh pada tugas dan kewenangannya tampak sudah mulai terwujud secara bertahap. Dengan demikian perilaku yang berubah ke arah lebih baik ini perlu terus didorong dengan penyempurnaan rumusan ketentuan mengenai gratifikasi dan program-program mendorong ke taatan pada pelaporan gratifikasi secara lebih baik. Bukan justru menghilangkan ketentuan tentang gratifikasi yang ada dalam undang-undang.

Penutup Simpulan

Pertama, ketentuan gratifikasi dalam UU Pemberantasan Korupsi perlu tetap dipertahankan keberadaannya dan tidak dihapuskan. Ketentuan pidana terkait gratifikasi secara umum sudah tepat, sudah memadai dan bisa dijalankan dengan baik. Maksud dan tujuan diadakan-

¹⁸ Laporan hasil Focus Group Discussion (FGD), *op.cit.*

¹⁹ *Ibid.*

nya ketentuan tentang gratifikasi adalah untuk menghindarkan pegawai negeri atau penyelenggara negara dari menerima suatu pemberian yang bisa mempengaruhi pelaksanaan tugas dan wewenangnya serta dalam pengambilan keputusan atau kebijakan yang bisa menguntungkan pihak-pihak yang memberikan gratifikasi dan merugikan atau mendiskriminasi pihak-pihak lain yang tidak memberikan.

Mengingat tujuan utama pengaturan gratifikasi ini untuk menjaga integritas pegawai negeri dan penyelenggara negara dan mencegah dari menerima sesuatu yang bisa mempengaruhi keputusan atau tindakannya dan di sisi lain intensi atau maksud dari si pemberi belum tentu terlarang, maka sebaiknya dipertegas bahwa subyek tindak pidana gratifikasi adalah si penerima. Tidak perlu mencari pasal lain yang dipaksakan untuk menjerat si pemberi gratifikasi dan kalau ada bukti bahwa pemberian itu merupakan suap, barulah si pemberi terkena tindak pidana suap atau percobaan tindak pidana suap, jadi sebaiknya tidak dipaksakan dalam satu kasus, si penerima diancam pasal gratifikasi sedangkan si pemberi dengan pasal suap.

Lebih dari semua itu, penulis sampai pada kesimpulan bahwa ketentuan tentang gratifikasi dan mekanisme pelaporannya, tetap harus dipertahankan keberadaannya dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan tidak justru dihilangkan. Kalau ada kekurangannya dapat diperbaiki, bukan dihilangkan. Justru masyarakat, khususnya pegawai negeri dan aparat negara mulai mengenal dan mulai mencoba mentaati tentang gratifikasi. Diharapkan ke depan hal ini menjadi faktor yang membentuk kebiasaan dan budaya masyarakat untuk menghindari berbagai hal yang bisa mempengaruhi pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Kedua, meski keberadaan ketentuan gratifikasi tetap harus dipertahankan, perlu ada perbaikan terhadap ketentuan gratifikasi di dalam UU yang berlaku. Aturan tentang gratifikasi perlu diatur secara proporsional sesuai dengan sifatnya. Berkaitan dengan upaya pencegahan korupsi dan meningkatkan etika pegawai negeri dan penyelenggara negara, maka ketentuan un-

tuk tidak menerima pemberian di luar gaji dan honor yang sah sebaiknya tetap diatur di peraturan yang menyangkut kepegawaian atau kelembagaan masing-masing atau peraturan yang menyangkut kode etik di masing-masing kelembagaan yang ada, tetapi, menyangkut gratifikasi yang sudah terlarang (*unlawful gratuity*) diatur di UU Pemberantasan Korupsi, dengan perbaikan rumusan atau pengaturan dari yang sekarang ada. Dengan demikian UU Pemberantasan Korupsi hanya memfokuskan diri pada gratifikasi yang melawan hukum saja (*unlawful gratuity*).

Ketentuan mengenai pelaporan penerimaan gratifikasi tetap perlu diatur di UU Komisi Pemberantasan Korupsi dengan beberapa perbaikan pengaturan untuk lebih mengefektifkan pelaporan. Berdasarkan gradasi serius tidaknya gratifikasi, maka ia berbeda dengan suap, di mana intensi yang korupnya jelas sangat terlihat. Oleh sebab itu sebaiknya sanksi pidana untuk gratifikasi ini tidak seberat suap dan jika dibandingkan dengan sanksi pidana untuk gratifikasi di negara lainnya, maka di Indonesia juga lebih berat. Oleh karena itu, sebaiknya ancaman pidana untuk gratifikasi disesuaikan dan tidak seberat sanksi pidana untuk suap.

Daftar Pustaka

- B. Turner, Gregory. Dkk. "Ethics, Gratuities, and Professionalization of the Purchasing Function". *Journal of Business Ethics*. Vol. 14 No. 9. Sep 1995. New York: Springer;
- Black, Henry Campbell. 1990. *Black's Law Dictionary*. 6th Edition, St. Paul. Minn: West Publishing Co.;
- C. C. Chang, Eric and Yun-han Chu. "Corruption and Trust: Exceptionalism in Asian Democracies?". *The Journal of Politics*. Vol. 68 No. 2. May 2006. Cambridge: Cambridge University Press;
- Dobel, Patrick. "The Corruption of a State." *The American Political Science Review*. Vol. 72 No. 3. Sep 1978. Cambridge: Cambridge University Press;
- Everett, Jeff. Dkk. "The Global Fight against Corruption: A Foucaultian, Virtues-Ethics Framing". *Journal of Business Ethics*. Vol. 65 No. 1. April 2006. New York: Springer;

Fiona Robertson-Snape. "Corruption, Collusion and Nepotism in Indonesia". *Third World Quarterly*. Vol. 20 No. 3. June 1999. New York: Routledge;

Gerring, John and Strom C. Thacker. "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science*, Vol. 34 No. 2. April 2004. Cambridge: Cambridge University Press;

Hess, David. "Catalyzing Corporate Commitment to Combating Corruption". *Journal of Business Ethics*. 2009. New York: Springer;

Hill, Lisa. "Adam Smith and the Theme of Cor-

ruption." *The Review of Politics*. Vol. 68 No. 4. Fall 2006. Cambridge: Cambridge University Press; Komisi Pemberantasan Korupsi. 2010. *Buku Sa-ku Gratifikasi*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi;

Ksenia, Gerasimova. "Can Corruption and Economic Crime be Controlled in Developing Countries and if so, is it cost-effective?". *Journal of Financial Crime*. Vol. 15 No. 2. 2008. London, Emerald Group Publishing Limited;

Pardo, A David; Jonathan Hill; and Patrick Alberts. "Public Corruption." *The American Criminal Law Review*. Spring 2007.