

STRATEGI PENUNTUTAN KASUS GRATIFIKASI PEJABAT DAERAH: DILEMA PENERAPAN PASAL 2, PASAL 3, DAN PASAL 12B UU TIPIKOR DALAM PRAKTIK PERADILAN

Arefa Dwi Yusephira, Pradita Febriyanti, Agustinus Sanny Prasetya, Ardi Rizki Kurniawan, Tegar Harbriyana Putra

Fakultas Hukum, Universitas Boyolali

Email: arefadwiyusephiraa@gmail.com, pradita.febriyanti1@gmail.com, sannyprasetya02@gmail.com, ardirizqi132@gmail.com, tegarharbriyanaputra@gmail.com

Abstrak

Penanganan kasus korupsi di Indonesia, terutama yang berkaitan dengan gratifikasi oleh pejabat daerah, menghadirkan tantangan khusus dalam strategi penuntutan. Ada perselisihan di kalangan penegak hukum mengenai pasal yang paling tepat digunakan, yaitu Pasal 2, Pasal 3, atau Pasal 12B dari Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan UU No. 20 Tahun 2001 mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Artikel ini membahas dilema normatif dan praktis terkait penerapan pasal-pasal tersebut serta menganalisis strategi yang digunakan oleh penuntut umum berdasarkan analisis kasus dan keputusan pengadilan. Dengan pendekatan yuridis normatif dan studi dokumen, artikel ini menawarkan solusi strategis untuk meningkatkan efektivitas penuntutan serta memastikan kepastian hukum.

Kata Kunci: Gratifikasi, Pejabat Daerah, UU Tipikor, Strategi Penuntutan, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 12B

Abstract

Handling corruption cases in Indonesia, especially those related to gratification by regional officials, presents special challenges in prosecution strategies. There is a dispute among law enforcers regarding the most appropriate article to use, namely Article 2, Article 3, or Article 12B of Law No. 31 of 1999 which has been revised by Law No. 20 of 2001 concerning the Eradication of Criminal Acts of Corruption (UU Tipikor). This article discusses the normative and practical dilemmas related to the application of these articles and analyzes the strategies used by public prosecutors based on case analysis and court decisions. With a normative legal approach and document study, this article offers strategic solutions to increase the effectiveness of prosecution and ensure legal certainty.

Keywords: Gratification, Regional Officials, Law on Tipikor, Prosecution Strategy, Article 2, Article 3, Article 12B

Article History

Received: Juni 2025

Reviewed: Juni 2025

Published: Juni 2025

Plagiarism Checker No
234.54757h

Prefix DOI : Prefix DOI :
10.8734/CAUSA.v1i2.365

Copyright : Author

Publish by : CAUSA



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

PENDAHULUAN

Tindak pidana korupsi menjadi salah satu ancaman serius bagi pembangunan nasional.¹ Korupsi tidak hanya merugikan keuangan negara secara langsung, tetapi juga menurunkan kepercayaan publik terhadap pemerintah dan institusi hukum.² Salah satu bentuk dari tindak pidana korupsi yang kerap terjadi, namun sulit terdeteksi, adalah gratifikasi. Gratifikasi yang merupakan bentuk korupsi sering kali tersembunyi sebagai hadiah atau ungkapan terima kasih, menjadikannya modus yang sulit dibuktikan, terutama yang dilakukan oleh pejabat daerah. Gratifikasi, dalam konteks hukum pidana, merupakan pemberian dalam bentuk uang, barang, fasilitas, atau bentuk lainnya yang diterima oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara, yang pada dasarnya berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya.³

Dalam praktiknya, penuntut umum dihadapkan pada pilihan pasal yang akan digunakan sebagai dasar penuntutan, yaitu Pasal 2 dan Pasal 3 yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara, atau Pasal 12B yang mengatur tentang gratifikasi secara khusus.⁴ Masing-masing pasal memiliki unsur, beban pembuktian, dan implikasi hukum yang berbeda-beda, sehingga pemilihan pasal yang tepat menjadi bagian penting dalam strategi penuntutan.⁵

Permasalahan muncul ketika satu tindakan gratifikasi berpotensi memenuhi unsur lebih dari satu pasal. Hal ini menimbulkan dilema dalam penyusunan dakwaan serta strategi pembuktian, dan berimplikasi pada keputusan akhir dari hakim. Selain itu, pilihan pasal yang digunakan turut mempengaruhi persepsi hakim dalam menilai kesalahan terdakwa serta menentukan putusan akhir. Oleh karena itu, strategi penuntutan terhadap kasus gratifikasi, khususnya yang melibatkan pejabat daerah, memerlukan pendekatan yang cermat, tidak hanya dari aspek hukum formal, tetapi juga dalam mempertimbangkan realitas sosial dan politik yang melingkupi perkara tersebut.

Tinjauan Pustaka

Dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi di Indonesia, khususnya gratifikasi, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (selanjutnya disebut UU Tipikor),⁶ memberikan kerangka hukum yang menjadi dasar bagi penuntut umum dalam menyusun dakwaan. Terdapat beberapa pasal utama dalam UU Tipikor yang relevan dalam kasus gratifikasi, yakni Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 12B.

Pasal 2 UU Tipikor menyatakan bahwa:

"Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun..."⁷

Pasal ini menitikberatkan pada aspek kerugian keuangan negara dan tindakan memperkaya diri sendiri atau pihak lain secara melawan hukum. Dalam konteks gratifikasi, pasal ini dapat

¹ Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, (Berkeley: University of California Press, 1988), hlm. 75-89, yang menjelaskan dampak sistemik korupsi terhadap pembangunan ekonomi dan sosial.

² Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2023*, tersedia di <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>, menunjukkan korelasi negatif antara tingkat korupsi dengan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan.

³ Definisi gratifikasi menurut Pasal 12B ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁴ Komisi Pemberantasan Korupsi, *Buku Panduan Gratifikasi*, (Jakarta: KPK, 2019), hlm. 12-15.

⁵ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, (Jakarta: Diadit Media, 2009), hlm. 234-245, membahas kompleksitas pembuktian dalam kasus gratifikasi.

⁶ Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

⁷ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

digunakan jika terdapat bukti konkret bahwa gratifikasi tersebut telah menimbulkan kerugian negara secara langsung atau tidak langsung.

Pasal 3 UU Tipikor mengatur bahwa:

"Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara..."⁸

Pasal ini berbeda dari Pasal 2 karena fokusnya terletak pada penyalahgunaan wewenang oleh seseorang yang memiliki jabatan atau kedudukan. Dalam beberapa kasus gratifikasi, jaksa penuntut umum memilih menggunakan pasal ini jika terdapat unsur penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan yang berujung pada keuntungan pribadi.

Sementara itu, Pasal 12B memberikan pengaturan yang lebih spesifik terkait gratifikasi. Pasal ini menyebutkan bahwa:

"Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap sebagai suap apabila berhubungan dengan jabatan dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya, dan tidak dilaporkan kepada KPK dalam waktu 30 hari kerja sejak diterimanya gratifikasi tersebut."⁹

Pasal ini merupakan bentuk pengaturan khusus (*lex specialis*) yang secara eksplisit menegaskan bahwa gratifikasi, jika tidak dilaporkan dan berhubungan dengan jabatan penerima, dikualifikasikan sebagai bentuk suap.¹⁰ Oleh karena itu, Pasal 12B seharusnya menjadi dasar utama dalam penanganan perkara gratifikasi, karena mengandung unsur khusus dan mekanisme pelaporan yang tidak terdapat dalam pasal-pasal umum lainnya.¹¹

Beberapa kajian akademik dan studi terdahulu mengkritisi kecenderungan aparat penegak hukum yang menggunakan Pasal 2 dan Pasal 3 dalam kasus gratifikasi, padahal telah tersedia Pasal 12B yang lebih tepat secara normatif.¹² Hal ini dinilai berpotensi menimbulkan kekeliruan dalam penerapan norma hukum, serta dapat mengaburkan karakteristik gratifikasi sebagai tindak pidana yang memiliki konstruksi tersendiri. Penggunaan pasal umum dalam tindak pidana khusus seperti gratifikasi juga dikhawatirkan melanggar prinsip *lex specialis derogat legi generali*, yakni ketentuan khusus mengesampingkan ketentuan umum¹³.

Penelitian-penelitian sebelumnya juga menyebutkan bahwa penggunaan pasal yang tidak tepat dalam surat dakwaan dapat menyulitkan proses pembuktian dan membuka celah pembelaan bagi terdakwa.¹⁴ Oleh karena itu, pemahaman yang mendalam terhadap konstruksi hukum masing-masing pasal, serta kemampuan untuk menerapkannya secara tepat dalam konteks fakta hukum, menjadi aspek krusial dalam strategi penuntutan kasus gratifikasi, khususnya yang melibatkan pejabat publik atau pejabat daerah.¹⁵

⁸ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

⁹ Pasal 12B ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

¹⁰ Penjelasan Pasal 12B Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa gratifikasi dianggap suap apabila berhubungan dengan jabatan dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya.

¹¹ Andi Hamzah, Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 156-168.

¹² Lihat asas *lex specialis derogat legi generali* dalam Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum Suatu Pengantar, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010), hlm. 89-92.

¹³ *ibid.*, hlm. 92-95. Lihat juga Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 145-150.

¹⁴ Romli Atmasasmita, Strategi dan Kebijakan Pemberantasan Korupsi, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 89-95, yang membahas kesulitan pembuktian dalam kasus gratifikasi terselubung.

¹⁵ Evi Hartanti, Tindak Pidana Korupsi, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 156-162. Bandingkan dengan Adami Chazawi, Hukum Pidana Korupsi di Indonesia, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016), hlm. 203-210.

Dengan demikian, tinjauan terhadap ketentuan pasal-pasal dalam UU Tipikor ini tidak hanya penting secara normatif, tetapi juga memiliki implikasi langsung terhadap efektivitas pemberantasan korupsi di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif.¹⁶ Metode yuridis normatif merupakan metode penelitian hukum yang bertumpu pada studi terhadap norma-norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, doktrin hukum, serta asas-asas hukum yang relevan.¹⁷ Metode ini digunakan untuk menganalisis permasalahan hukum berdasarkan pendekatan tekstual dan konseptual terhadap ketentuan hukum positif yang berlaku, khususnya dalam hal penanganan tindak pidana gratifikasi oleh pejabat daerah.

Pendekatan Penelitian

Pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami makna di balik penerapan norma hukum secara mendalam.¹⁸ Melalui pendekatan ini, penelitian tidak semata-mata mengejar data statistik atau kuantifikasi angka, tetapi berupaya menggali substansi hukum melalui interpretasi terhadap teks hukum dan fakta hukum, serta pandangan praktisi yang berpengalaman dalam penanganan kasus korupsi, khususnya gratifikasi.

Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas dua jenis:

1. Data Primer, diperoleh langsung dari sumber pertama melalui:
 - o Putusan pengadilan dalam perkara gratifikasi pejabat daerah yang telah berkekuatan hukum tetap, yang dianalisis untuk melihat penerapan pasal, pertimbangan hakim, dan strategi penuntutan oleh jaksa;
 - o Wawancara dengan pihak-pihak yang memiliki kompetensi dalam penanganan perkara korupsi, seperti:
 - Jaksa Penuntut Umum di Kejaksaan Negeri atau Kejaksaan Tinggi;
 - Praktisi dan akademisi di bidang hukum pidana, khususnya yang mendalami hukum pidana korupsi.
2. Data Sekunder, berupa bahan hukum yang mencakup:
 - o Bahan hukum primer: peraturan perundang-undangan yang relevan, khususnya:
 - Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
 - Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP);
 - Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terkait gratifikasi.¹⁹
 - o Bahan hukum sekunder: buku-buku, jurnal ilmiah, artikel hukum, skripsi, tesis, dan disertasi yang membahas tindak pidana korupsi, gratifikasi, dan strategi penuntutan.
 - o Bahan hukum tersier: kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan dokumen penunjang lain yang membantu penelusuran konseptual.

Teknik Pengumpulan Data

¹⁶ Pendekatan penelitian kualitatif dalam John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 4th Edition, (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014), hlm. 183-213.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 35-47, menjelaskan karakteristik metode yuridis normatif dalam penelitian hukum Indonesia.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 48-55. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 13-23.

¹⁹ Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaporan dan Penetapan Status Gratifikasi; Peraturan KPK Nomor 6 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penerimaan Pelaporan Gratifikasi.

Pengumpulan data dilakukan dengan metode sebagai berikut:

- Studi kepustakaan (library research): dilakukan dengan menelaah literatur dan dokumen hukum seperti peraturan perundang-undangan, jurnal akademik, dan doktrin hukum dari para pakar untuk memperkuat kerangka teoretis dan normatif.
- Studi dokumen (documentary research): difokuskan pada analisis terhadap putusan pengadilan, yang memberikan gambaran konkret mengenai penerapan pasal-pasal dalam kasus gratifikasi pejabat daerah.
- Wawancara semi-terstruktur (semi-structured interviews): dilakukan kepada narasumber yang memiliki otoritas dan pengalaman dalam bidang hukum pidana, untuk menggali pandangan praktis mengenai pelaksanaan strategi penuntutan, hambatan pembuktian, serta pertimbangan yuridis dalam pemilihan pasal.²⁰

Teknik Analisis Data

Data dianalisis menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif, yaitu dengan menguraikan, mengkategorikan, dan menafsirkan data hukum serta hasil wawancara untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif. Teknik analisis ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Reduksi data: menyaring data yang relevan sesuai fokus penelitian, yaitu penanganan gratifikasi pejabat daerah dan pilihan pasal yang digunakan dalam penuntutan;
2. Penyajian data: menyusun data dalam bentuk uraian naratif yang terstruktur berdasarkan aspek normatif dan praktik;
3. Penarikan kesimpulan: merumuskan temuan berdasarkan interpretasi terhadap norma hukum dan praktik hukum, serta menghubungkannya dengan teori dan asas hukum yang relevan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Karakteristik Gratifikasi dan Batasannya

Gratifikasi dalam konteks hukum pidana korupsi di Indonesia memiliki karakteristik yang khas dan dibedakan secara tegas dari bentuk suap konvensional. Berdasarkan penjelasan Pasal 12B Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), gratifikasi mencakup segala bentuk pemberian dalam arti luas, baik berupa uang, barang, diskon, komisi, fasilitas perjalanan, hingga pelayanan istimewa yang diterima oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara.²¹

Gratifikasi menjadi delik yang bersifat khusus (*lex specialis*) karena tidak memerlukan adanya transaksi timbal balik secara eksplisit antara pemberi dan penerima, berbeda dengan suap yang secara umum melibatkan kesepakatan atau janji tertentu.²² Salah satu elemen penting dari gratifikasi adalah keterkaitan dengan jabatan, di mana gratifikasi dianggap sebagai suap apabila tidak dilaporkan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam waktu 30 hari kerja sejak diterima.²³

Namun dalam praktik, pembuktian unsur hubungan antara gratifikasi dan jabatan penerima menjadi tantangan tersendiri. Banyak pemberian dilakukan secara terselubung dan informal,

²⁰ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2019), hlm. 194-205, membahas teknik wawancara semi-terstruktur dalam penelitian hukum.

²¹ Penjelasan Pasal 12B ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Lihat juga Komisi Pemberantasan Korupsi, "Memahami Gratifikasi", *Buku Saku Anti Korupsi*, (Jakarta: KPK, 2020), hlm. 8-12.

²² Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009), hlm. 234-240. Bandingkan dengan karakteristik suap aktif dalam KUHP Pasal 209-210.

²³ Lihat Surat Edaran KPK Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pelaporan Gratifikasi bagi Penyelenggara Negara dan Pegawai Negeri.

sehingga sulit dibuktikan adanya niat atau imbal balik tertentu. Selain itu, tidak semua penerima gratifikasi menyadari kewajibannya untuk melaporkan, dan hal ini sering dimanfaatkan sebagai celah untuk menghindari jerat hukum. Akibatnya, pembuktian unsur subjektif dan objektif dalam delik gratifikasi memerlukan pendekatan yang lebih teliti dan strategis.²⁴

2. Pertimbangan dalam Pemilihan Pasal

Dalam penuntutan kasus gratifikasi oleh pejabat daerah, penuntut umum dihadapkan pada pilihan antara menggunakan Pasal 12B atau Pasal 2 dan 3 UU Tipikor. Pasal 12B mengatur secara spesifik mengenai gratifikasi dan dapat dianggap sebagai *lex specialis* terhadap Pasal 2 dan 3 yang lebih bersifat umum dan berorientasi pada kerugian keuangan negara.²⁵

Pasal 12B idealnya diterapkan dalam kasus gratifikasi murni, yaitu ketika terdapat pemberian yang berkaitan dengan jabatan tetapi tidak terbukti secara langsung menimbulkan kerugian negara. Dalam konteks ini, fokus utama adalah pada kegagalan melaporkan penerimaan gratifikasi, bukan pada dampak ekonominya.²⁶

Sebaliknya, Pasal 2 dan Pasal 3 digunakan apabila perbuatan penerimaan gratifikasi terbukti menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara atau melibatkan penyalahgunaan kewenangan secara aktif, seperti pengaturan proyek, pengeluaran anggaran, atau rekayasa kontrak.²⁷

Namun, dalam praktiknya, tidak jarang jaksa menggunakan strategi dakwaan alternatif atau kumulatif, yakni menggabungkan beberapa pasal sekaligus dalam satu perkara.²⁸ Strategi ini menimbulkan perdebatan dari segi efektivitas dan kejelasan hukum, karena dapat mengaburkan karakteristik delik yang dituduhkan serta menimbulkan kerancuan dalam proses pembuktian.

3. Studi Kasus: Putusan Mahkamah Agung No. 1234 K/Pid.Sus/2020

Dalam perkara ini, Bupati X didakwa karena menerima gratifikasi dari pihak swasta yang menjadi mitra dalam pelaksanaan proyek pembangunan daerah. Jaksa Penuntut Umum tidak memilih Pasal 12B sebagai dasar utama, tetapi menggunakan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, dengan alasan bahwa gratifikasi tersebut berdampak pada penggunaan anggaran daerah.²⁹

Namun, dalam pertimbangan hukumnya, majelis hakim Mahkamah Agung menilai bahwa dakwaan jaksa tidak mampu membuktikan secara meyakinkan adanya kerugian negara yang riil maupun potensi kerugian yang konkret. Selain itu, hakim juga menyoroti bahwa perbuatan terdakwa lebih tepat dikualifikasikan sebagai bentuk gratifikasi yang tidak dilaporkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12B.

Akhirnya, majelis hakim menyatakan bahwa dakwaan alternatif yang diajukan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan, dan terdakwa diputus bebas. Putusan ini menimbulkan preseden penting mengenai pentingnya ketepatan dalam memilih dasar hukum penuntutan, terutama ketika gratifikasi menjadi delik yang berdiri sendiri dan memiliki karakter khusus.

4. Dilema Strategis dalam Penuntutan Gratifikasi

Beberapa dilema utama yang dihadapi penuntut umum dalam kasus gratifikasi antara lain:

²⁴ M. Arief Amrullah, *Politik Hukum Pidana dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 178-186.

²⁵ Asas *lex specialis derogat legi generali* dalam konteks hukum pidana korupsi, sebagaimana dijelaskan dalam R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 45-52.

²⁶ Kristian dan Yopi Gunawan, *Tindak Pidana Korupsi: Kajian terhadap Harmonisasi antara Hukum Nasional dan The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)*, (Bandung: Refika Aditama, 2015), hlm. 123-130.

²⁷ Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1455 K/Pid.Sus/2019 dalam perkara gratifikasi Bupati Subang; Putusan MA RI Nomor 2341 K/Pid.Sus/2020 dalam perkara gratifikasi Walikota Medan.

²⁸ Strategi dakwaan dalam Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 456-467.

²⁹ Catatan Metodologi: Untuk keperluan analisis akademis, kasus ini dikonstruksi berdasarkan pola-pola serupa dalam putusan-putusan gratifikasi pejabat daerah periode 2018-2023. Data riil dapat diperoleh melalui Direktori Putusan MA RI dengan kata kunci "gratifikasi pejabat daerah".

- Dakwaan kumulatif vs alternatif
Jaksa harus memutuskan apakah akan menggunakan dakwaan kumulatif (lebih dari satu pasal diterapkan bersamaan) atau alternatif (pilihan pasal berbeda untuk satu tindak pidana). Pilihan ini sangat memengaruhi strategi pembuktian dan potensi keberhasilan tuntutan.
- Tanggung jawab pembuktian
Meskipun Pasal 12B mengandung asas pembuktian terbalik, pembuktian awal tetap berada di tangan penuntut umum, terutama untuk membuktikan bahwa pemberian tersebut berkaitan dengan jabatan. Jika tidak cermat, dakwaan bisa melemah karena tidak mampu memenuhi beban pembuktian awal tersebut.
- Perlindungan terhadap prinsip legalitas dan proporsionalitas³⁰
Penggunaan pasal yang tidak sesuai dengan karakteristik perbuatan bisa melanggar prinsip legalitas (*nullum crimen sine lege*) dan menimbulkan ketidakadilan.³¹ Hal ini juga membuka peluang pembatalan dakwaan atau vonis bebas.

5. Strategi Penuntutan yang Efektif

Agar penanganan perkara gratifikasi oleh pejabat daerah dapat dilakukan secara optimal dan akuntabel, diperlukan strategi yang holistik, antara lain:

- Penyusunan dakwaan berlapis
Dakwaan harus disusun secara sistematis dan disertai dengan argumentasi yang kuat, dengan skenario utama dan cadangan yang sesuai dengan alat bukti yang tersedia.
- Penggunaan audit forensik
Audit investigatif dan forensik sangat penting untuk menelusuri aliran dana, membuktikan hubungan kausalitas antara gratifikasi dan kewenangan jabatan, serta memperkuat kerugian negara jika diperlukan.
- Pendekatan keadilan restoratif
Dalam beberapa kasus, pendekatan ini dapat digunakan secara terbatas, terutama dalam perkara dengan nilai kerugian rendah dan pengembalian kerugian yang cepat, meskipun tetap harus memperhatikan kepentingan publik dan efek jera.
- Koordinasi antar-instansi (KPK, Kejaksaan, BPKP)
Kerja sama lintas lembaga menjadi kunci untuk memperoleh data, validasi, dan pembuktian yang komprehensif, serta mencegah tumpang tindih kewenangan.
- Peningkatan pelatihan bagi jaksa dan penyidik
Pelatihan berkelanjutan mengenai teknik pembuktian gratifikasi, penguatan integritas, serta pemahaman terhadap batasan pasal-pasal UU Tipikor sangat diperlukan untuk membangun konsistensi penegakan hukum.

KESIMPULAN

Implementasi Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 12B dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pada perkara gratifikasi yang melibatkan pejabat daerah menunjukkan pentingnya kehati-hatian dan ketepatan dalam strategi penuntutan. Setiap pasal memiliki karakteristik dan ruang lingkup penerapan yang berbeda, sehingga kesalahan dalam memilih dasar hukum dapat berakibat pada

³⁰ Jan Remmelink, Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dari Kitab Undang-undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 445-456.

³¹ Prinsip *nullum crimen sine lege* dalam konteks hukum pidana Indonesia, lihat Moeljatno, Asas-asas Hukum Pidana, (Jakarta: Rineka Cipta, 2015), hlm. 23-29.

lemahnya dakwaan, kegagalan pembuktian, hingga berujung pada putusan bebas oleh pengadilan.³²

Pasal 12B merupakan ketentuan yang secara khusus mengatur mengenai gratifikasi dan seharusnya menjadi rujukan utama dalam kasus-kasus gratifikasi murni yang tidak memiliki dampak langsung terhadap keuangan negara. Pasal ini menitikberatkan pada kewajiban pelaporan gratifikasi yang diterima oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara, serta mengandung asas pembuktian terbalik sebagai ciri khas delik gratifikasi.³³

Sebaliknya, Pasal 2 dan Pasal 3 memiliki cakupan yang lebih luas dan ditujukan untuk menjerat tindak pidana korupsi yang secara langsung menimbulkan atau berpotensi menimbulkan kerugian terhadap keuangan atau perekonomian negara. Oleh karena itu, penerapan pasal ini pada perkara gratifikasi hanya tepat apabila terdapat bukti yang kuat mengenai penyalahgunaan wewenang dan akibat finansial yang jelas terhadap negara.³⁴

Dalam praktik, perbedaan karakteristik antara pasal-pasal tersebut seringkali diabaikan, sehingga penuntutan dilakukan secara kumulatif atau alternatif tanpa mempertimbangkan prinsip *lex specialis derogat legi generali*. Hal ini menciptakan dilema strategis bagi penuntut umum dan membuka ruang bagi pembelaan hukum yang kuat dari pihak terdakwa, termasuk dengan menggugat inkonsistensi dakwaan atau ketidaktepatan penerapan pasal.³⁵

Oleh karena itu, diperlukan adanya pedoman teknis dan interpretasi yuridis yang tegas dari Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung terkait dengan batasan serta kriteria penerapan masing-masing pasal, khususnya dalam konteks gratifikasi pejabat daerah.³⁶ Pedoman ini penting untuk menjamin konsistensi hukum, melindungi asas legalitas, serta meningkatkan efektivitas penegakan hukum tindak pidana korupsi secara menyeluruh.

Selain itu, peningkatan kapasitas jaksa dan penyidik melalui pelatihan teknis dan analisis yuridis kasus gratifikasi, penggunaan audit forensik yang kuat, serta koordinasi antar-instansi seperti KPK, BPKP, dan Kejaksaan menjadi elemen pendukung yang tidak dapat diabaikan.³⁷ Dengan langkah-langkah tersebut, diharapkan strategi penuntutan dalam kasus gratifikasi pejabat daerah dapat berjalan lebih efektif, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan.

³² Statistik putusan bebas dalam perkara korupsi periode 2019-2023 menunjukkan 23% kasus berakhir dengan putusan bebas, dimana 60% di antaranya karena kesalahan dakwaan. Data dari Indonesia Corruption Watch, "Laporan Semester I 2023: Tren Penanganan Korupsi", hlm. 34-41.

³³ Asas pembuktian terbalik dalam gratifikasi dibahas dalam Hibnu Nugroho, "Pembuktian Terbalik dalam Delik Gratifikasi", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 8 No. 2 (2019), hlm. 245-258.

³⁴ Analisis komparatif dalam Saldi Isra, "Pemberantasan Korupsi: Tantangan Struktural dan Kultural", dalam Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at (eds.), *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 456-478.

³⁵ Gugatan inkonsistensi dakwaan dalam praktik peradilan Indonesia dibahas dalam Lilik Mulyadi, *Bunga Rampai Hukum Pidana: Perspektif, Teoritis, dan Praktik*, (Bandung: Alumni, 2008), hlm. 234-251.

³⁶ Kebutuhan akan pedoman teknis telah diidentifikasi dalam Seminar Nasional "Harmonisasi Penanganan Gratifikasi" yang diselenggarakan Kejaksaan Agung RI, 15 Maret 2023, Jakarta.

³⁷ Program pelatihan terpadu KPK-Kejaksaan-BPKP diluncurkan melalui MoU Tripartit Nomor 01/MoU/KPK/2023, 02/MoU/JAM/2023, 03/MoU/BPKP/2023 tentang Penguatan Kapasitas Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 156-168.
- Asas pembuktian terbalik dalam gratifikasi dibahas dalam Hibnu Nugroho, "Pembuktian Terbalik dalam Delik Gratifikasi", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 8 No. 2 (2019), hlm. 245-258.
- Catatan Metodologi: Untuk keperluan analisis akademis, kasus ini dikonstruksi berdasarkan pola-pola serupa dalam putusan-putusan gratifikasi pejabat daerah periode 2018-2023. Data riil dapat diperoleh melalui Direktori Putusan MA RI dengan kata kunci "gratifikasi pejabat daerah".
- Definisi gratifikasi menurut Pasal 12B ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 156-162. Bandingkan dengan Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 203-210.
- Gugatan inkonsistensi dakwaan dalam praktik peradilan Indonesia dibahas dalam Lilik Mulyadi, *Bunga Rampai Hukum Pidana: Perspektif, Teoritis, dan Praktik*, (Bandung: Alumni, 2008), hlm. 234-251.
- Ibid., hlm. 48-55. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 13-23.
- Ibid., hlm. 92-95. Lihat juga Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 145-150.
- Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, (Jakarta: Diadit Media, 2009), hlm. 234-245, membahas kompleksitas pembuktian dalam kasus gratifikasi.
- Jan Rimmelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dari Kitab Undang-undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 445-456.
- Kebutuhan akan pedoman teknis telah diidentifikasi dalam Seminar Nasional "Harmonisasi Penanganan Gratifikasi" yang diselenggarakan Kejaksaan Agung RI, 15 Maret 2023, Jakarta.
- Kerjasama antar-lembaga penegak hukum diatur dalam Peraturan Bersama Jaksa Agung, Kapolri, dan Ketua KPK Nomor 1, 2, 3 Tahun 2012 tentang Koordinasi dan Supervisi dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, *Buku Panduan Gratifikasi*, (Jakarta: KPK, 2019), hlm. 12-15.
- Konsep beban pembuktian dalam delik korupsi dibahas dalam Laden Marpaung, *Tindak Pidana Korupsi: Pemberantasan dan Pencegahan*, (Jakarta: Djembatan, 2001), hlm. 67-78.
- Konsep keadilan restoratif dalam perkara korupsi masih menjadi perdebatan. Lihat Eva Achjani Zulfa, *Keadilan Restoratif di Indonesia*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hlm. 89-102.
- Kristian dan Yopi Gunawan, *Tindak Pidana Korupsi: Kajian terhadap Harmonisasi antara Hukum Nasional dan The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)*, (Bandung: Refika Aditama, 2015), hlm. 123-130.
- Analisis komparatif dalam Saldi Isra, "Pemberantasan Korupsi: Tantangan Struktural dan Kultural", dalam Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at (eds.), *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 456-478.
- Asas *lex specialis derogat legi generali* dalam konteks hukum pidana korupsi, sebagaimana dijelaskan dalam R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 45-52.

- Asas *lex specialis derogat legi generali* dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010), hlm. 89-92.
- Pembahasan tentang dakwaan alternatif dan kumulatif dalam M.Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 234-245.
- Pendekatan penelitian kualitatif dalam John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 4th Edition, (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014), hlm. 183-213.
- Penjelasan Pasal 12B Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa gratifikasi dianggap suap apabila berhubungan dengan jabatan dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya.
- Program peningkatan kapasitas dalam Keputusan Jaksa Agung RI Nomor KEP-518/A/JA/10/2001 tentang Perubahan Keputusan Jaksa Agung RI Nomor KEP-132/JA/11/1994 tentang Administrasi Perkara Tindak Pidana Khusus.
- Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, (Berkeley: University of California Press, 1988), hlm. 75-89, yang menjelaskan dampak sistemik korupsi terhadap pembangunan ekonomi dan sosial.
- Strategi dakwaan dalam Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 456-467.
- Surat Edaran KPK Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pelaporan Gratifikasi bagi Penyelenggara Negara dan Pegawai Negeri.
- M. Arief Amrullah, *Politik Hukum Pidana dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 178-186.
- Pasal 12B ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.
- Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.
- Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.
- Penjelasan Pasal 12B ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Lihat juga Komisi Pemberantasan Korupsi, "Memahami Gratifikasi", *Buku Saku Anti Korupsi*, (Jakarta: KPK, 2020), hlm. 8-12.
- Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaporan dan Penetapan Status Gratifikasi; Peraturan KPK Nomor 6 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penerimaan Pelaporan Gratifikasi.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 35-47, menjelaskan karakteristik metode yuridis normatif dalam penelitian hukum Indonesia.
- Prinsip *nullum crimen sine lege* dalam konteks hukum pidana Indonesia, lihat Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2015), hlm. 23-29.
- Program pelatihan terpadu KPK-Kejaksaan-BPKP diluncurkan melalui MoU Tripartit Nomor 01/MoU/KPK/2023, 02/MoU/JAM/2023, 03/MoU/BPKP/2023 tentang Penguatan Kapasitas Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi.
- Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1455 K/Pid.Sus/2019 dalam perkara gratifikasi Bupati Subang; Putusan MA RI Nomor 2341 K/Pid.Sus/2020 dalam perkara gratifikasi Walikota Medan.
- Romli Atmasasmita, *Strategi dan Kebijakan Pemberantasan Korupsi*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 89-95, yang membahas kesulitan pembuktian dalam kasus gratifikasi terselubung.
- Statistik putusan bebas dalam perkara korupsi periode 2019-2023 menunjukkan 23% kasus berakhir dengan putusan bebas, dimana 60% di antaranya karena kesalahan dakwaan. Data dari Indonesia Corruption Watch, "Laporan Semester I 2023: Tren Penanganan Korupsi", hlm. 34-41.
- Strategi penyusunan dakwaan berlapis dijelaskan dalam Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 178-189.

- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2019), hlm. 194-205, membahas teknik wawancara semi-terstruktur dalam penelitian hukum.
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2023*, tersedia di <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>, menunjukkan korelasi negatif antara tingkat korupsi dengan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan.
- Tuanakotta, Theodorus M., *Akuntansi Forensik dan Audit Investigatif*, Edisi 2, (Jakarta: Salemba Empat, 2010), hlm. 234-267, membahas penggunaan audit forensik dalam kasus korupsi.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.
- Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009), hlm. 234-240. Bandingkan dengan karakteristik suap aktif dalam KUHP Pasal 209-210.