

**ANALISIS HUKUM TERHADAP TINDAK PIDANA
KORUPSI: SUAP DAN GRATIFIKASI DALAM SISTEM
PERADILAN DI INDONESIA**

**Agung Mafazi – agung_mafazi@unik-kediri.ac.id
Satriyani Cahyo Widayati – satriyani@unik-kediri.ac.id**

Fakultas Hukum Universitas Kediri

ABSTRAK

Perumusan peraturan mengenai tindak pidana korupsi merupakan proses panjang yang telah berjalan sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana pada 26 Februari 1946 yang menjadikan dasar hukum perubahan *Wetboek van Strafrecht voor Netherlands Indie* menjadi *Wetboek van Strafrecht (WvS)*, yang kemudian dikenal dengan nama Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Hingga saat ini peraturan mengenai tindak pidana korupsi masih mengalami perubahan dengan perubahan terakhir melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003). Dari panjangnya perjalanan perumusan peraturan mengenai tindak pidana korupsi, ternyata masih ditemukan celah hukum khususnya dalam pengaturan mengenai tindak pidana korupsi suap menyuap dan gratifikasi.

Kata kunci : korupsi, gratifikasi, suap menyuap, kewenangan, pejabat publik.

PENDAHULUAN

Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi telah berjalan hampir

seumur dengan Republik Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari upaya pengaturan mengenai tindak pidana terhadap perbuatan-perbuatan koruptif melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana dasar hukum perubahan *Wetboek van Strafrecht voor Netherlands Indie* menjadi *Wetboek van Strafrecht* (WvS), yang kemudian dikenal dengan nama Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Beberapa rumusan tindak pidana yang sifatnya koruptif tersebut diatur dalam 3 (tiga) bab yang terpisah yaitu Bab VIII tentang Kejahatan Terhadap Penguasaan Umum, Bab XXV tentang Perbuatan Curang dan Bab XXVIII tentang Kejahatan Jabatan¹. Meskipun pada waktu itu pasal-pasal yang diatur di dalam bab-bab tersebut tidak secara jelas merujuk bahwa perbuatan tersebut adalah perbuatan korupsi, namun formulasi atas perbuatan yang dilarang merujuk pada perbuatan yang sifatnya koruptif dan dianggap sebagai kejahatan korupsi oleh dunia internasional.

Dalam perkembangannya, rumusan mengenai tindak pidana korupsi diatur sebagai tindak pidana khusus², dengan alasan bahwa ketentuan yang ada di dalam KUHP dianggap tidak cukup untuk menanggulangi tindak pidana korupsi yang terjadi, sehingga diterbitkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya diubah melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut sebagai UUTPK). Tujuan pengaturan tindak pidana khusus adalah untuk mengisi kekosongan hukum baik hukum formil maupun hukum materiil yang tidak tercakup pengaturannya dalam KUHP dan

¹ Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, “*Menggagas Perubahan UU Tipikor: Kajian Akademik dan Draf Usulan Perubahan*”, 2019.

² Sebetulnya tidak ada rumusan atau definisi yang jelas mengenai apa itu tindak pidana khusus, akan tetapi di luar legal-formal, tindak pidana khusus seringkali diartikan sebagai:

1. Tindak pidana yang pengaturannya di luar KUHP – saat ini terdapat lebih dari 150 Undang-Undang yang mengatur tentang tindak pidana;
2. Tindak pidana yang pengaturannya diatur di luar KUHP akan tetapi undang-undang tersebut merupakan Undang-Undang yang secara khusus dibuat untuk mengatur tindak pidana yang dimaksud;
3. Tindak pidana baik yang diatur di dalam maupun di luar KUHP yang tata cara penanganannya memerlukan tata cara khusus (hukum acara khusus) yang memiliki perbedaan dari hukum acara yang berlaku umum.

KUHAP³. Namun setidaknya ada 3 (tiga) kelompok yang dapat dikategorikan sebagai undang-undang pidana khusus, antara lain:

1. Undang-Undang yang tidak dikodifikasikan;
2. Peraturan-peraturan hukum administratif yang mengandung sanksi pidana;
3. Undang-Undang yang mengatur hukum pidana khusus yang mengatur tentang delik (perbuatan pidana) untuk kelompok-kelompok orang tertentu atau perbuatan tertentu.

Kekhususan tindak pidana korupsi berasal dari pengaturan tindak pidana korupsi dalam konteks hukum materiil dan dalam konteks hukum formil (hukum acara). Dalam konteks hukum materiil, UUTPK memberikan rumusan delik yang dapat digolongkan sebagai berikut⁴:

1. Korupsi yang terkait dengan kerugian keuangan negara;
2. Korupsi yang terkait dengan penggelapan dalam jabatan;
3. Korupsi yang terkait dengan perbuatan pemerasan;
4. Korupsi yang terkait dengan perbuatan curang;
5. Korupsi yang terkait dengan benturan kepentingan dalam pengadaan; dan
6. Korupsi yang terkait dengan suap menyuap;
7. Korupsi yang terkait dengan gratifikasi.

Tindak pidana korupsi suap menyuap merupakan tindak pidana yang beririsan dengan gratifikasi. Keduanya merupakan tindakan yang dianggap sebagai perbuatan yang dilarang oleh hukum. Keduanya terkait penerimaan terhadap sesuatu dari orang lain. Hanya saja yang membedakan adalah dalam tindak pidana korupsi suap menyuap perlu dibuktikan adanya kesepakatan antara pemberi dan penerima, perlu dibuktikan juga bahwa pemberian tersebut berpengaruh dan mendorong terhadap pejabat publik untuk melakukan sesuatu atau untuk tidak melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.

³ Sudarto mengemukakan istilah “undang-undang pidana khusus” atau *bijzondere wetten* tetapi sulit untuk diuraikan.

⁴ Buku yang diterbitkan oleh KPK dengan judul “Memahami Untuk Membasmi” menggolongkan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 beserta perubahannya ke dalam 7 (tujuh) kategori.

suap menyuap sebagai berikut⁷:

1. *The promise, offering or giving, to a public official, directly, or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties.*
2. *The soliciatation or acceptance by a public official, directly, or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties.*

Melalui kalimat “*public official*” sebagaimana dimaksud dalam artikel di atas menunjukkan bahwa pengaturan tersebut ditujukan kepada pejabat publik yang memiliki kewenangan. Selain memberikan pengaturan mengenai suap menyuap yang terjadi di sektor publik, UNCAC juga memberikan pengaturan mengenai suap menyuap di sektor swasta (privat)⁸. UNCAC memandang bahwa suap menyuap di sektor swasta (privat) pada akhirnya dapat menimbulkan kerugian bagi publik karena dengan maraknya suap menyuap di sektor swasta membuat persaingan usaha menjadi lemah, tidak ada semangat untuk berkompetisi sehingga pada akhirnya tidak tercipta pasar sempurna yang mampu menawarkan barang/jasa kepada konsumen dengan kualitas terbaik dan harga yang kompetitif.

Sebaliknya, Indonesia belum memberikan perhatian lebih terhadap perbuatan suap menyuap yang terjadi di sektor swasta (publik). Dari sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUTPK) dibuat pada tahun 2001, jauh sebelum dilaksanakannya UNCAC pada bulan Oktober tahun 2003. Indonesia pada akhirnya baru meratifikasi hasil dari UNCAC tersebut melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa

⁷ UNCAC, Chapter III, Article 15 tentang *Bribery of National Public Official*.

⁸ UNCAC, Chapter III, Article 21 tentang *bribery in the private sector*.

Anti Korupsi, 2003), sehingga diperlukan tindak lanjut atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 terkait dengan perbuatan suap menyuap di sektor swasta (privat).

Salah satu hal yang menjadi permasalahan dalam penegakan hukum pada tindak pidana suap menyuap di Indonesia adalah fakta bahwa selama ini penegakan hukum pada tindak pidana suap menyuap hanya berlaku di sektor publik, sementara itu begitu banyak kejadian suap menyuap di sektor swasta (privat) yang tidak pernah tersentuh penegakan hukum. Permasalahan lain dalam penegakan hukum pada tindak pidana suap menyuap adalah bahwa pada UUTPK, pengaturan mengenai tindak pidana suap menyuap memiliki irisan dengan gratifikasi yang tidak dilaporkan kepada KPK dalam jangka waktu tertentu. Di dalam rumusannya menyatakan bahwa “setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya...”⁹. Ketentuan selanjutnya menyatakan bahwa “ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12B ayat (1) tidak berlaku jika penerima melaporkan gratifikasi yang diterimanya kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”¹⁰. Dari ketentuan tersebut, yang menjadi pembeda antara suap dan gratifikasi terletak pada pelaporan atas penerimaan yang dilakukan oleh penerima. Menjadi hal yang aneh jika sebuah tindakan pelaporan yang merupakan tindakan administratif bisa menghapuskan tindak pidana suap menyuap yang pengaturannya berada di wilayah hukum publik. Lebih aneh lagi adalah bahwa jika penerima gratifikasi tidak melaporkan barang yang diterimanya, selanjutnya tindakan tersebut dianggap sebagai suap, konsekuensi ancaman hukuman maksimalnya jauh lebih besar (ancaman hukuman pidana seumur hidup) dibandingkan dengan tindak pidana suap menyuap yang lain sebagaimana diatur dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 11 dan Pasal 12 UUTPK.

Makna suap yang lain adalah upeti yang berasal dari bahasa Sansekerta

⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999, Pasal 12B.

¹⁰ *Ibid*, Pasal 12C.

yaitu *utpatti* dengan makna bukti kesetiaan. Menurut sejarah, *utpatti* merupakan bentuk persembahan dari Adipati (raja-raja kecil) kepada raja penakluk yang berasal dari kerajaan yang lebih besar. *Utpatti* merupakan salah satu bentuk tanda kesetiaan yang dipahami sebagai tanda simbiosis mutualisme atau saling menguntungkan.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis dapat merumuskan apa yang menjadi masalah pokok dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana Pemidaan Perbuatan Suap Menyuap di Sektor Swasta (Privat) di Indonesia?
2. Bagaimana perkembangan pengaturan tindak pidana suap dan gratifikasi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?

Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana Pemidaan Perbuatan Suap Menyuap di Sektor Swasta (Privat) di Indonesia.
2. Untuk mengetahui perkembangan pengaturan tindak pidana suap dan gratifikasi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori hukum pidana, khususnya mengenai tindak pidana korupsi dalam bentuk suap dan gratifikasi.
2. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan dapat Memberikan rekomendasi bagi pemerintah dalam menyusun regulasi yang lebih komprehensif terkait dengan suap dan gratifikasi, khususnya di sektor swasta.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yang berfokus pada studi kepustakaan dan analisis terhadap peraturan perundang-

undangan yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), serta pendekatan kasus (case approach) untuk memahami implementasi aturan dalam praktik hukum. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan dengan cara Mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan terkait, Menganalisis dokumen akademik seperti jurnal, buku, dan laporan penelitian serta Mengumpulkan putusan pengadilan terkait kasus tindak pidana korupsi untuk memahami penerapan hukum dalam praktik.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

- **Sumber Data Primer:** Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), serta Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) 2003.
- **Sumber Data Sekunder:** Literatur hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, serta pendapat ahli hukum mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi.
- **Sumber Data Tersier:** Kamus hukum dan ensiklopedia hukum yang dapat memberikan pemahaman lebih lanjut mengenai konsep-konsep yang dibahas.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pidana Perbuatan Suap Menyup di sektor swasta (privat) di Indonesia.

Tindak pidana suap menyup merupakan bentuk perilaku yang paling sempurna untuk menggambarkan mengenai perbuatan korupsi, dalam beberapa literatur sosiologis, korupsi seringkali diidentikkan dengan suap menyup. Oleh karena itu, hampir di setiap regulasi yang mengatur korupsi sebagai tindak pidana, selalu menyebutkan mengenai suap menyup sebagai salah satu perbuatan yang

dilarang.

Suap menyuap merupakan tindak pidana yang paling rawan terjadi kepada setiap pejabat publik yang secara inheren melekat kepadanya kewenangan publik. Oleh karena itu UNCAC memberikan perhatian besar terhadap suap menyuap dengan menempatkannya pada urutan pertama di dalam bab III mengenai kriminalisasi dan penegakan hukum. Bahkan di dalam konsep yang ditawarkan oleh UNCAC, suap menyuap yang dilarang bukan hanya suap menyuap yang melibatkan pejabat publik atau terjadi di sektor publik, melainkan juga suap menyuap yang terjadi di sektor privat¹¹.

Each party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally in the course of economic, financial or commercial activities:

- a. The promise, offering or giving, directly or indirectly, of an undue advantage to any person who directs or work, in the capacity, for a private sector entity, for the person himself or herself or for another person, in order that he or she, in breach of his or her duties, act or refrain from acting;*
- b. The solicitation or acceptance, directly or indirectly, of an undue advantage to any person who directs or work, in the capacity, for a private sector entity, for the person himself or herself or for another person, in order that he or she, in breach of his or her duties, act or refrain from acting.*

Dari sudut pandang perbandingan hukum, pengaturan mengenai larangan perbuatan suap menyuap diatur di dalam *Wetboek Van Strafrecht* yang secara umum dapat dibagi ke dalam 2 (dua) kategori:

1. Suap aktif yang melibatkan pejabat publik¹²;
2. Suap pasif yang melibatkan pejabat publik¹³;

Sementara itu untuk suap menyuap di sektor swasta (privat) belum pernah diatur dengan tegas di dalam peraturan perundang-undangan yang ada di Republik Indonesia. Adapun peraturan perundang-undangan yang dapat diterapkan pada kasus suap menyuap di sektor swasta adalah ketentuan yang ada

¹¹ UNCAC, artikel 21.

¹² *Wetboek Van Strafrecht*, Titel VIII *misdriften tegen het openbaar gezag*, Artikel 229 dan Artikel 230.

¹³ *Wetboek Van Strafrecht*, Titel IV *misdriften betreffende de uitoefening van staatsplichten en staatsrechten*, Artikel 164.

di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap tidak memiliki rumusan pasal yang merujuk pada pejabat publik sebagai subyek yang dapat dikenai ketentuan tersebut. Sebagai penjelasan, dalam Undang-Undang tersebut merumuskan perbuatan suap menyuap aktif sebagai berikut¹⁴:

Barangsiapa memberi atau menjanjikan sesuatu kepada seseorang dengan maksud untuk membujuk supaya orang itu berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dalam tugasnya, yang berlawanan dengan kewenangan atau kewajibannya yang menyangkut kepentingan umum, dipidana karena memberi suap dengan pidana penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun dan denda sebanyak-banyaknya Rp.15.000.000,- (lima belas juta rupiah).

Sementara itu untuk perbuatan suap menyuap pasif, Undang-Undang tersebut merumuskan sebagai berikut¹⁵:

Barang siapa menerima sesuatu atau janji, sedangkan ia mengetahui atau patut dapat menduga bahwa pemberian sesuatu atau janji itu dimaksudkan supaya ia berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dalam tugasnya, yang berlawanan dengan kewenangan atau kewajibannya yang menyangkut kepentingan umum, dipidana karena menerima suap dengan pidana penjara selama-lamanya 3 (tiga) tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp.15.000.000,- (lima belas juta rupiah).

Meskipun ketentuan tersebut memiliki formulasi delik dimana penerima suap tidak dijelaskan apakah harus seorang pejabat publik ataukah setiap orang, namun dengan unsur "...supaya ia berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dalam tugasnya, yang berlawanan dengan kewenangan atau kewajibannya yang menyangkut kepentingan umum..." menunjukkan bahwa seseorang tersebut harus memiliki kewenangan atau kewajibannya yang menyangkut kepentingan umum. Terminologi kewenangan di dalam hukum administrasi negara selalu merujuk

¹⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tindak Pidana Suap*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1980, Pasal 2.

¹⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tindak Pidana Suap*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1980, Pasal 3.

kepada pejabat publik yang diangkat dan disumpah, serta kepadanya dilekatkan kewenangan untuk memutuskan atau melaksanakan tindakan-tindakan serta bertindak atas nama negara.

Namun demikian, di dalam penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap menerangkan bahwa yang dimaksud dengan “kewenangan dan kewajibannya” termasuk kewenangan dan kewajiban yang diatur oleh kode etik profesi atau ditentukan oleh organisasi masing-masing. Merujuk pada Bab I penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1980 menyatakan bahwa pembentukan undang-undang tersebut diperlukan dalam rangka pembinaan watak bangsa yang bersih dan kuat berdasarkan Pancasila. Oleh karena itu, perbuatan suap dalam berbagai bentuk dan sifatnya perlu dilarang dengan pembatasan kepada perbuatan suap yang menyangkut kepentingan umum. Dengan demikian, subyek hukum yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1980 tidak hanya sebatas pada pejabat publik, melainkan juga kepada orang-orang yang terikat kepada kode etik profesi dan orang yang memiliki kewenangan karena berada di dalam organisasi.

Dalam prakteknya ketentuan sebagaimana dimaksud di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap maupun UUTPK belum pernah diterapkan pada subyek hukum di luar pejabat publik. Jikapun ketentuan mengenai suap menyuap diterapkan kepada pihak swasta (privat), maka pihak swasta tersebut adalah pihak yang terkait dengan pejabat publik yang menerima suap. Pada prakteknya penerapan pidana suap menyuap terhadap pihak swasta yang berada pada posisi pemberi suap.

Tindak pidana suap menyuap memiliki 2 (dua) dimensi yang berbeda, yaitu penyuapan secara aktif atau seringkali disebut sebagai pemberi suap dan penyuapan secara pasif atau seringkali disebut sebagai penerima suap. Oleh karena itu, dalam setiap penanganan perkara suap menyuap, selalu melibatkan pihak pemberi suap dan pihak penerima suap. Kurang optimalnya penerapan ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1980 tentang

Tindak Pidana Suap dalam penanganan suap menyuap di sektor swasta (privat) disebabkan karena luasnya pengertian "...menyangkut kepentingan umum" yang menjadi salah satu unsur di dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap. Dalam penjelasannya undang-undang tersebut tidak memberikan batasan kepentingan umum seperti apa yang dianggap memenuhi unsur tersebut. "Kepentingan umum" merupakan rumusan yang terlalu luas, umum dan cenderung tidak ada batasnya. Kepentingan umum dapat dimaknai sebagai kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan rakyat dengan memperhatikan berbagai aspek dalam kehidupan.

Menurut DR. Todung Mulya Lubis, tidak ada definisi yang jelas, konkret, dan rinci soal "pelanggaran kepentingan umum" yang dilakukan oleh seseorang atau badan hukum¹⁶. Bahkan dalam hukum administrasi negara, khususnya di bidang otonomi daerah, kepentingan umum merupakan asas yang memiliki arti asas mendahulukan kesejahteraan umum. Dengan definisi "kepentingan umum" yang sedemikian luasnya, maka timbul kesulitan dalam penerapan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap.

2. Tindak Pidana Suap dan Tindak Pidana Gratifikasi.

Tindak pidana suap sudah lama diatur di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, sejak jaman kolonial Belanda, larangan mengenai pemberian dan penerimaan suap sudah diatur di dalam Wetboek Van Strafrecht (WvS). Begitu pula pada saat WvS diadopsi menjadi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, tindak pidana suap menyuap tetap diatur sebagai perbuatan yang dilarang di Indonesia sampai saat ini sebagaimana diatur di dalam UUTPK.

Dalam perkembangannya, hukum positif di Indonesia belum pernah merumuskan secara jelas mengenai definisi suap menyuap. Oleh karena itu rumusan Pasal 12B ayat (1) UUTPK yang menyatakan bahwa setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap **pemberian suap...**"

¹⁶ Kompas, 30 Mei 1996.

merupakan kalimat yang multi tafsir, karena suap menyuap dirumuskan ke dalam beberapa pasal yang berbeda pada UUTPK yaitu Pasal 5, Pasal 6, Pasal 11, Pasal 12 dan Pasal 13, dan untuk masing-masing ketentuan memiliki rumusan delik dan ancaman hukuman yang berbeda.

- a. Rumusan pertama mengenai suap menyuap adalah yang melibatkan pegawai negeri sipil atau penyelenggara negara sebagai penerima suap, untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya. Ancaman hukuman kepada pemberi dan penerima suap tersebut adalah pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 5 tahun dan/atau denda paling sedikit Rp.50.000.000,00 dan paling banyak Rp.250.000.000,00¹⁷. Dengan rumusan tersebut, maka ancaman hukumannya dapat bersifat alternatif dengan menjatuhkan salah satu jenis hukuman, pidana atau denda, atau bersifat kumulatif dengan menjatuhkan hukuman pidana dan hukuman denda secara bersamaan.
- b. Rumusan berikutnya yang mengatur mengenai suap menyuap adalah melibatkan hakim atau advokat. Ancaman hukuman kepada pemberi dan penerima suap tersebut adalah pidana paling singkat 3 tahun dan paling lama 15 tahun dan denda paling sedikit Rp.150.000.000,00 dan paling banyak Rp.750.000.000,00¹⁸. Dengan rumusan sebagaimana dimaksud, maka ancaman hukuman yang dapat dijatuhkan bersifat kumulatif menjatuhkan hukuman pidana dan hukuman denda secara bersamaan.
- c. Rumusan suap berikutnya mengatur mengenai suap menyuap pasif (penerima suap) oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara, yang di dalam rumusannya cukup dibuktikan bahwa penerimaan suap itu dilakukan dengan menginsyafi atau dapat diduga bahwa suap tersebut terkait dengan kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya¹⁹. Ancaman hukuman kepada penerima suap sebagaimana dimaksud adalah pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 5 tahun dan atau denda paling sedikit

¹⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, Pasal 5.

¹⁸ *Ibid*, Pasal 6.

¹⁹ *Ibid*, Pasal 11.

Rp.50.000.000,00 dan paling banyak Rp.250.000.000,00. Dengan rumusan Pasal 11, maka ancaman hukumannya dapat bersifat alternatif dengan menjatuhkan salah satu jenis hukuman, pidana atau denda, atau bersifat kumulatif dengan menjatuhkan hukuman pidana dan hukuman denda secara bersamaan.

- d. Rumusan suap terakhir mengatur mengenai suap menyuap pasif (penerima suap) oleh pegawai negeri, penyelenggara negara, hakim, advokat. Ancaman hukuman terhadap penerima suap adalah hukuman penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 tahun dan paling lama 20 tahun dan pidana denda paling sedikit Rp.200.000.000,00 dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00²⁰.

Dengan rumusan tersebut, maka ancaman hukumannya dapat bersifat alternatif dengan menjatuhkan salah satu jenis hukuman, pidana atau denda, atau bersifat kumulatif dengan menjatuhkan hukuman pidana dan hukuman denda secara bersamaan.

Selain perbuatan suap menyuap sebagaimana dirumuskan di atas, UUTPK juga merumuskan mengenai gratifikasi yang dianggap suap, yaitu bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima gratifikasi yang berhubungan dengan jabatannya atau berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya. Terhadap perbuatan tersebut diancam pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 tahun dan paling lama 20 tahun dan pidana denda paling sedikit Rp.200.000.000,00 dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00²¹.

Dengan beragamnya rumusan mengenai tindak pidana suap menyuap dan gratifikasi yang dianggap suap, menunjukkan gratifikasi memiliki 2 (dua) dimensi yang berbeda. Yang pertama adalah gratifikasi yang tidak dianggap suap dan gratifikasi yang dianggap suap. Merujuk pada pengertian gratifikasi yang diberikan oleh UUTPK²², maka gratifikasi adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (discount), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-

²⁰ *Ibid*, Pasal 12.

²¹ *Ibid*, Pasal 12B.

²² *Ibid*, Penjelasan Pasal 12B ayat (1).

cuma dan fasilitasi lainnya. Dengan pengertian sebagaimana dimaksud, maka gratifikasi memiliki makna yang netral, tidak terdapat makna tercela atau negatif dari arti kata gratifikasi tersebut²³. Pengaturan mengenai gratifikasi diperlukan untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi suap menyuap yang dilakukan oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara.

Jika dilihat dari sejarahnya, gratifikasi sejatinya merupakan bentuk solidaritas, gotong royong, kepedulian yang menjadi budaya yang hidup di dalam masyarakat di Indonesia. Dengan sejarah seperti itu, sejatinya gratifikasi merupakan praktik yang positif dalam kehidupan bermasyarakat. Namun, ketika praktik gratifikasi diadopsi dan digunakan dalam sistem birokrasi, maka praktik tersebut menjadi hambatan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Pemberian yang diberikan kepada pejabat publik cenderung memiliki pamrih dan dalam jangka panjang dapat berpotensi mempengaruhi kinerja pejabat publik yang pada akhirnya menciptakan pengelolaan pemerintahan yang tidak transparan dan akuntabel. Dengan karakteristik adanya pamrih atau harapan timbal balik dari pemberi kepada penerima gratifikasi membuat gratifikasi identik dengan suap menyuap.

Suap menyuap dan gratifikasi membuat pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerimanya memiliki benturan kepentingan (*conflict of interest*). Terminologi benturan kepentingan adalah situasi dimana seorang penyelenggara negara yang mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang dimilikinya, sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja yang seharusnya. Dalam suap menyuap, jelas bahwa setelah adanya kesepakatan antara pemberi dan penerima suap, maka penerima suap memiliki kepentingan untuk melaksanakan janji yang dibuatnya dengan pemberi suap. Dengan kondisi demikian, maka penerima suap memiliki benturan kepentingan dalam menggunakan kewenangan dalam jabatannya. Sementara itu benturan kepentingan yang dapat timbul dari penerimaan gratifikasi antara lain:

²³ Komisi Pemberantasan Korupsi, *Buku Saku – Memahami Gratifikasi*, KPK RI, cetakan kedua 2014, hal. 3.

1. Penerimaan gratifikasi dapat membawa kepentingan tersamar (*vested interest*) dan kewajiban timbal balik atas sebuah pemberian sehingga independensi penyelenggaraan negara dapat terganggu;
2. Penerimaan gratifikasi dapat mengganggu obyektivitas dan penilaian profesional penyelenggara negara;
3. Penerimaan gratifikasi dapat digunakan untuk mengaburkan terjadinya tindak pidana korupsi.

Karena adanya akibat yang timbul dari gratifikasi berupa harapan pamrih atau imbal balik dari pemberi gratifikasi, serta timbulnya benturan kepentingan, maka sebelum timbulnya benturan kepentingan, gratifikasi perlu dinyatakan secara terbuka oleh penerima. Pernyataan atau deklarasi atas penerimaan gratifikasi (*declaration of interest*) penting dilakukan untuk memutus adanya kepentingan pribadi dalam gratifikasi yang diberikan kepada pegawai negeri atau pejabat negara tersebut. *Declaration of interest* di Indonesia diwujudkan dalam bentuk pelaporan oleh penerima gratifikasi kepada negara melalui KPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 C UUTPK²⁴.

Pelaporan yang dilakukan oleh penerima gratifikasi bukan hanya sebuah perbuatan administratif. Pelaporan gratifikasi dapat dimaknai sebagai beberapa hal berikut:

1. Pelaporan gratifikasi menunjukkan bahwa penerimaan gratifikasi tidak berpengaruh kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dalam menjalankan kewenangannya.
2. Pelaporan gratifikasi dimaknai bahwa penerima gratifikasi tidak memiliki maksud tersembunyi di balik gratifikasi yang diterima.
3. Pelaporan gratifikasi berarti bahwa penerima gratifikasi menyerahkan keputusan mengenai status hukum barang gratifikasi kepada negara.
4. Pelaporan gratifikasi juga bermakna bahwa pelapor gratifikasi berusaha

²⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, Pasal 12 C menyatakan bahwa “ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12B ayat (1) tidak berlaku, jika penerima gratifikasi melaporkan gratifikasi yang diterimanya kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

mendukung upaya pencegahan tindak pidana korupsi.

Terhadap pengaturan mengenai tindak pidana suap menyuap dan irisannya dengan tindak pidana gratifikasi yang dianggap suap dapat menimbulkan ketidakjelasan terhadap batasan-batasan antara rumusan tindak pidana suap menyuap antara yang satu dengan yang lain karena rumusannya yang identik. Selain itu batasan yang tidak jelas dan sumir antara rumusan tindak pidana suap menyuap dengan rumusan tindak pidana gratifikasi yang dianggap suap membuka peluang terjadinya multi tafsir.

Asas legalitas merupakan salah satu asas yang fundamental di dalam hukum pidana. Kalimat yang terkenal untuk menggambarkan asas legalitas adalah “*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*”, tidak boleh di hukum seseorang apabila peraturan perundang-undangan tidak mengatur tentang perbuatan yang dia lakukan. Dalam hukum pidana di Indonesia, asas legalitas tercantum di dalam Pasal 1 ayat 1 KUHP yang menyatakan “suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada”. Menurut Enschede, di dalam asas legalitas, hanya ada 2 makna yaitu:

1. Suatu perbuatan dapat dipidana jika diatur dalam perundang-undangan pidana;
2. Kekuatan ketentuan pidana tidak dapat berlaku surut.

Senada dengan itu, Wirjono Prodjodikro menyatakan bahwa sanksi pidana hanya dapat ditentukan dengan undang-undang dan ketentuan pidana tidak boleh berlaku surut²⁵. Hal yang sama disampaikan oleh Sudarto yang mengemukakan ada dua hal yang terkandung dalam asas legalitas. *Pertama*, suatu tindak pidana harus dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan. *Kedua*, peraturan perundang-undangan ini harus ada sebelum terjadinya tindak pidana²⁶.

Asas legalitas menuntut kepastian hukum memiliki syarat tertulis atau dalam bentuk hukum yang tertulis (*lex scripta*). Hukum yang tertulis harus ditafsirkan seperti apa yang dibaca (*lex stricta*). Hukum pidana dirumuskan dengan terperinci dan cermat serta tidak multi-tafsir (*lex certa*). Prinsip ini juga dikenal

²⁵ Wirjono Prodjodikro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Refika, Bandung, 2003, hal. 42.

²⁶ Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang: 1990, hlm. 22-24.

dengan istilah *bestimmtheitgebot*. Perumusan ketentuan pidana yang tidak jelas atau terlalu rumit hanya akan memunculkan ketidakpastian hukum dan menghalangi keberhasilan penuntutan pidana karena warga selalu akan dapat membela diri bahwa ketentuan-ketentuan seperti itu tidak berguna sebagai pedoman perilaku²⁷.

Dengan penjelasan di atas, timbul kesulitan teoritis bagi yuris yang memiliki paham legalistik untuk menentukan perbuatan gratifikasi yang dianggap suap, sementara suap sendiri tidak memiliki definisi yang jelas karena diatur di dalam beberapa ketentuan dengan rumusan yang berbeda. Selain itu timbul ketidakpastian hukum dalam penegakan tindak pidana suap menyuap dan gratifikasi.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sebagaimana telah dipaparkan di dalam penjelasan sebelumnya, maka kesimpulan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Perbuatan suap menyuap di wilayah swasta memiliki dampak merusak yang sama buruknya dengan tindak pidana suap menyuap yang terjadi di ranah publik, sehingga perlu dilakukan langkah nyata untuk mengkriminalisasi perbuatan suap menyuap yang terjadi di ranah swasta (privat).
2. Rumusan tindak pidana suap menyuap sebagaimana diatur di dalam UUTPK sangat beragam, ancaman hukuman pidana dan denda yang diatur di dalamnya juga bervariasi, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum di dalam penegakan hukum dan bertentangan dengan asas legalitas.
3. Rumusan tindak pidana gratifikasi sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 12B UUTPK berkaitan dengan tindak pidana suap menyuap, namun keterkaitan itu menjadi tidak jelas karena perbuatan suap menyuap memiliki definisi yang beragam. Jika perbuatan gratifikasi dianggap suap, seharusnya di dalam Pasal 12B UUTPK tidak perlu mengatur sanksi

²⁷ Jan Ramelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal terpenting dalam KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, hlm. 390.

tersendiri karena masing-masing pasal yang mengatur mengenai suap menyuap telah memiliki sanksi yang berbeda-beda. Kondisi tersebut juga menimbulkan ketidakpastian hukum di dalam penegakan hukum dan bertentangan dengan asas *lex certa*.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian, saran yang dapat diberikan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Indonesia perlu melakukan tindak lanjut dari ratifikasi UNCAC melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003), khususnya yang mengatur mengenai suap menyuap di ranah swasta (privat) demi terciptanya lingkungan kompetisi usaha yang kondusif. Sementara itu praktisi hukum perlu mempertimbangkan untuk menggunakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1980 untuk menjerat pelaku suap menyuap yang terjadi di ranah swasta (privat).
2. Rumusan tindak pidana suap menyuap pada UUTPK perlu dibuat lebih sederhana, lebih sistematis dan mudah dipahami dengan memperlihatkan perbedaan yang jelas atas masing-masing rumusan pasal. Perubahan rumusan tersebut diperlukan untuk menghindari kerancuan secara konseptual dan inkonsistensi serta disparitas dalam penerapan ketentuan mengenai suap menyuap. Jika memungkinkan, tindak pidana suap menyuap diupayakan memiliki pengertian tunggal, sehingga tidak terjadi kerancuan dan inkonsistensi.
3. Rumusan tindak pidana gratifikasi sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 12B UUTPK perlu dijelaskan mengenai kalimat “dianggap suap” dengan memberikan rumusan suap yang berbeda dari rumusan suap menyuap yang telah ada. Walaupun rumusan tersebut menginduk pada rumusan suap menyuap yang sudah ada, maka di dalam Pasal 12B UUTPK tidak perlu lagi mengatur mengenai sanksi pidana yang berbeda dengan sanksi pidana

yang diatur di dalam pasal-pasal mengenai suap menyuap.

DAFTAR PUSTAKA

- Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia (edisi revisi)*, Rajagrafindo Persada, Depok, Cetakan ke-2 2017.
- _____, *Hukum Pidana Materiil dan Formil*, Malang: Bayu Media, 2005.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum, Dilema Antara Hukum dan Kekuasaan*, Penerbit Yrama Widya, Bandung, Cetakan ke-II, 2017.
- Bryan A. Garner (editor), *Black's Law Dictionary*, English Edition, (St. Paul: Thomson West, 2004.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pokok-pokok Hukum Pidana*, Jakarta, Pradnya Paramita, 2004.
- Dion Valerian, *Penerapan Analogi Dalam Hukum Pidana Indonesia*, Ruas Media, Yogyakarta, 2017. Fockema Andreae, *Kamus hukum: terjemahan Bina Cipta*, Bandung, Bina Cipta, 1963.
- H.J. Enschede, *Berginselen van Strafrecht*, Kluwer, Deventer, 2002.
- Jan Ramelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal terpenting dalam KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*.
- Jimly Asshiddiqie, *Hans Kelsen, Teori Tentang Hukum*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, Cetakan ke-V, 2018.
- Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, *Memahami Untuk Membasmi*, Agustus 2016.
- _____, *Buku Saku – Memahami Gratifikasi*, KPK RI, cetakan kedua 2014.
- _____, *Menggagas Perubahan UU Tipikor: Kajian Akademik dan Draf Usulan Perubahan*, 2019.
- Komariah Emong Sapardjaja, *Ajaran sifat melawan hukum materil dalam hukum pidana Indonesia (studi kasus tentang penerapan dan perkembangan dalam yurisprudensi)*, 2002.

Natal Kristiono, *Politik Hukum Pemberantasan Korupsi*, Seminar Nasional Universitas Negeri Semarang, Volume 4 Nomor 3 Tahun 2018, 967-984.

Satochid Kartanegara, *Hukum Pidana Bagian Pertama*, Jakarta, Balai Lektur Mahasiswa, 1955. Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro,

Semarang, 1990.

Supardi S., *Perampasan Harta Hasil Korupsi, Perspektif Hukum Pidana yang Berkeadilan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2018.

Wirjono Prodjodikro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Refika, Bandung, 2003.

_____, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, Bandung, PT. Refika Aditama.

2003.

Internet

Bplawyers.co.id, *inilah pengertian asas legalitas di kaca mata para ahli hukum*, <https://bplawyers.co.id/2017/08/08/inilah-pengertian-asas-legalitas-di-kaca-mata-para-ahli-hukum/>.

Hukumonline.com, *Perbedaan Antara Suap dan Gratifikasi*, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl3369/perbedaan-antara-suap-dengan-gratifikasi/>.

Peraturan

Indonesia, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999, LN RI Tahun 2001 Nomor 134, TLN RI Nomor 4150.

_____, Undang-Undang Tindak Pidana Suap, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1980, LN RI Tahun 1980 Nomor 58, TLN RI Nomor 3178.

United Nations, *United Nations Convention Against Corruption*, 2004.

Wetboek Van Strafrecht, 1910.