



Kajian
Implementasi Aturan

Trading in Influence

Dalam Hukum Nasional



Indonesia Corruption Watch
2014

PolicyPaper

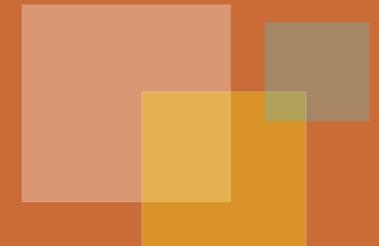
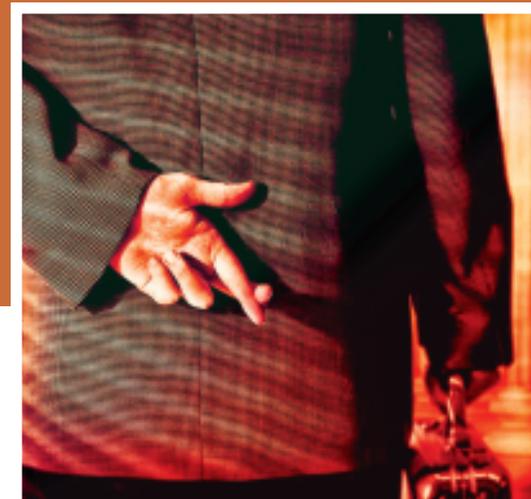
Indonesia Corruption Watch
2014



Kajian
Implementasi Aturan

Trading in Influence

Dalam Hukum Nasional



PolicyPaper

Indonesia Corruption Watch **2014**



Indonesia Corruption Watch
2014

Policy Paper

Kajian Implementasi Aturan
Trading in Influence
Dalam Hukum Nasional



**Kajian Implementasi Aturan
Trading in Influence
Dalam Hukum Nasional**

PENULIS

DONAL FARIZ

ALMAS SJAFRINA

ERA PURNAMA SARI

WAHYU NANDANG HERAWAN

KONSULTAN

EDDIE O.S. HIARIEJ

REVIEWER

DIAN ROSITA

PUBLIKASI

MARET 2014

LEMBAGA PELAKSANA

Indonesia Corruption Watch

Jl. Kalibata Timur IV D No 6 Jakarta Selatan 12740Indonesia

Phone +6221 7901885, Fax +6221 7994005

Email: icw@antikorupsi.org Website: www.antikorupsi.org

PENELITIAN INI BEKERJA SAMA DENGAN:

Lembaga Bantuan Hukum Padang

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia

DIDUKUNG OLEH MSI-SIAP1

Sumber Foto Sampul:

<http://reyeslawgroup.files.wordpress.com/2010/11/lying-banker.jpg>

(dengan pengolahan seperlunya)

SEKAPUR SIRIH

Modus dan operandi kejahatan korupsi selalu berganti secara cepat. Laju perubahan perundang-undangan selalu terlambat beberapa langkah di belakang kejahatan itu sendiri. Alhasil, banyak perbuatan yang sejatinya jahat namun tidak bisa dijerat dengan proses hukum karena ketiadaan regulasi yang memadai untuk menjerat pelaku tersebut.

Salah satunya ada perdagangan pengaruh atau *trading in influence*. Jika berkaca kepada kasus-kasus korupsi yang ditangani oleh KPK dalam kurun lima tahun belakangan ini menunjukkan fenomena elit partai yang bekerja sebagai “pengepul” modal politik untuk partai. Jumlah yang dikumpulkan dan ditarget tidak main-main. Berbagai sumber seperti APBN, APBD hingga swasta dijadikan target modal politik.

Dilain sisi, tidak jarang pula orang-orang yang berada di lingkungan kekuasaan namun bukan menjadi seorang Penyelenggara Negara memanfaatkan kedekatannya dengan kekuasaan. Kedekatannya tersebut digunakan untuk mengendalikan proyek-proyek pemerintahan. Sehingga ia memperoleh sejumlah *fee* dari pengurusan proyek-proyek itu sendiri.

Kalaulah mereka yang melakukan hal tersebut adalah penyelenggara Negara menurut ketentuan UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas KKN, maka mereka akan bisa dijerat dengan UU Korupsi. Namun menjadi masalah ketika mereka tersebut bukanlah penyelenggara Negara sebagaimana diatur dalam UU di atas. Maka UU Tindak pidana korupsi tidak bisa digunakan untuk menjerat pelaksanaan perdagangan pengaruh.

Kelemahan ini karena Indonesia belum mengadopsi ketentuan perdagangan pengaruh sebagaimana yang diatur dalam pasal 18

United Nation Convention Against Corruption. Hal ini menjadi celah bagi khususnya non Penyelenggara Negara untuk mempegunakan pengaruhnya untuk memperoleh keuntungan materi atau keuntungan yang tidak semestinya (*undue advantage*).

Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji pengaturan *trading in influence* dalam UNCAC dan perbandingannya dengan beberapa Negara, menunjukkan urgensi keberadaan aturan *trading in influence* dalam hukum pidana nasional dan memformulasikan delik perdagangan pengaruh sebagai rekomedasi dalam revisi UU Tindak Pidana Korupsi.

Tim penulis mengucapkan terimakasih banyak kepada Prof Eddy Os Hiariej SH sebagai konsultan dalam program ini. Hakim Agung Dr Artdijo Alkostar yang sudah meluangkan waktunya untuk berdiskusi terkait dengan penulisan ini. Bapak J Kristiadi dan Ibu Shinta Agustina yang sudah memberikan masukan dan catatan kritis atas tulisan ini.

Semoga penelitian ini bermanfaat dan memberikan kontribusi dalam kerja pemberantasan korupsi republik ini.

Jakarta, 26 Februari 2014

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

SEKAPUR SIRIH	3
DAFTAR ISI	5
ABSTRAK	7
BAB I	
PENDAHULUAN	
TUJUAN PENELITIAN	13
METODE PENELITIAN	13
BAB II	
TRADING IN INFLUENCE	
A. <i>TRADING IN INFLUENCE</i> DALAM UNCAC	16
B. <i>TRADING IN INFLUENCE</i> DALAM PENGATURAN INTERNASIONAL LAINNYA	20
BAB III	
KRIMINALISASI <i>TRADING IN INFLUENCE</i>	
A. BENTUK-BENTUK PERDAGANGAN PENGARUH	28
B. PERBEDAAN <i>TRADING IN INFLUENCE</i> DENGAN SUAP	36
C. PERBEDAAN <i>TRADING IN INFLUENCE</i> DENGAN PEMERASAN	38
D. PERBEDAAN <i>TRADING IN INFLUENCE</i> DENGAN KOLUSI DAN NEPOTISME	39

BAB IV

**MENERAPKAN PASAL TRADING IN INFLUENCE
DALAM HUKUM NASIONAL**

A. PELUANG PENERAPAN PENGARUH DALAM BEBERAPA REVISI ATURAN	42
B. RANCANGAN PASAL PERDAGANGAN PENUH	43

BAB V

KESIMPULAN

REKOMENDASI	50
DAFTAR PUSTAKA	51
UCAPAN TERIMA KASIH	53

ABSTRAK

The offence of trading in influence does not aim to criminalize every exertion of influence with a public authority but only the illegitimate, improper exertion or the abuse of influence in order to induce a public authority to act or refrain from acting. (Julia Philipp 2009)

Modus dan pelaku kejahatan korupsi dari waktu ke waktu telah mengalami sebuah perubahan yang significant. Hal ini dapat dilihat dari pelbagai kasus korupsi yang ditangani oleh penegak hukum baik oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, Kepolisian dan Kejaksaan. Akan tetapi, belajar dari penanganan berbagai kasus korupsi tersebut menyajikan sebuah realitas dimana perkembangan modus operandi kejahatan tidak diiringi oleh perbaikan aturan yang memadai untuk menjangkau perkembangan kejahatan tersebut.

Alhasil kelemahan dari Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (UU No 31 Tahun 1999 jo No 20 tahun 2001) dimanfaatkan oleh banyak orang dan kelompok untuk melakukan berbagai perbuatan yang sebenarnya terkategori korupsi. Salah satunya adalah perdagangan pengaruh atau *trading in influence*. Perdagangan pengaruh pada dasarnya dalam United Nation Convention Against Corruption (UNCAC) sudah dikategorikan sebagai sebuah bentuk korupsi. Hal ini diatur dalam pasal 18 konvensi tersebut.

Sebagai negara yang sudah meratifikasi UNCAC, Indonesia masih belum mengadopsi pengaturan perdagangan pengaruh tersebut. Padahal jika ditelisik kepada sejumlah kasus yang ditangani oleh penegak hukum seperti KPK secara jelas memiliki dimensi perdagangan pengaruh tersebut. Seperti ketua umum partai politik dan keluarga dari seorang pejabat publik yang memanfaatkan pengaruh jabatan

dan kedekatan dengan pejabat publik. Dari pengaruh yang dimiliki tersebut ada keuntungan yang tidak semestinya yang diperoleh (*undue advantage*)

Sehingga pengaturan perdagangan pengaruh menjadi sebuah dinamika modus kejahatan korupsi yang segera harus diatur. Paper ini menjelaskan urgensi pengaturan *trading in influence*, bentuk-bentuk serta bagaimana cara untuk menerapkan pengaturan kejahatan tersebut dalam hukum positif di Indonesia.

Kata kunci: Menjual Pengaruh, Mengejar rupiah, Perdagangan Pengaruh

PENDAHULUAN

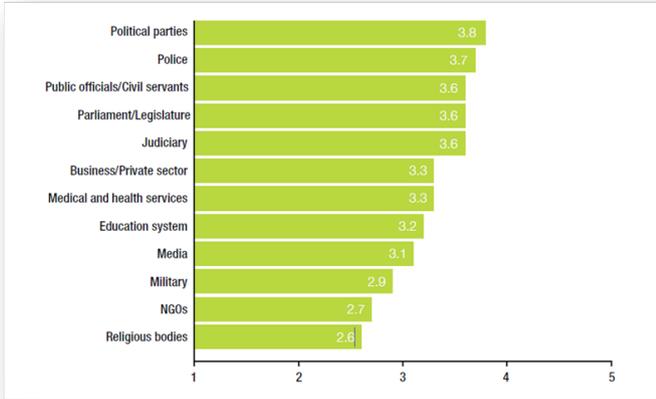
Korupsi merupakan permasalahan yang hampir terjadi di seluruh belahan bumi. Tak hanya terjadi di negara-negara berkembang (*developing countries*), namun juga di negara-negara maju. Negara-negara berkembang sulit untuk maju, bahkan sebaliknya bisa terjebak menjadi negara gagal, disebabkan oleh korupsi. Korupsi juga menyebabkan tersendatnya pembangunan infrastruktur untuk menunjang kehidupan masyarakat yang lebih baik. Uang negara dirampok dan tidak jarang dibawa untuk disembunyikan di negara-negara berkembang, sehingga permasalahan korupsi bergeser dari permasalahan nasional (di masing-masing negara) menjadi persoalan lintas negara (*transnational crime*).

Dari banyak permasalahan korupsi yang ada di Indonesia, korupsi yang terjadi di partai politik adalah salah satu yang paling banyak terjadi dan paling mendapat perhatian. Fenomena ini tidak hanya terjadi dalam konteks Indonesia –dalam negeri, namun jamak pula terjadi di banyak negara-negara lain di dunia, sebagaimana yang terlihat dari survei *Global Corruption Barometer* yang dirilis oleh *Transparency International* yang menunjukkan bahwa partai politik dan parlemen merupakan dua institusi yang dipersepsikan terkorup oleh para responden.

Data pada tahun 2013 di bawah ini hampir sama dengan tahun-tahun sebelumnya. Dalam 4 (empat) tahun terakhir, partai politik seringkali menduduki peringkat teratas sebagai institusi atau lembaga yang dinilai paling korup. Hal ini tentu saja menjadi masalah serius dalam konteks Indonesia atau sejumlah negara di dunia yang sedang mengembangkan demokrasi sebagai sistem pemerintahan dan politik yang dipilih. Pada grafik di bawah ini dapat dilihat bahwa partai politik menduduki peringkat teratas dengan nilai 3,8, yang

disusul oleh kepolisian dengan nilai 3,7, dan pegawai negeri serta parlemen dengan nilai 3,6.

Of The Extent of Corruption in Different Institutions Global Corruption Barometer 2013¹



Potret buram ini tentu saja menjadi persoalan serius. Pasalnya, partai politik dan parlemen merupakan bagian dari institusi demokrasi yang memiliki pengaruh dan kontribusi yang begitu besar dalam kehidupan publik. Untuk konteks Indonesia, partai politik merupakan satu-satunya saluran politik (terkecuali DPD-RI) warga negara untuk memperoleh kekuasaan di parlemen (Baca: DPR).

Kekuasaan DPR pun melingkupi tiga fungsi besar, yakni: fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Ketiga fungsi dan kewenangan yang besar tersebut sangat potensial untuk diselewengkan. Sudah banyak kasus-kasus yang menjerat anggota DPR –baik secara pidana maupun kode etik, akibat penyalahgunaan kekuasaan tersebut.

Dalam catatan ICW, sejak Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) didirikan pada tahun 2003 lalu, KPK sudah menjerat 65 orang anggota DPR ke meja hijau karena praktek suap. ² Angka tersebut berpotensi

¹ Global Corruption Barometer 2013, Transparency International, hlm. 16.

² Lihat catatan Tren Korupsi Indonesia Semester I tahun 2013, Indonesia Corruption Watch, 2013.

untuk terus meningkat karena beberapa kasus korupsi yang tengah diproses oleh KPK saat ini terindikasi terhubung pula dengan aktor-aktor lain di parlemen, misalnya dalam kasus Hambalang.

Di titik ini kita semakin sadar dengan teori dari Robert Klitgaard, seorang sosiolog korupsi, yang berpendapat dan merumuskan bahwa terjadinya korupsi disebabkan oleh monopoli ditambah dengan diskresi yang dilakukan secara tidak transparan ($C = M + D - A$).³

Jika teori Klitgaard tersebut dikaitkan dengan data yang dipublikasikan oleh *Global Corruption Barometer* maka akan tampak jelas bahwa penyebab banyaknya korupsi yang terjadi di parlemen dan para kader-kader partai politik dikarenakan besarnya kekuasaan yang dimiliki oleh parlemen. Di sisi lainnya: partai politik memiliki kekuasaan yang besar pula terhadap para kadernya di parlemen. Partai politik bisa saja *me-recall* para kadernya yang ada di DPR jika tidak sejalan dengan agenda partai.⁴ Dengan kondisi demikian, maka struktur partai yang oligarkis memaksa para kader partai di parlemen untuk mengikuti keinginan para penguasa partai, baik dari segi kebijakan maupun untuk pendanaan partai.

Kondisi tersebut semakin diperparah dengan realitas yang terjadi baik di parlemen maupun di partai politik yang bersikap tidak transparan. Dengan fenomena kewenangan yang luas disertai diskresi tanpa batas namun minus akuntabilitas, maka terbuka kesempatan luas bagi tumbuh suburnya praktek korupsi di partai politik maupun parlemen. Tidak transparannya pendanaan partai politik dapat dilihat dari kesimpulan uji informasi yang dilakukan oleh ICW terhadap keuangan sembilan (9) partai politik yang ada di parlemen saat sekarang ini. Setidaknya terdapat enam (6) persoalan besar yang ditemukan dalam penelusuran pendanaan partai politik melalui uji informasi di Komisi Informasi, di antaranya:⁵

1. Partai politik belum mandiri dalam mengumpulkan pendanaan mereka. Kecenderungan yang terjadi, partai politik masih mengandalkan pendanaan dari sumber yang tidak sah.

³ $C = Corruption$, $M = Monopoly$, $D = Discretion$, $A = Accountability$.

⁴ *Recall* terhadap Lily Wahid dan Effendy Chorie yang dilakukan oleh Partai Kebangkitan Bangsa dikarenakan keduanya mendukung angket mafia pajak yang tidak sejalan dengan garis komando partai. Hal ini membuktikan bahwa kontrol partai politik terhadap kadernya di parlemen masih sangat kuat. <http://news.detik.com/read/2011/03/14/163204/1591298/10/fraksi-pkb-recall-lily-wahid-gus-choi-jangan-dibesarkan>

⁵ Indonesia Corruption Watch, *Rapor Merah Keuangan Partai Politik*, Indonesian Corruption Watch, Jakarta, 2013.

2. Kebijakan dan keuangan negara masih rentan untuk dijadikan sebagai pintu masuk mendapatkan modal politik secara instan.
3. Tata kelola pengelolaan keuangan sebagian besar partai politik belum ada. Keuangan partai politik hanya diketahui oleh segelintir elit partai.
4. Sebagian besar dana partai digunakan untuk kegiatan operasional, sehingga pendanaan bagi pendidikan politik dikesampingkan.
5. Sebagian besar partai politik tidak mempunyai prosedur dan tata cara pelaporan laporan keuangan, dan belum mempunyai Petugas Pelaksana Informasi Daerah (PPID).
6. Beberapa kasus yang melibatkan kader partai di Senayan menunjukkan adanya penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan yang mereka miliki untuk mengumpulkan rente demi kepentingan pribadi dan/atau partai.

Pada titik inilah kemudian muncul pelbagai kasus-kasus korupsi, di antaranya: suap terkait impor sapi; suap dalam penggiringan anggaran 16 perguruan tinggi; suap pembangunan sarana olahraga; suap alih fungsi hutan; suap pengadaan Al Quran; dan kasus-kasus suap lainnya. Kasus-kasus tersebut diyakini hanyalah sebuah fenomena gunung es dari sekian banyak persoalan yang terdapat di partai politik dan parlemen.

Dari persoalan di atas dapat dikemukakan sebuah tesis: problem pendanaan partai politik adalah salah satu akar meruyaknya perilaku koruptif di negeri ini, sehingga membuat APBN dan APBD menjadi sumber bancakan bagi elit-elit partai politik guna memenuhi kebutuhan pendanaan partai politik. Untuk menggerakkan mesin partai politik tentu saja tidak sedikit uang yang harus dikeluarkan di tengah begitu mahalnnya biaya berdemokrasi saat ini.

Melihat peta korupsi politik sebagaimana dijelaskan di atas memunculkan sebuah pertanyaan penting: apakah elit-elit partai yang melakukan praktek korupsi dan bukan para penyelenggara negara dapat dijerat dengan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi yang ada saat ini? Jika Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi ditelusuri lebih lanjut maka akan ditemukan sebuah kelemahan mendasar -baik dalam Undang-undang No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah

dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, yaitu tidak ditemukannya suatu ketentuan pidana pun yang mengatur apabila terjadi *trading in influence*.

Hal itu tentu saja menimbulkan resiko bagi keberlanjutan pemberantasan korupsi di masa depan, karena *trading in influence* belum dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi dalam hukum positif di Indonesia. Memang benar, jika pelaku yang memperdagangkan pengaruh adalah penyelenggara negara atau pegawai negeri dapat diproses dengan delik suap, namun bagaimana jika pelaku yang menjual pengaruh bukan penyelenggara negara atau pegawai negeri? Undang-Undang Pemberantasan Korupsi Indonesia nyaris menemui jalan buntu. Padahal, kebutuhan untuk memprioritaskan pemberantasan korupsi di sektor politik adalah sebuah keniscayaan.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

- Mengkaji pengaturan tentang *trading in influence* dalam UNCAC dan perbandingannya dengan beberapa negara;
- Menunjukkan urgensi keberadaan aturan *trading in influence* dalam hukum pidana nasional;
- Memformulasikan delik perdagangan pengaruh sebagai rekomendasi dalam revisi Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum. Menurut Morris L Cohen, penelitian hukum merupakan "*process of finding the law that governs activities in human society*". Secara umum, penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁶

Dalam melakukan penelitian ini, penulis melakukan dua pendekatan:

⁶ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Kencana: hlm 35.

- Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*)
- Inti dari penelitian ini adalah memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.
- Pendekatan kasus (*case approach*)
- Pendekatan ini akan melihat pada kasus-kasus korupsi yang berkorelasi dengan isu perdagangan pengaruh.
- Pendekatan perbandingan (*comparative approach*)
- Pendekatan ini akan melihat perbandingan aturan *trading in influence* di beberapa negara.

Adapun sumber-sumber penelitian hukum di antaranya:

- Bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan, di antaranya: Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Penyelenggaraan Negara yang Bebas KKN, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, *United Nation Convention Against Corruption*, dan undang-undang yang terkait lainnya.
- Bahan hukum sekunder, yang meliputi: buku teks, jurnal-jurnal, hasil kajian seputar perdagangan pengaruh dan korupsi secara umum.
- Wawancara dengan Pakar Pidana.

TRADING IN INFLUENCE

Dampak akut korupsi telah memicu dunia internasional untuk memberikan perhatian lebih besar terhadap kejahatan korupsi. Efek buruk akibat kejahatan korupsi menyadarkan publik internasional secara luas bahwa korupsi dapat mengancam keseimbangan perdamaian dunia, dan bahkan melumpuhkan demokrasi. Didasari atas keprihatinan dan kepentingan bersama, dunia internasional sepakat membentuk komitmen internasional untuk memberantas korupsi.

Perwujudan dari komitmen tersebut ditandai dengan disahkannya *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) dalam Konferensi Tingkat Tinggi tanggal 9-11 Desember 2003, di Merida, Mexico. Tiga tahun setelah itu, pada 19 September 2006, Indonesia kemudian meratifikasi konvensi tersebut melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006.⁷

Meratifikasi UNCAC merupakan bentuk komitmen Indonesia kepada dunia internasional dalam upaya pemberantasan korupsi.⁸ Ratifikasi tersebut menimbulkan konsekuensi tersendiri bagi pemerintah Indonesia: pemerintah dibebankan tanggung jawab untuk mengakomodir klausul-klausul yang ada di dalam UNCAC agar dapat diterapkan dan mengikat sebagai ketentuan hukum di Indonesia. Tesis pentingnya, ratifikasi tersebut perlu diarahkan menjadi standar bersama dalam mengualifikasi jenis kejahatan serta mekanisme penanganan kasus korupsi.

⁷ Sejak Desember tahun 2012, tercatat 165 negara tercatat sebagai negara pihak dalam konvensi PBB melawan korupsi.

⁸ *Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption (CoE)* di awal tahun 1999 telah menempatkan ketentuan *Trading in Influence* ini sebagai salah satu norma penting yang diatur pada Pasal 12 CoE. Demikian juga dengan *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* yang mengaturnya pada Pasal 1. Bila diartikan, sebetulnya gambaran ini menunjukkan urgensi pengaturan *trading in influence* begitu mendapat perhatian serius oleh komunitas internasional.

Pasca disahkannya UNCAC, itikad politik negara-negara yang meratifikasi konvensi tersebut dibuktikan dengan diselenggarakannya *Conference of States Party (CoSP)* yang diadakan pertama kali di Jordan-Dead Sea, pada tanggal 10 sampai dengan 14 Desember 2006. Konferensi ini sebagai tuntutan peningkatan kapasitas dan kerja sama negara-negara peserta demi pencapaian tujuan dan sasaran UNCAC. Di antara 8 poin resolusi konferensi ini,⁹ *review of implementation* menjadi perbincangan penting di level nasional (Indonesia). Sebagai salah satu negara pihak, Indonesia memiliki tanggung jawab besar untuk menyinergikan dan mengharmonisasikan UNCAC sebagai standar umum pembentukan kebijakan hukum nasional pemberantasan korupsi. Hal ini menjadi penting sebagai bentuk tanggung jawab dan komitmen Indonesia dalam memerangi korupsi dalam kancah global.

Tahapan selanjutnya, Indonesia menjadi salah satu negara yang pertama kali menawarkan diri untuk ditinjau oleh negara peserta lainnya. Dua negara peninjau, yakni Uzbekistan dan United Kingdom melakukan *review* dan *country visit* terhadap Indonesia pada tanggal 14-16 Maret 2011.¹⁰ Hasil dari peninjauan itu kemudian menemukan banyak kelemahan, dan salah satu catatan pentingnya adalah belum diakomodasinya norma-norma UNCAC dalam hukum positif di Indonesia.

Salah satu klausul dari peninjauan tersebut menyangkut dorongan untuk menerapkan norma UNCAC ke dalam hukum nasional pemberantasan korupsi, yakni: Pasal 18 UNCAC tentang *trading in influence* (memperdagangkan pengaruh), di mana sampai saat ini Indonesia **belum** juga menerapkan pengaturan *trading in influence* dalam hukum positifnya.

A. *Trading In Influence* dalam UNCAC

Trading in influence diatur dalam Pasal 18 huruf (a) dan (b) UNCAC. Ketentuan tersebut berbunyi:

Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally:

⁹ CoSP menghasilkan 8 resolusi penting. Di antara delapan resolusi pertemuan, *review of implementation* menjadi perbincangan panjang negara-negara pihak yang meratifikasi.

¹⁰ *Reviewer* dari Uzbekistan adalah Odiljon Gaffarov, Evgeny Kolenko, Nusratbek Toichiev. Sementara dari perwakilan dari UK, di antaranya: Alan Bacarese dan Paul Stepenson.

a. "The promise, offering or giving to a public official or any other person, directly or indirectly, of an undue advantage in order that the public official or the person abuse his or her real or supposed influence with a view to obtaining from an administration or public authority of the State Party an undue advantage for the original instigator of the act or for any other person".

b. The solicitation or acceptance by a public official or any other person, directly or indirectly, of an undue advantage for himself or herself or for another person in order that the public official or the person abuse his or her real or supposed influence with a view to obtaining from an administration or public authority of the State Party an undue advantage.

Dapat diartikan:

Setiap Negara Pihak dapat mempertimbangkan untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif dan lainnya yang dianggap perlu untuk menetapkan kejahatan pidana, apabila dilakukan dengan sengaja :

a. Janji, penawaran atau pemberian kepada pejabat publik atau orang lain siapa pun, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya agar pejabat publik atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh dari pejabat publik suatu manfaat yang tidak semestinya untuk kepentingan penghasut yang sebenarnya dari tindakan tersebut atau untuk orang lain siapa pun;

b. Permintaan atau penerimaan oleh pejabat publik atau orang lain siapa pun, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya untuk dirinya atau untuk orang lain agar pejabat publik atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau dianggap ada dengan maksud memperoleh dari pejabat publik, suatu manfaat yang tidak semestinya.

Dari pengaturan *trading in influence* sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 18 UNCAC tersebut, dapat ditarik elemen-elemen yang terkandung di dalamnya, di antaranya:¹¹

1. Frasa "*Setiap negara pihak dapat mempertimbangkan*" menunjukkan bahwa tindakan yang dikriminalisasikan sebagai '*trading in influence*' bersifat *non-mandatory offences*. Artinya, tidak ada kesepakatan di antara *state party* untuk mengcriminalisasi tindakan tersebut sebagai tindak pidana korupsi. Pilihan untuk mengadopsi atau tidak diserahkan kembali kepada masing-masing negara yang meratifikasi konvensi tersebut.

¹¹ Prof Eddy OS Hiariej. *Unpublish*.

Hakikat Pasal 18a dan Pasal 18b UNCAC mendefinisikan 'trading in influence' menjadi dua bagian, yakni: *active trading in influence* sebagaimana terdapat dalam Pasal 18a; dan *pasive trading in influence* sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 18b. *Active trading in influence* berarti memberikan tawaran untuk memperdagangkan pengaruh, sedangkan *pasive trading in influence* berarti menerima tawaran memperdagangkan pengaruh.

2. Bentuk kesalahan dalam pasal tersebut adalah kesengajaan yang berarti menghendaki adanya pengetahuan dan kehendak (*weten en wilen*) dari pelaku. Bahkan, kalau ditelaah lebih detil, terdapatnya kata-kata '*...dengan maksud...*' dalam pasal tersebut, yang telah membatasi corak kesengajaannya adalah kesengajaan sebagai maksud. Artinya, pelaku menghendaki perbuatan beserta akibatnya.
3. Konsekuensinya lebih lanjut, corak kesengajaan lainnya yaitu kesengajaan sebagai kepastian dan kesengajaan sebagai kemungkinan (*dolus eventualis* atau *in Kauf nehmen*) tidak memenuhi bentuk kesalahan dalam *trading in influence*. Perumusan yang demikian telah mempersempit ruang gerak jaksa penuntut umum untuk hanya membuktikan corak kesengajaan sebagai maksud.
5. Bentuk kesengajaan dengan corak kesengajaan sebagai maksud pada dasarnya tidak mudah untuk dibuktikan. Akan tetapi kesulitan untuk membuktikan corak kesengajaan sebagai maksud tersebut, diimbangi dengan wujud penyalahgunaan pengaruh yang sangat mudah dibuktikan. Hal ini tersirat dalam kata-kata, '*...yang nyata atau yang dianggap ada...*' Artinya, untuk membuktikan adanya penyalahgunaan pengaruh, tidak mesti ada penyalahgunaan pengaruh secara nyata, tetapi cukup berdasarkan suatu anggapan bahwa perbuatan tersebut adalah penyalahgunaan pengaruh.
5. Untuk membuktikan corak kesengajaan sebagai maksud seperti yang terdapat dalam rumusan pasal tersebut biasanya dengan menggunakan teori kesengajaan yang diobjektifkan, sehingga orang tersebut dianggap memperdagangkan pengaruh.

6. Subjek hukum yang dapat dipidana atau *addresat* dari pasal tersebut tidak hanya pejabat publik, tetapi juga setiap orang, baik yang mempunyai hubungan dengan pejabat publik tersebut maupun tidak. Dapatlah dikatakan bahwa rumusan pasal tersebut ada perluasan pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku yang memperdagangkan pengaruh. Tidak hanya seseorang yang memperdagangkan pengaruh terhadap pejabat publik, tetapi juga perantara dalam perbuatan memperdagangkan pengaruh (broker) dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana. Tegasnya, rumusan pasal tersebut mengandung teori penyertaan yang ekstensif.

Menurut Pasal 2 (a) UNCAC, seorang pejabat publik adalah setiap orang yang memegang legislatif, eksekutif, administratif atau kantor pengadilan, baik diangkat atau dipilih, atau orang lain yang melakukan fungsi publik atau menyediakan layanan umum. Pasal 18 UNCAC bertujuan untuk mencakup semua kemungkinan kategori pejabat publik.

Terlepas dari 'pejabat menurut status', setiap orang yang menyediakan layanan publik dianggap sebagai pejabat publik tanpa memandang statusnya. Umumnya memang tidak menekankan status semata, melainkan fungsi yang membuat pemangku otoritas rentan terhadap korupsi.

7. Dengan istilah "*keuntungan yang tidak semestinya/undue advantages,*" UNCAC mencakup lingkup yang luas dari insentif dijanjikan atau ditawarkan kepada pejabat publik atau orang lain.¹²

Secara sederhana, bentuk keuntungan yang tidak semestinya tersebut mengarah kepada dua bentuk. Bentuk pertama dapat berupa jabatan. Bentuk kedua dapat berupa keuntungan materil. Dalam konteks perdagangan pengaruh, sasaran materil seringkali menjadi tujuan yang paling utama para pelaku tersebut melakukan perdagangan pengaruh.

¹² Julia Philipp dalam, *The Criminalisation of Trading in Influence in International Anti Corruption Laws*, Faculty of Law, University of the Western Cape, South Africa, October 2009.

B. *Trading In Influence* dalam Pengaturan Internasional Lainnya

1. *Council of Europe's Criminal Convention on Corruption (CoE Convention)*

Kriminalisasi perdagangan pengaruh dalam *Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption (CoE Convention)* bertujuan untuk mencegah perilaku korup orang-orang yang berada 'di lingkungan kekuasaan' yang menghasilkan suasana korupsi dengan mencari keuntungan dari posisi mereka. Ini disebut *background* 'korupsi' menyerang kepentingan yang sama dilindungi hukum, yaitu: transparansi dan ketidakberpihakan otoritas publik, seperti halnya suap dan pidana korupsi terkait lainnya.

Trading in influence diatur dalam Pasal 12 *Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption (CoE Convention)* yang ditandatangani pada tanggal 27 Januari 1999 dan sudah diratifikasi oleh 43 negara, di mana ada tiga pihak yang terlibat (*trilateral relationship*).¹³ Pasal tersebut berbunyi:

Each state party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law, when it committed intentionally, the promising, giving or offering, directly or indirectly, of any undue advantage to anyone, who asserts or confirms that he or she is able to exert an improper influence over the decision making of any persons referred to articles 2, 4 to 6, and 9 to 11 in consideration thereof, whether the undue advantage is for himself or herself, or for anyone else, as well as the request, receipt or the acceptance of the offer or the promise of such an advantage, in consideration of that influence, whether or not the influence is exerted or whether or not the supposed influence leads to the intended results.

Trilateral relationship tersebut adalah: seseorang selaku pemberi sesuatu, seseorang atau pejabat publik yang memiliki pengaruh, dan pejabat publik atau penyelenggara negara selaku pemilik otoritas yang dipengaruhi untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu atas wewenang yang dimilikinya. Jadi dalam *trading in influence*, diperlukan minimal dua orang pelaku dari sisi pengambil kebijakan termasuk orang yang menjual pengaruhnya (yang tidak mesti harus

¹³ Willike Sringerland, "Trading in Influence: Corruption Revisited, How a Better Understanding of The Systemic Character of Trading in Influence Can Help The Council of Europe and its Member States Choosing the Right Instruments to Tackle This Form of Corruption", EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance Toulouse, 8-10 September 2010, hlm. 1 dan 12.

pejabat publik atau penyelenggara negara), dan tentu saja si pemberi sesuatu yang menginginkan keuntungan dari pejabat publik atau penyelenggara negara.

Unsur-unsur penting dalam dalam Pasal 12 *Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption* (CoE) antara lain:¹⁴

a. Kemungkinan Pelanggar

Menurut Pasal 12, siapa pun yang menegaskan atau menegaskan bahwa ia mampu mengerahkan pengaruh yang tidak patut, bisa menjadi pelaku potensial. Hal ini berbeda dengan makna pengaturan dalam UNCAC, di mana terdapat pembedaan khusus antara pejabat publik dan orang pribadi. Luasnya ruang lingkup istilah 'pejabat publik' di bawah Konvensi CoE, sengaja diinginkan oleh penyusunnya guna menutup semua kemungkinan-kemungkinan negatif untuk menghindari celah kategori pejabat publik. Meskipun demikian, definisi yang tepat dari 'pejabat publik' diserahkan kepada negara-negara pihak. Negara-negara pihak harus memastikan klausul yang ditegaskan dalam Pasal 1 (a) mencakup dalam hukum nasional negara pihak.

b. Keuntungan yang Tidak Semestinya

Terkait pemaknaan keuntungan yang tidak semestinya, ruang lingkup istilah 'keuntungan' dalam CoE sebanding dengan ruang lingkup di UNCAC. Dalam Laporan Penjelasan ditegaskan bahwa tentang penyuaapan aktif dan pasif juga berlaku untuk Pasal 12 CoE, khususnya berkaitan dengan manfaat dari kegiatan korupsi.

Keuntungan dapat diberikan kepada pihak ketiga, misalnya seorang kerabat atau sebuah organisasi untuk yang dimiliki pejabat itu. Meskipun istilah 'entitas' tidak disebutkan dalam kata-kata dalam Pasal 12 (atau Pasal 2), namun secara garis besar dan berdasarkan pandangan dalam Laporan Penjelasan, entitas pengambil dari 'manfaat' harus menjadi anggota organisasi (misalnya, sebuah partai politik) yang menerima keuntungan.¹⁵

Jika keuntungan diperuntukkan bagi seseorang atau badan selain pengaruh penjual sendiri, pihak yang kedua harus semestinya mengetahui tentang hal itu. Istilah 'semestinya' harus ditafsirkan sebagai "penerima tidak sah atau tidak berhak menerima."

¹⁴ *Op. Cit.* Julia Philip, hlm. 20.

¹⁵ *Op. Cit.*, Willeke Slingerland.

2. *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in Business Transaction*

Dalam Pasal 1 *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in Business Transaction 1997* dari *Organization For Economic Cooperation and Development (OECD)* ditegaskan:

“Each Party shall take such measures as may be necessary to establish that it is a criminal offence under its law for any person intentionally to offer, promise or give any undue pecuniary or other advantage, whether directly or through intermediaries, to a foreign public official, for that official or for a third party, in order that the official act or refrain from acting in relation to the performance of official duties, in order to obtain or retain business or other improper advantage in the conduct of international business.”

3. Penerapan Norma *Trading In Influence* Di Beberapa Negara

1. PERANCIS

Di Perancis, “memperdagangkan pengaruh” diatur dalam *Nouveau Code Penal* (KUHP) tahun 1994. Pasal 435-2 dan 435-4 KUHP Perancis mengatur *trading in influence*, baik pasif maupun aktif (*trafic d’influence*).¹⁶

Bentuk memperdagangkan pengaruh dalam KUHP Perancis dibagi menjadi dua.¹⁷ Dalam bentuk yang pertama, diatur memperdagangkan pengaruh oleh pejabat publik. Sedangkan bentuk kedua pelaku dan klien adalah perorangan. Kedua bentuk ini merupakan dua hal yang berbeda.

Lain hal dengan pelanggaran penyuapan, status orang yang menggunakan pengaruhnya untuk perdagangan keuntungan mempunyai konsekuensi yang lebih kecil, meskipun status si “penjual” pengaruh mendapatkan hukuman berat.

Sampai tahun 2007, pihak berwenang yang memberikan pengaruh secara ilegal (otoritas publik atau badan lainnya yang ditempatkan di bawah pengawasan otoritas publik) dalam hukum Perancis dipahami sebagai otoritas legislatif dan administratif.

Dengan adanya Pasal 435-2 dan 435-4, legislator Perancis memperluas ruang lingkup tindak pidana memperdagangkan

¹⁶ Perdagangan pasif menganggap bahwa seseorang mengambil keuntungan dari pengaruhnya secara nyata atau diasumsikan dengan otoritas publik, meminta atau menerima hadiah atau janji dengan maksud untuk mengamankan bagi orang yang memberikan hadiah, manfaat atau mendukung otoritas publik. Perdagangan aktif dalam mempengaruhi mengandaikan bahwa seseorang menawarkan imbalan kepada seseorang yang dia percaya memiliki pengaruh dengan otoritas publik untuk memperoleh manfaat atau bantuan dari orang-otoritas publik.

¹⁷ *Op Cit.* Julia Philipp, hlm. 32.

pengaruh terhadap tawaran atau penerimaan untuk mempengaruhi pejabat publik atau orang yang menjabat di organisasi internasional (Uni Eropa, PBB, NATO, dan lain-lain).

Dengan perluasan dari lingkaran orang-orang ini, di mana pengaruh dapat diberikan secara ilegal, dalam rangka memenuhi kewajibannya berdasarkan Konvensi UNCAC dan CoE, Parlemen Perancis memutuskan untuk tidak memperluas lingkup pelanggaran kepada pejabat publik dan orang-orang tertentu (baca: pejabat) dari luar negeri karena memperdagangkan pengaruh tidak dapat dihukum di sebagian besar negara-negara yang memiliki hubungan ekonomi dengan Perancis.

Perdagangan Pengaruh Menurut *The Nouveau Code Penal*

Pokok tindak pidana perdagangan pengaruh diatur dalam Pasal 432-11 (1) (2) (perdagangan pengaruh pasif oleh pejabat publik), Pasal 433-2 (1) (perdagangan pengaruh pasif oleh orang pribadi), Pasal 433-1 (2) (perdagangan pengaruh aktif pejabat publik), dan Pasal 433-2 (2) (perdagangan pengaruh aktif oleh orang pribadi). Pengaturan Perancis dijadikan sebagai model untuk aturan hukum pada konvensi internasional sebagaimana yang disebut di atas.

Sebagai contoh, Pasal 432-11 menjelaskan, dalam alternatif kedua, pelanggaran perdagangan pengaruh pasif dilakukan oleh pejabat publik. Dalam hal kemungkinan si pelaku, keuntungan yang diterima dan cara menerima (meminta atau menerima), penyuaipan dan memperdagangkan pengaruh dalam hal ini adalah sama.

Berkenaan dengan perdagangan pengaruh, tindak pidana dengan memperdagangkan pengaruh, menetapkan bahwa manfaat potensial yang termasuk adalah "setiap keputusan dari otoritas publik yang tidak diperoleh dengan cara yang sah dan diperoleh secara ilegal melalui sebuah pengaruh."

Unsur-unsur pelanggaran terpenuhi bila klien dan penjual pengaruh telah menyimpulkan semacam kontrak koruptif (*pacte corrupteur*) tentang penggunaan pengaruh.

Dalam Pasal 433-11, tanpa adanya permintaan oleh klien, sebenarnya kejahatannya telah dianggap terjadi. Bahkan tidak perlu ada kemungkinan nyata mempengaruhi organ publik. Pihak-pihak yang diduga memfasilitasi tindakan itu, disimpulkan telah melakukan tindak pidana.

2. SPANYOL

KUHP Spanyol menyediakan tiga versi yang berbeda dari perdagangan pengaruh di Pasal 428-430 KUHP Bab ke Enam (6) dari Ayat ke Sembilan (9), dengan judul '*del tráfico de influencias*'.¹⁸

Pasal 428-430 KUHP Spanyol, mencakup pelanggaran penyuaipan aktif dan pasif. Meskipun demikian, pasal-pasal tersebut berbeda dalam satu aspek penting: pasal-pasal tersebut hanya mengacu pada perdagangan pengaruh pasif; bentuk aktif tidak dikriminalisasi sebagai pelanggaran otonom menurut KUHP Spanyol.

Perdagangan pengaruh pasif dibagi menjadi dua kategori utama: Pasal 428 dan Pasal 429 merujuk pada penggunaan pengaruh yang tidak tepat oleh pengaruh penjual yang merupakan pejabat publik dan oleh masing-masing perorangan. Pasal 430 berkaitan dengan situasi di mana manfaat yang diminta atau diterima oleh pejabat publik atau perorangan dalam rangka untuk memperluas atau mempertahankan pengaruhnya.

Pemanfaatan Pengaruh Menurut Pasal 428 dan Pasal 429 KUHP Spanyol

Kedua pasal memerlukan pengaruh yang sebenarnya diberikan kepada pejabat publik untuk memperoleh keputusan dari otoritas publik untuk menciptakan manfaat ekonomi dalam mendukung aktor atau person. Pengaruh yang dibuat mengharuskan orang yang memperdagangkan pengaruhnya membutuhkan keuntungan dari hubungan pribadi atau hierarkinya dengan pejabat publik (*'prevalimiento*). Keputusan yang menghasilkan manfaat ekonomi bagi pengaruh penjual atau klien adalah tujuan yang diharapkan. Kejahatan tersebut tidak mengharuskan keputusan yang diinginkan sebenarnya dicapai, sudah cukup dengan adanya diberikan pengaruh dimaksudkan dan sesuai untuk menghasilkan manfaat.

Pemanfaatan pengaruh menurut Pasal 430 KUHP Spanyol

Pasal 430 menetapkan bentuk asli perdagangan pengaruh karena memerlukan permintaan atau penerimaan hadiah atau jenis lain dari remunerasi dalam rangka memberikan pengaruh yang tidak tepat. Mengacu pada Pasal 428 dan 429, kedua bentuk pengaruh yang menjajikan oleh orang swasta serta oleh pejabat publik dapat

¹⁸ *Ibid.* hlm 37.

dihukum berdasarkan KUHP Spanyol. Pasal tersebut menekankan bahwa tidak setiap bentuk pengaruh menjajakan dapat dihukum. Penggunaan sengaja hubungan hirarkis atau personal dengan otoritas publik diperlukan. Pengaruh menjajakan harus mengarah pada keputusan yang menguntungkan secara ekonomi bagi klien.

Perlu ditekankan lagi bahwa hanya perdagangan pengaruh pasif yang dapat dihukum berdasarkan KUHP Spanyol. Pelaksanaan orang yang menawarkan keuntungan untuk pengaruh seseorang tidak dapat dihukum tegas (kecuali dalam kasus di mana suatu motif tertentu).

3. BELGIA

Ketentuan antikorupsi Belgia mengalami perubahan fundamental dan modernisasi yang ditetapkan menjadi undang-undang pada tanggal 10 Februari 1999, di mana penetapan ini bertujuan untuk memenuhi komitmen internasionalnya yang muncul dari Konvensi CoE.¹⁹

Di antara perubahan-perubahan tersebut, diperkenalkannya sebuah pasal baru: Pasal 247 (4), yang mengkriminalisasi pejabat publik yang menerima suap dalam menggunakan pengaruh yang timbul karena posisinya untuk mendapatkan perilaku tertentu dari otoritas publik. Pasal 247 (4) mengkriminalisasi baik aktif dan pasif segala bentuk perdagangan pengaruh.

Badan legislatif Belgia telah memasukkan pengaturan tentang perdagangan pengaruh sebagai jenis baru kejahatan korupsi dengan memperkenalkan ayat 4 dalam Pasal 247. Terlepas dari suap yang melibatkan sah (ayat 1) atau tidak sahnya (ayat 2) yang dilakukan oleh pejabat publik, ayat 4 mengkriminalisasi perdagangan pengaruh dengan menggunakan pendekatan hukum yang sama dan pada dasarnya berbagi elemen yang sama, seperti penyusunan aktif dan pasif.

Ruang lingkup istilah 'pejabat publik' agak lebar, karena mengacu pada setiap orang yang melakukan tugas publik, terlepas dari status resminya. Pasal-pasal baru 246 dan 247 tidak memerlukan landasan 'pakta koruptif atau perjanjian', karena secara tradisional diatur oleh Undang-Undang Tindak Pidana Anggaran. Manfaatnya, diminta atau diterima oleh pejabat itu, ini bisa mencakup materi dan manfaat nonmaterial jika dikaitkan dengan tindakan yang diinginkan dari

¹⁹ *Ibid*, hlm. 42.

pejabat publik. Keuntungannya juga dapat mengambil manfaat orang ketiga, seperti memperkaya diri secara personal.

Mungkin karena masih relatif baru dari segi aturan hukum, baik para pakar di Belgia maupun kasus-kasus hukum, belum dapat memberikan penjelasan makna apa saja yang termasuk dalam istilah 'yang timbul dari kedudukan mereka'. Masih belum jelas apa jenis hubungan pada kenyataannya diperlukan antara kemampuan untuk menggunakan pengaruh dan posisi pejabat publik.

Kendati legislator Belgia terinspirasi oleh undang-undang anti-korupsi Perancis ketika penyusunan aturan hukum tentang perdagangan pengaruh, pembuat kebijakan Belgia memutuskan untuk tidak mengkriminalisasi perdagangan pengaruh antara individu-individu pribadi, seperti yang dilakukan di Perancis. Pasal 247 (4) tidak mencakup situasi di mana individu swasta menerima keuntungan dari individu swasta lain dalam pertukaran untuk mempunyai pengaruh terhadap seseorang yang menjalankan tugas publik. Kelalaian ini sangat kontroversial dan dikritik keras oleh banyak akademisi Belgia.

Kesimpulan Perbandingan

Perancis	Spanyol	Belgia
- Menjerat perdagangan pengaruh baik secara aktif maupun pasif.	- Hanya menjerat perdagangan pengaruh secara pasif.	- Menjerat perdagangan pengaruh yang dilakukan secara aktif maupun pasif.
- Menjerat pejabat-pejabat publik dan pihak swasta.	- Perdagangan pengaruh pasif dapat menjerat pejabat publik dan pihak swasta.	- Hanya menjerat perdagangan pengaruh yang dilakukan oleh pejabat publik saja. - Definisi pejabat publik diperluas, yakni setiap orang yang melakukan tugas publik, terlepas dari status resminya.

KRIMINALISASI *TRADING IN INFLUENCE*

Fenomena korupsi yang terjadi akhir-akhir ini mengalami perkembangan yang begitu kompleks –baik dari segi modus dan aktor, sehingga sulit dibantah bahwa aparatus penegak hukum semakin kesulitan untuk memproses beberapa perbuatan untuk dapat dikategorikan sebagai sebuah tindak pidana. Salah satu contohnya adalah perdagangan pengaruh atau *trading in influence*.

Praktek perdagangan pengaruh disinyalir jamak terjadi di tengah-tengah publik, namun karena keterbatasan aturan membuat para penegak hukum sulit untuk menjerat pelakunya. Misalnya dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi yang ada saat sekarang ini yang belum memuat ketentuan tentang perdagangan pengaruh. Hal tersebut belum termasuk faktor nonteknis, misalnya adanya intervensi terhadap proses hukum karena sejatinya para pelaku perdagangan pengaruh merupakan orang-orang yang dekat atau memiliki kekuasaan.

Berkaca kepada banyaknya kasus-kasus korupsi yang diproses oleh penegak hukum selama ini, dapat dilihat bahwa adanya dimensi perbuatan perdagangan pengaruh. Sebut saja perdagangan pengaruh oleh Ahmad Fathanah dan Luthfi Hasan Ishaq terhadap Menteri Pertanian Siswono dalam kasus impor daging sapi. Atau kasus perdagangan pengaruh yang diduga dilakukan oleh Choel Malarangeng²⁰ terhadap PT Adhi Karya yang disebut-sebut meminta *fee* sebesar 18 persen dalam proyek pembangunan *sport center* Hambalang.²¹

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa modus korupsi yang mencuat dari beberapa perkara yang sekarang sedang ditangani

²⁰ Choel Malarangeng merupakan adik dari Mantan Menteri Pemuda dan Olahraga Andi Malarangeng, yang menjadi salah satu tersangka oleh KPK dalam kasus pembangunan *sport center* Hambalang.

²¹ <http://www.metrotvnews.com/metronews/read/2013/11/07/6/193083/Choel-Minta-Fee-18-Persen-buat-Andi-Mallarangeng> diakses pada hari Senin, 11 November 2013 pukul 21.05 WIB.

oleh KPK atau penegak hukum lainnya adalah pemberian suap atau gratifikasi yang tidak diberikan kepada orang yang memiliki kewenangan yang dimaksud atau dituju dengan pemberian tersebut, namun diberikan kepada orang-orang yang memiliki posisi atau hubungan yang dekat/erat dengan orang lain yang mempunyai kewenangan dimaksud. Posisi atau hubungan yang dekat/erat dengan orang-orang yang mempunyai kewenangan tersebut diharapkan oleh pemberi suap dapat mempengaruhi si pemilik kewenangan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam kewenangannya yang menguntungkan pemberi suap. Dalam konteks inilah terjadinya perdagangan pengaruh.

A. Bentuk-Bentuk Perdagangan Pengaruh

Trading in influence merupakan sebuah bentuk korupsi yang sulit untuk digambarkan dan dipahami,²² karena memiliki tingkat kerumitan tersendiri. Banyak negara yang sudah menerapkan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan perdagangan pengaruh, seperti di Perancis, Spanyol dan Belgia. Namun tidak jarang pula di beberapa negara di belahan dunia lain juga enggan untuk menerapkan aturan tersebut.

Beberapa negara yang meratifikasi Konvensi CoE seperti Swedia, Denmark, dan Inggris mereservasi (meniadakan atau mengubah akibat hukum)²³ konvensi yang terkait dengan *trading in influence*. Di Swedia, sebagian besar kasus yang terkait dengan *trading in influence* yang diatur dalam Pasal 12 CoE dijerat dengan ketentuan pasal suap biasa.²⁴ Artinya, *trading in influence* digolongkan sebagai tindak pidana suap yang bisa dijerat dengan pasal penyuapan. Sedangkan Denmark memandang *trading in influence* sebagai perbuatan yang berkaitan dengan suap di sektor swasta,²⁵ jadi tidak bisa menjangkau perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh pejabat publik (*public official*).

Bahkan di Inggris, *trading in influence* tidak diatur secara tegas dalam hukum negara tersebut dengan alasan kriminalisasi terhadap perbuatan tersebut dapat mempengaruhi aktivitas pelobian yang diakui (*acknowledged lobbying activities*). Demikian pula halnya

²² Slingerland, Willeke. *The Fight Against Trading in Influence*, Saxion University of Applied Sciences, School of Governance & Law M. H. Tromplaan 28, 7513 AB Enschede, the Netherlands, hlm. 11.

²³ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kesepuluh, Sinar Grafika, Jakarta, 1997, hlm. 611.

²⁴ Willike Sringerland, *Op.Cit.*, hlm. 4

²⁵ *Ibid.*

dengan Swedia yang tidak menjerat semua pelaku *trading in influence* karena kriminalisasi terhadap perbuatan ini dapat menimbulkan konflik dengan hak atas kebebasan berekspresi mengingat aktivitas lobi-melobi (di negara tersebut) tidak dipandang sebagai perbuatan ilegal.²⁶

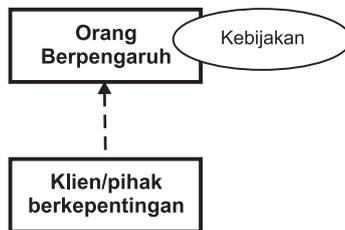
Walaupun pertimbangan di beberapa negara di atas yang menganggap perdagangan pengaruh dalam bentuk lobi-lobi menyulitkan untuk dikriminalisasi karena merupakan bagian dari praktek bisnis atau relasi-relasi lainnya, namun praktek lobi pada kenyataannya banyak juga yang menyimpang. Khususnya lobi-lobi yang berujung kepada keuntungan materil dan mengabaikan kepentingan umum (*public interest*). Lain halnya jika lobi tersebut dilakukan pada sektor swasta dan tidak ada irisannya dengan kepentingan umum, maka hal tersebut tentu saja dapat dibenarkan. Namun apabila sudah keluar dari jalurnya maka harus ada tindakan hukum terhadap penyimpangan tersebut.

Dari berbagai literatur, perdagangan pengaruh merupakan bentuk *trilateral relationship* dalam korupsi. Kejahatan tersebut setidaknya melibatkan tiga pihak: yakni dua pelaku dari sisi pengambil kebijakan –termasuk orang yang menjual pengaruhnya (tidak mesti harus pejabat publik atau penyelenggara negara); dan pemberian sesuatu yang menginginkan keuntungan dari pejabat publik atau penyelenggara negara.

Setidaknya terdapat dua pola dalam perdagangan pengaruh:

1. Pola Vertikal

Perdagangan pengaruh dengan pola vertikal atau ke atas dapat digambarkan sebagai berikut:



26 *Ibid.*

Penjelasan

- Model perdagangan pengaruh dengan pola vertikal banyak terjadi karena transaksi politik atau lembaga tertentu dengan orang yang berpengaruh.
- Dalam model perdagangan pengaruh vertikal, pihak yang berpengaruh merupakan pihak yang memiliki kekuasaan/kewenangan.
- Pengaruh yang dimilikinya digunakan untuk memberikan insentif kepada perorangan atau kelompok tertentu.

Contoh ilustrasi kasus

Seorang pengusaha (baca A) yang menjadi donator politik seorang kepala daerah (B) ingin merevisi jumlah nominal retribusi dalam sebuah Perda Retribusi, karena memberatkan bisnisnya. Perda Retribusi tersebut mengatur bahwa setiap truk atau mobil tambang yang melewati Kabupaten Berani harus membayar retribusi sebesar Rp 20.000 per ton hasil tambang yang melintasi jalanan tersebut.

Posisi pihak

- A merupakan seorang pengusaha tambang sekaligus merupakan salah satu donatur dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Berani. A menjadi donatur bagi B pada saat mencalonkan diri menjadi kepala daerah.
- B merupakan kepala daerah di Kabupaten Berani.

Kronologis kasus

- Sebagai seorang pengusaha tambang di Kabupaten Berani, A sangat berkeinginan Perda Retribusi Kabupaten Berani terkait dengan besaran retribusi bahan tambang yang melintasi jalan kabupaten untuk direvisi. Hal ini dilakukan untuk memperbesar *margin* keuntungan yang diperoleh pengusaha tersebut.
- Perda tersebut mengatur setiap hasil tambang berupa batu bara yang melintasi Kabupaten Berani wajib dikenakan retribusi sebesar Rp. 20.000 per ton. Si pengusaha ingin nominal tersebut dikurangi menjadi hanya Rp. 5.000 per ton.
- Untuk merealisasikan niatnya tersebut, si pengusaha melobi si bupati. Karena pernah menjadi donatur politiknya, si bupati tidak berkeberatan untuk merubah perda itu.

- Bupati kemudian melakukan sebuah tindakan tertentu untuk merevisi secara terbatas Peraturan Daerah Retribusi tersebut bersama DPRD Kabupaten Berani. Revisi ini pun menemui jalan mulus karena si bupati memiliki mayoritas pendukung di DPRD.
- Revisi perda pun berhasil dilakukan sehingga nominal retribusi turun drastis hanya menjadi Rp 5.000 per ton.

Analisis kasus

Dalam ilustrasi kasus di atas, si kepala daerah menggunakan otoritas yang dia miliki untuk memberikan insentif khusus kepada donatur politiknya berupa revisi peraturan daerah untuk mengurangi nominal retribusi. Retribusi yang awalnya Rp 20.000 berubah menjadi Rp. 5.000. Sulit untuk dibantah bahwa motivasi si kepala daerah dalam merubah aturan tersebut disebabkan karena faktor si pengusaha tambang pada masa lalu pernah menjadi donatur politiknya.

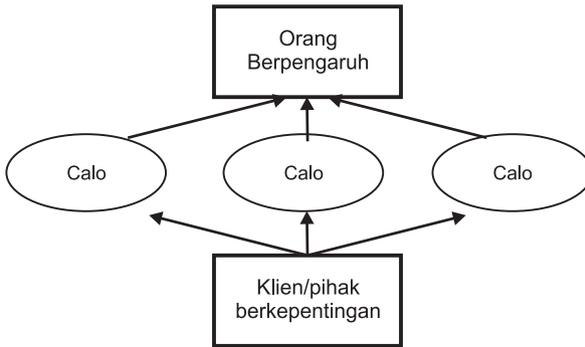
Dalam kasus ini, si kepala daerah tidak menerima dana langsung. Namun revisi tersebut dilakukan atas motivasi balas jasa kepada donatur politiknya tersebut. Jika si bupati/kepala daerah menerima uang atas jasa merevisi perda dilakukan dia bisa langsung dikenakan dengan pasal-pasal suap. Namun karena tidak menerima uang secara langsung, maka tidak bisa dijerat dengan pasal-pasal suap

Di sisi yang lain, si kepala daerah pun tidak bisa dijerat dengan delik merugikan keuangan negara, misalnya Pasal 2 Undang-Undang Tipikor karena kekurangan unsur “melawan hukum”.

Pasal 2 UU Tipikor	Setiap orang	TERPENUHI
	Melawan Hukum	TIDAK TERPENUHI
	Memperkaya diri sendiri dan atau orang lain	TERPENUHI
	Merugikan keuangan Negara	TERPENUHI

2. Pola Vertikal dengan Broker

Pola perdagangan pengaruh vertikal dengan calo/ broker dapat diilustrasikan sebagai berikut:



Penjelasan

- Model perdagangan pengaruh vertikal dengan broker lazim terjadi pada lingkungan kekuasaan dan jabatan publik. Mereka yang dekat dengan kekuasaan salah satunya adalah keluarga.
- Dalam model ini, broker menjadi individu atau kelompok yang memanfaatkan pengaruh si pejabat publik.
- Model ini lazim terjadi dalam proyek-proyek pengadaan dan penempatan seseorang menjadi penyelenggara negara.

Contoh ilustrasi kasus

Pihak yang berpengaruh (baca A) merupakan seorang hakim agung yang menjadi salah satu majelis dalam sengketa sebidang tanah di Jl. Gatot Subroto. A memiliki seorang anak yang berprofesi sebagai seorang pegawai swasta. Untuk mengetahui dan mempengaruhi putusan si hakim agung di tingkat kasasi, si pihak berperkara (baca C) dapat menghubungi anaknya A.

Kronologis kasus:

- Sengketa sebidang tanah seluas 4000 M2 di Jalan Gatot Subroto memasuki tahapan kasasi di Mahkamah Agung. C sebagai tergugat ingin memenangkan perkaranya di tingkat kasasi, karena sudah dua kali kalah di tingkat pertama dan banding.

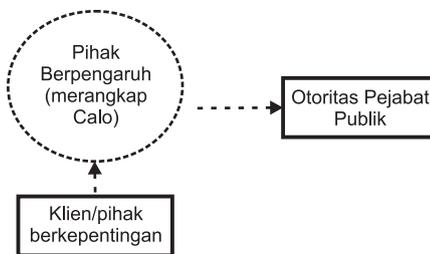
- Untuk dapat memenangkan perkaranya tersebut, C menemui B karena ia mengetahui bahwa Hakim A memiliki seorang anak, yakni B tersebut.
- Tujuan C menemui B adalah untuk melobi agar B dapat mempengaruhi putusan dalam sengketa *a quo*.
- Agar B mau melakukan lobi, C memberikan B sebuah mobil sedan sport seharga Rp 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).
- Lobi anak kepada orang tua berhasil (baca B kepada A), sehingga si C dimenangkan dalam sengketa tersebut. Dalam melakukan lobinya, B menceritakan kepada ayahnya sebagai hakim bahwa B dijanjikan sebuah mobil jika C menang dalam perkara tersebut. Mobil ditujukan kepada B, bukan kepada A sebagai hakim.

Analisa aktor

- Sebagai hakim, A sudah dipengaruhi anak dalam mengambil keputusan sebuah perkara. Walaupun tidak menerima uang, ia dapat dijerat dengan pasal perdagangan pengaruh pasif, karena putusannya telah memberikan manfaat dan keuntungan yang tidak semestinya bagi anaknya tersebut.
- Sebagai pegawai swasta, B sudah menerima janji untuk mempengaruhi orang tua nya (hakim A), sehingga ia dijerat dengan perdagangan pengaruh pasif.
- Sebagai pihak yang berperkara, C memberikan sesuatu kepada B agar mempengaruhi A. Oleh karena itu, yang bersangkutan dapat dijerat dengan perdagangan pengaruh aktif.

3. Pola Horizontal

Perdagangan pengaruh dengan bentuk horizontal atau mendatar dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:



Penjelasan

- Dalam model perdagangan pengaruh horizontal, klien atau pihak berkepentingan bersama calo merupakan dua pihak yang aktif, sementara otoritas pejabat publik merupakan pihak yang dipengaruhi.
- Klien menyerahkan uang kepada pihak berpengaruh yang bukan penyelenggara negara.
- Jika klien langsung menyerahkan uang kepada otoritas pejabat publik, maka dapat langsung dijerat dengan pasal suap.
- Model kedua horizontal banyak terjadi di lingkup partai politik yang memiliki jaringan kepada kekuasaan eksekutif. Orang-orang yang berada di struktur pemerintah dalam mengambil kebijakan sering dipengaruhi oleh faktor eksternal, terutama yang berasal dari partai politiknya sendiri.

Contoh Ilustrasi kasus

Seorang pengusaha (Baca: A) mendekati seorang Ketua Umum Partai Politik (Baca: B) untuk memperoleh sebuah proyek pengadaan dengan cara mempengaruhi pejabat publik yang satu partai dengan B. Pejabat publik yang dipengaruhi tersebut kita sebut dengan "C".

Posisi Pihak:

- A merupakan seorang pengusaha yang disebut dengan klien. A mendekati B dengan tujuan mempermudah lobi kepada C untuk mendapatkan sebuah proyek.
- B merupakan seorang ketua umum partai politik. B bukanlah seorang pejabat publik yang berlatar belakang penyelenggara negara, namun dia memiliki akses kekuasaan khususnya kepada C yang merupakan kader dari partai politiknya.
- C merupakan pejabat publik. Di tangan pejabat publik ini, sebuah kebijakan dan keputusan dilahirkan. Sehingga C yang merupakan pejabat publik atas permintaan atau pengaruh ketua umum partai politik tersebut menyalahgunakan kekuasaan yang dimilikinya untuk membantu A dalam mendapatkan proyek.

Kronologis kasus

- Sebagai seorang pengusaha konstruksi, A mendapat kabar bahwa di Kementerian Pekerjaan Umum akan diadakan proyek senilai 114 milyar rupiah untuk proyek irigasi di daerah Indonesia Bagian Timur. Sebagai seorang pengusaha, A sangat berminat untuk bisa memenangkan proyek pekerjaan tersebut. Namun A sadar bahwa untuk memenangkan proyek tersebut tidak akan mudah karena pasti akan muncul banyak pesaing.
- Menyadari kondisi tersebut, A kemudian mendekati menteri pekerjaan umum melalui B yang notabene merupakan ketua umum partai politik si menteri. Hal ini disadari bahwa menteri akan sangat mudah dipengaruhi jika sang ketua umum sudah dapat dipengaruhi.
- Si pengusaha kemudian memberikan janji kepada B sebagai ketua umum partai akan mendapatkan uang sebesar 5 persen dari nilai proyek jika dia dimenangkan dalam tender di Kementerian Pekerjaan Umum tersebut.
- Proses tender berjalan, pada akhirnya hasil tender memenangkan A karena B berhasil mempengaruhi C untuk memenangkan proyek tersebut.
- Karena dapat memenangkan tersebut, A kemudian menyerahkan uang sebesar 5 persen dari nilai proyek yang diperoleh kepada B sebagai ucapan terima kasih karena telah membantu memenangkan proyek tersebut.

Analisa kasus

Dari gambaran di atas dapat ditunjukkan bahwa pengaruh yang dimiliki ketua umum partai digunakan untuk mempengaruhi kadernya dalam sebuah pengadaan di Kementerian Pekerjaan Umum. Ini dilakukan karena adanya sebuah *commitment fee* sebesar 5 persen dari nilai proyek yang dapat dijanjikan. Kasus di atas menunjukkan bentuk *trading in influence* sebagai *trilateral relationship*: karena ada pihak berpengaruh (B), pihak yang mempengaruhi (A), dan pihak yang dipengaruhi (C).

Dalam kasus di atas, apakah delik suap bisa digunakan untuk menjerat ketua umum partai politik tersebut sebagai pihak yang

mempengaruhi pejabat publik? **Jawabannya tidak.** Hal ini disebabkan ketua umum bukanlah seorang pejabat publik yang memiliki kekuasaan dan kewenangan yang melekat padanya (*direct authorities*), sehingga pasal-pasal suap dalam Undang-Undang Tipikor (Pasal 5, Pasal 11, dan Pasal 12 a) tidak bisa digunakan untuk menjerat yang bersangkutan. Akibatnya, ketua umum partai politik dengan kekuasaan politik yang dimilikinya tersebut tidak bisa dijerat secara hukum melalui pasal-pasal suap dalam Undang-Undang Tipikor. Padahal yang bersangkutan merupakan *beneficiary actor* karena menerima *commitment fee* dari si pengusaha atas proyek pemerintah.

B. Perbedaan *Trading In Influence* Dengan Suap

Perdagangan pengaruh dalam bentuk-bentuk tertentu tidak hanya memiliki dimensi yang sedikit menyerupai pemerasan, namun juga memiliki kemiripan dengan suap. Walaupun demikian, sebenarnya ada beberapa perbedaan mendasar antara perdagangan pengaruh dengan suap, di antaranya:

	<i>Trading in Influence</i>	Suap
Pengaturan	Pasal 18 (a) dan (b) UNCAC dan belum diatur dalam hukum positif di Indonesia.	Diatur dalam Pasal 5 Ayat (1) dan (2), Pasal 11, Pasal 12 (a) dan (b) UU No 31 Tahun 1999 Jo No 20 Tahun 2001.
Pihak yang Terlibat	<p><i>Trilateral Relationship dan Bilateral Relationship</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dua pelaku dari sisi pengambil kebijakan termasuk orang yang menjual pengaruhnya (tidak mesti harus pejabat publik atau penyelenggara negara). - Pemberi sesuatu yang menginginkan keuntungan dari pejabat publik atau penyelenggara negara. 	<p><i>Bilateral Relationship</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Penerima suap harus penyelenggara negara karena terdapat unsur menyalahgunakan kekuasaan atau kewenangan dalam jabatannya. - Khusus untuk pemberi suap dapat berasal dari penyelenggara negara maupun pihak swasta.

Isi Pasal	<p>a. Janji, penawaran, atau pemberian kepada pejabat publik atau orang lain, secara langsung atau tidak langsung, atas suatu keuntungan yang tidak semestinya agar pejabat publik tersebut atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata adanya atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya dari administrasi pemerintahan atau badan kewenangan publik Negara Peserta tersebut untuk kepentingan penghasut awal yang mengusulkan tindakan tersebut atau untuk orang lain;</p> <p>b. Permintaan atau penerimaan oleh pejabat publik atau orang lain, secara langsung atau tidak langsung, atas suatu keuntungan yang tidak semestinya untuk dirinya sendiri atau untuk diri orang lain agar pejabat publik tersebut atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata adanya atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya dari administrasi pemerintahan atau badan kewenangan publik dari Negara Peserta tersebut.</p>	<p>Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah dan janji itu diberikan:</p> <p>a. Karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya;</p> <p>b. Untuk menggerakkan agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya;</p> <p>c. Sebagai akibat atau disebabkan karena telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya.</p>
-----------	---	---

Subjek Hukum	Pelaku dapat berasal dari bukan penyelenggara negara, namun memiliki akses atau kekuasaan kepada otoritas publik. Hal ini dapat ditemukan pada frasa " <i>public official or any other person</i> " (Pasal 18 huruf (a) UNCAC).	Penerima janji atau penerima hadiah mutlak berasal dari pegawai negeri atau penyelenggara negara. ²⁷
Bentuk Perbuatan	Tindakan pelaku tidak memiliki pertentangan secara langsung dengan kewajiban atau kewenangannya.	Salah satu unsur utama dalam suap adalah perbuatan pelaku yang bertentangan dengan kewajiban atau kewenangannya atau menurut pikiran pemberi tindakannya ada hubungannya dengan jabatan si penerima.
Penerimaan	Pelaku perdagangan pengaruh menerima keuntungan yang tidak semestinya (<i>undue advantage</i>). Sehingga cakupannya lebih luas daripada suap.	Penerima menerima sesuatu hadiah atau janji. Hadiah dalam Putusan <i>Hoge Raad</i> pada tanggal 25 April 1916 adalah "sesuatu yang memiliki arti." ²⁸

C. Perbedaan *Trading In Influence* Dengan Pemerasan

Beberapa pihak menganggap perdagangan pengaruh identik dengan pemerasan. Hal ini disebabkan dalam perdagangan pengaruh aktif, pihak yang berpengaruh meminta insentif kepada klien atas pengaruh yang dimilikinya. Meskipun demikian, sebenarnya ada perbedaan mendasar antara perdagangan pengaruh dengan pemerasan berdasarkan KUHP:

²⁷ Pasal 2 Undang-Undang No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara menyebutkan bahwa penyelenggara negara terdiri dari: 1. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara; 2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara; 3. Menteri; 4. Gubernur; 5. Hakim; 6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku; dan 7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.

²⁸ Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia*, Cet 1 (Jakarta: Gramedia, 1986), hlm 118.

Pemerasan	Perdagangan Pengaruh
<p>Unsur utama adalah adanya kekerasan atau ancaman kekerasan.</p> <p>Dapat dilihat pada Pasal 368 KUHP (1) <i>Barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, memaksa seorang dengan kekerasan atau ancaman kekerasan untuk memberikan barang sesuatu, yang seluruhnya atau sebagian adalah kepunyaan orang itu atau orang lain, atau supaya membuat hutang maupun menghapuskan piutang, diancam karena pemerasan dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan.</i></p>	<p>Perdagangan pengaruh pada umumnya tidak disertai dengan kekerasan atau ancaman kekerasan.</p> <p>Hal ini berbeda dengan pemerasan, karena perdagangan pengaruh dilakukan dengan lobi-lobi kepada calo atau kepada pihak yang berpengaruh.</p>

D. Perbedaan *Trading In Influence* Dengan Kolusi Dan Nepotisme

Beberapa pakar beranggapan bahwa *trading in influence* itu sebenarnya sama dengan bentuk KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Apakah pandangan ini tepat? Untuk menjawab itu semua, perlu ditelaah terlebih dahulu pengertian Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sebagaimana maksud Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999.

Korupsi	Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuanperaturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidanakorupsi.
Kolusi	Kolusi adalah permufakatan atau kerja sama secara melawan hukum antar-Penyelenggara Negara atau antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat, dan atau negara.
Nepotisme	Nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

Jika melihat kepada unsur-unsur pasal tersebut, *trading in influence* sebenarnya memiliki perbedaan yang jelas dengan KKN sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tersebut. Perbedaannya adalah:

1. Subjek hukum dalam Undang-Undang Penyelenggaraan Negara yang Bebas KKN adalah penyelenggara negara. Namun yang dimaksud oleh *trading in influence* tidak hanya menyangkut penyelenggara negara.
2. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme harus dibaca senafas, tidak boleh terpisah. Apabila terpisah maka pengertiannya pun akan menjadi rancu.²⁹

berikut 08:18 WIB
Universitas Cendekia Madia. Masyarakat diikutkan melalui jejaring pada tanggal 6 Januari 2013
29. Masyarakat dengan Prof. Edhy O. S. Hidayat, Guru Besar Hukum Pidana Fakultas Hukum

BAB IV

MENERAPKAN PASAL *TRADING IN INFLUENCE* DALAM HUKUM NASIONAL

Konsekuensi yuridis diratifikasinya UNCAC oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC adalah adanya keharusan untuk mengadopsi norma-norma yang dianggap penting ke dalam hukum positif di Indonesia. Selain untuk “mengejar” ketertinggalan dan kekurangan dari Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi yang ada saat ini, ratifikasi tersebut juga menunjukkan komitmen serius dari negara ini untuk memberantas tindak pidana korupsi.

Korupsi tidak hanya muncul dalam bentuk atau pola-pola sederhana, seperti: *mark up*, *mark down*, suap, gratifikasi, dan lain-lainnya. Namun, yang paling mengkhawatirkan saat ini adalah terjadinya korupsi yang pada substansinya membajak fungsi-fungsi negara untuk kepentingan bisnis, politik, serta persilangan di antara keduanya –banyak pihak menyebutkannya dengan istilah *state capture*. Dengan demikian, pengimplementasian aturan-aturan UNCAC secara menyeluruh menjadi sebuah keniscayaan. Hal ini juga didorong oleh ketentuan UNCAC dalam Pasal 65 ayat (1) yang berbunyi:

“Each state party shall take the necessary measures, including legislative and administrative measures, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to ensure the implementation of its obligations under this Convention.”

Dalam ketentuan tersebut, pemerintah Indonesia dibenarkan untuk mengatur tindakan-tindakan yang lebih keras atau kuat dari yang diatur dalam konvensi. Hal tersebut tentu semakin menunjukkan bahwa relevansi pengaturan perdagangan pengaruh agar menjadi hukum positif di Indonesia harus menjadi prioritas.

A. Peluang Penerapan Pengaruh Dalam Beberapa Revisi Aturan

1. RUU-KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA (KUHP)

Jika dilacak secara lebih detail, keberadaan pasal perdagangan pengaruh sebenarnya sudah diusahakan untuk diadopsi dalam RUU-KUHP versi pemerintah. Aturan perdagangan pengaruh dapat ditemukan pada Bab XXXII yang berjudul Tindak Pidana Korupsi. Pasal 691 dalam RUU tersebut dapat dikatakan merupakan terjemahan dari ketentuan dalam UNCAC tadi. Lebih tepatnya bunyi Pasal 691 dalam RUU tersebut adalah sebagai berikut:³⁰

(1) *Setiap orang yang dengan tujuan memperoleh suatu keuntungan dari instansi pemerintah atau otoritas publik, menjanjikan atau memberikan sesuatu secara langsung atau tidak langsung kepada Pejabat Publik atau orang lain, supaya pejabat atau orang lain tersebut menggunakan pengaruh dalam hubungan dengan jabatannya, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Kategori II dan paling banyak Kategori III.*

(2) *Pejabat Publik atau orang lain yang menerima sesuatu atau janji secara langsung atau tidak langsung supaya pejabat tersebut atau orang lain menggunakan pengaruh dalam hubungan dengan jabatannya, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 9 (sembilan) tahun dan/atau denda paling sedikit Kategori II dan paling banyak Kategori IV.*

Hal tersebut tentu menjadi sesuatu yang positif. Meskipun demikian, secara substansi dan politik, pengaturan di dalam RUU-KUHP mengalami beberapa kelemahan, yaitu:

- a. Ketentuan perdagangan pengaruh dalam Pasal 691 ayat (1) dan (2) RUU-KUHP lebih cenderung menunjukkan pola *bilateral relationship* dalam korupsi. Hal ini ditunjukkan bahwa para pelaku perdagangan pengaruh yang dapat dijerat hanya pemberi yakni Pasal 691 ayat (1), dan penerima sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 691 ayat (2). Padahal dalam ketentuan perdagangan pengaruh khususnya yang dimuat dalam CoE menunjukkan *trading in influence* sebagai bentuk *trilateral relationship*. Jika Pasal 691 ayat (1) dan (2) diaplikasikan, maka belum bisa menjerat posisi para calo atau broker.

³⁰ Shinta Agustina, *Trading in Influence: Peluang dan Tantangan Penerapannya di Indonesia*, 2013. Hal 4

- b. Upaya revisi KUHP sudah sangat lama dilakukan. Meskipun rezim demi rezim berganti, namun prosesnya tidak pernah tuntas. Hal ini menjadi kendala tersendiri jika memasukkan perdagangan pengaruh dalam RUU-KUHP yang tidak kunjung mendapat kepastian kapan selesainya. Hal ini tentu saja beresiko jika dikaitkan dengan maraknya perdagangan pengaruh yang dilakukan oleh lingkaran-lingkaran kekuasaan.

Oleh karena kebutuhan akan penegakan hukum terhadap modus korupsi ini sudah di depan mata, sedangkan RUU-KUHP tersebut tidak dapat diprediksi kapan akan berlaku sebagai hukum positif, maka ada alternative kedua untuk mengatasi persoalan ini yakni melalui revisi UU Tindak Pidana Korupsi.

2. REVISI UNDANG-UNDANG TINDAK PIDANA KORUPSI

Upaya yang paling rasional untuk memasukkan aturan perdagangan pengaruh adalah melalui revisi Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi –Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Nomor 20 Tahun 2001. Meskipun demikian, jika ditinjau dari kaca mata politik, dalam waktu singkat ini, hal tersebut sangat sulit akan terlaksana, disebabkan terlalu banyaknya tarik-menarik kepentingan dalam RUU-KUHP yang ada saat sekarang ini.

Belum lagi jika ditelusuri lebih jauh dalam beberapa draft revisi Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, belum ditemukan adanya pengaturan mengenai perdagangan pengaruh.³¹ Hal ini tentu sangat disayangkan, karena urgensi revisi Undang-Undang Tipikor seharusnya memuat agenda memasukan pengaturan perdagangan pengaruh menjadi hukum positif.

B. Rancangan Pasal Perdagangan Pengaruh

Untuk menerapkan pasal perdagangan pengaruh dalam hukum positif di Indonesia maka ada beberapa hal yang harus diperjelas terlebih dahulu, di antaranya:

³¹ Bisa dibaca dalam draft Revisi Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Usul inisiatif Pemerintah.

1. Definisi pengaruh

UNCAC tidak memberikan definisi terkait dengan pengaruh ataupun definisi perdagangan pengaruh. Untuk itu, penulis mengambil beberapa rujukan pengertian, di antaranya:

a. Oxford Dictionary³²

Oxford Dictionary menggunakan terminologi *influence peddling*. Pengertiannya adalah, “*the use of position or political influence on someone’s behalf in exchange for money or favour.*”

Merujuk kepada Oxford Dictionary, maka ada dua hal yang menjadi titik tekan:

Pertama, perdagangan pengaruh merupakan bentuk penggunaan posisi atau pengaruh politik atas nama seseorang. Subjek definisi tersebut harus dibedakan, karena “penggunaan posisi” berarti perdagangan pengaruh dilakukan langsung oleh pihak yang berkuasa; sementara “pengaruh politik atas nama seseorang” berarti menggunakan akses kedekatan dengan pihak yang sedang berkuasa.

Kedua, *kick back* dari perdagangan pengaruh tersebut berbentuk uang atau bantuan. Inilah yang sebenarnya tujuan dari upaya perdagangan pengaruh. Hal ini tentu sejalan dengan frasa “*undue advantage*” (keuntungan yang tidak semestinya) sebagaimana yang diatur dalam UNCAC.

b. *Black Law Dictionary*³³

Menurut *Black Law Dictionary*, pengertian *undue influence* adalah: “*The improper use of power or trust in a way that deprives a person of free will and substitutes another’s objective.*”

Jika dicermati, pengertian dalam *Black Law Dictionary* mempunyai pengertian yang lebih luas daripada pengertian pengaruh sebagaimana yang terdapat dalam Oxford Dictionary. Pengertian dalam *Black Law Dictionary* ini tidak membatasi pada penggunaan posisi atau pengaruh politik atas nama seseorang saja, melainkan sampai kepada penggunaan kekuasaan yang tidak semestinya yang mengganggu objektivitas.

³² <http://www.oxforddictionaries.com>

³³ *Black Law Dictionary*, edisi ke 8, Bryan A Gardner, Editor in Chief

c. Menurut Artidjo Alkostar³⁴

Pengaruh adalah suatu tekanan yang mempengaruhi sikap orang untuk menentukan pendapatnya sehingga dengan demikian lebih bersifat tekanan, di mana tekanan dapat berupa: (1) tekanan kekuasaan politik, dan (2) tekanan ekonomi. Dalam arti kata memberi janji, apa pun bentuknya yang berupa yang menguntungkan bagi orang mau dan dapat dipengaruhi.

2. Pihak-pihak yang dianggap memiliki pengaruh

Orang yang mempengaruhi itu bisa mempunyai kekuasaan politik dan kekuasaan ekonomi dan bisa juga yang dipengaruhi memperoleh keuntungan ataupun keduanya baik yang mempengaruhi maupun yang dipengaruhi karena transaksional itu proses jual beli. Misalkan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membuat undang-undang yang ideologinya kapitalis ini juga merupakan tindakan transaksional.³⁵

Yang dapat digolongkan sebagai orang yang memiliki pengaruh adalah:

- a. Pejabat publik sebagaimana mengacu kepada Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik;
- b. Ketua Umum Partai Politik dan strukturnya ke bawah;
- c. Orang yang memiliki hubungan kekeluargaan dengan pejabat publik;
- d. Pengusaha.

USULAN PASAL PERDAGANGAN PENGARUH

BAB "X"

MEMPERDAGANGKAN PENGARUH

PASAL "Y"

Diancam karena memperdagangkan pengaruh dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun, paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah), paling banyak Rp. 750.000.000,- (tujuh ratus lima puluh juta rupiah):

(1) Setiap orang yang memberikan janji atau penawaran atau pemberian sesuatu apa pun kepada pejabat publik atau orang

³⁴ Artidjo Alkostar adalah Hakim Agung Mahkamah Agung RI dan sekarang menjabat sebagai Ketua Muda Pidana Mahkamah Agung RI. Wawancara dilakukan tanggal 3 Februari 2014

³⁵ *Ibid.*

lain, baik secara langsung maupun tidak langsung agar pejabat publik atau orang lain tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh sesuatu dari otoritas administrasi atau publik untuk kepentingan orang tersebut atau siapa pun.

- (2) *Pejabat publik atau setiap orang yang menerima janji atau penawaran atau pemberian sesuatu apa pun, baik secara langsung maupun tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya untuk dirinya atau untuk orang lain agar pejabat publik atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh sesuatu dari otoritas administrasi atau publik untuk kepentingan orang tersebut atau siapa pun.*

Berdasarkan konstruksi pasal yang demikian, adapun unsur-unsur memperdagangkan pengaruh adalah sebagai berikut:

No	Unsur	Penjelasan Unsur
1.	<i>Pejabat publik atau setiap orang</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Unsur pertama ini mencakup dua pihak, yakni: baik pejabat publik atau setiap orang. - Setiap orang menurut Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi mencakup perorangan atau korporasi. Korporasi tersebut meliputi baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum. Hal ini belajar dari pengalaman korupsi yang dilakukan oleh Nazaruddin sebagai <i>directing mind</i> Grup Permai yang tidak berbadan hukum, namun mengelola proyek-proyek pemerintahan. - Definisi pejabat publik dapat mengacu kepada Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik, yakni: <i>orang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu pada badan publik.</i>

2.	<p><i>Memberikan atau menerima penawaran janji atau penawaran apa pun kepada pejabat publik atau orang lain.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Memberikan atau menerima penawaran janji tersebut dapat dilakukan baik oleh pelaku tindak pidana korupsi sendiri maupun pihak ketiga demi kepentingan pelaku tindak pidana korupsi.³⁶ - Unsur kedua ini ditujukan kepada pejabat publik atau orang lain secara langsung maupun tidak langsung. Unsur ini untuk memperluas penyertaan dalam tindak pidana memperdagangkan pengaruh. - Unsur ini menunjukkan bahwa perdagangan pengaruh aktif maupun pasif sama-sama bisa dijerat secara hukum (model Perancis). - Dalam Putusan Mahkamah Agung RI Tanggal 22 Juni 1956 Nomor 145K/Kr/1955 tidak mensyaratkan bahwa pemberian itu harus diterima.
3.	<p><i>Menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Definisi pengaruh adalah <i>segala sesuatu yang bertujuan untuk menggerakkan orang lain agar berbuat atau tidak berbuat sesuatu untuk memperoleh keuntungan yang tidak semestinya.</i> - Pengaruh sebagai sebuah unsur dapat berupa pengaruh yang nyata maupun yang dianggap ada. - Pembuktian pengaruh dapat dilihat dari hubungan darah, keluarga, keorganisasian, kepartaian, dan lain-lain. - Membuktikan unsur pengaruh memang cenderung lebih sulit jika dibandingkan penyalahgunaan jabatan dan kekuasaan yang dapat dilihat dari pengaturan perundang-undangan, susunan tugas, deskripsi kerja (<i>job desc</i>), dan lain-lain. - Adanya frasa “pengaruh yang dianggap ada” membuat penegak hukum tidak harus membuktikan pengaruh nyata si pelaku. Cukup hanya menelusuri dengan bukti-bukti elektronik, dan sebagainya.³⁷

³⁶ R Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Sinar Grafika: Edisi kedua 2009, hlm. 59.

³⁷ *Ibid.*

4.	<i>Keuntungan yang tidak semestinya</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Keuntungan yang tidak semestinya/<i>undue advantage</i> merupakan salah satu unsur utama dalam pasal perdagangan pengaruh. Karena tujuan dari perdagangan pengaruh itu sendiri pada umumnya karena keuntungan materi. - Unsur ini juga menjadi salah satu unsur yang terdapat dalam Pasal 18 UNCAC. - Pembuktian dapat lebih mudah dengan melihat <i>kick back</i> atau penerimaan apa pun yang diperoleh pelaku.
5	<i>Unsur dengan maksud</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Hal ini berarti dilakukan baik secara sengaja maupun karena kealpaan.
6	<i>Unsur memperoleh sesuatu dari otoritas administrasi atau publik</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Unsur memperoleh sesuatu dari otoritas dapat berupa kebijakan atau keputusan tertentu yang menguntungkan atau sesuai dengan keinginan klien. - Salah satu tujuan dari perdagangan pengaruh adalah memperoleh keuntungan materi, sehingga dengan uang/benda yang diterima dapat dijadikan sebagai salah satu alat bukti.

KESIMPULAN

Dalam kajian implementasi perdagangan pengaruh atau *trading in influence* diperoleh beberapa kesimpulan penting:

1. Indonesia belum mengadopsi keseluruhan norma dari UNCAC, khususnya aturan tentang perdagangan pengaruh/*trading in influence*. Padahal, dalam tataran praktek, perdagangan pengaruh sangat jamak terjadi di negara ini dengan memanfaatkan kekuasaan atau otoritas yang mereka miliki untuk mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya (*undue advantage*);
2. Perdagangan pengaruh banyak dilakukan oleh pihak swasta maupun oleh penyelenggara negara. Meskipun demikian, undang-undang yang berlaku saat ini belum bisa menjerat perdagangan pengaruh yang dilakukan oleh pihak swasta yang menerima keuntungan akibat kedekatan atau pengaruhnya terhadap otoritas publik. Praktek ini banyak terjadi di lingkungan partai politik;
3. Perdagangan pengaruh merupakan bentuk *bilateral relationship* dan *trilateral relationship*. Hal ini berbeda dengan tindak pidana suap yang merupakan bentuk *bilateral relationship* karena terjadi antara pemberi suap dan penerima suap;
4. Secara umum, ada tiga model perdagangan pengaruh: model vertikal, model vertikal dengan calo, dan model horizontal. Model ini membedakan antara perdagangan pengaruh aktif dan pasif;
5. Ketentuan UNCAC dalam Pasal 18 mengategorikan antara perbuatan yang tergolong aktif dan perbuatan yang tergolong pasif;

6. Pasal 18 UNCAC juga menjerat unsur pejabat publik atau setiap orang "*any other person*";
7. Dari beberapa negara di Eropa yang menerapkan aturan perdagangan pengaruh, model penerapan Perancis yang menjerat perdagangan pengaruh aktif dan pasif dan juga unsur penyelenggara negara maupun swasta merupakan bentuk yang paling lengkap;
8. Dalam Pasal 691 RUU KUHP sudah dicoba untuk memasukkan ketentuan yang identik dengan perdagangan pengaruh. Namun, ada kelemahan mendasar karena hanya bisa menjerat *bilateral relationship*.

Rekomendasi

1. Perkembangan modus dan aktor korupsi yang terjadi belakangan ini menunjukkan bahwa aktor intelektual dari kejahatan korupsi seringkali muncul dari kekuatan politik yang bukan seorang penyelenggara negara dengan cara memperdagangkan pengaruh yang dimilikinya (*trading in influence*). Oleh karena itu, delik ini sudah saatnya diatur dalam hukum positif Indonesia.
2. Pengaturan yang paling tepat untuk mengadopsi ketentuan perdagangan pengaruh tersebut adalah melalui revisi Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Namun perlu trik khusus untuk memasukkan pasal ini, karena dipastikan akan memunculkan resistensi dari partai-partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Kajian Ilmiah

- Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia*, Cetakan 1, Gramedia, Jakarta, 1986.
- Garner, Bryan A. Editor in Chief, *Black Law Dictionary*, Eight Edition, Thomson West, St.Paul, MN, U.SA, 2004.
- Indonesia Corruption Watch, *Laporan Trend Korupsi Indonesia Semester I Tahun 2013*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2013.
- Indonesia Corruption Watch, *Rapor Merah Keuangan Partai Politik*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2013.
- J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kesepuluh, Sinar Grafika, Jakarta, 1997.
- Julia Philipp dalam, *The Criminalisation of Trading in Influence in International Anti Corruption Laws*, Faculty of Law, University of the Western Cape, South Africa, October 2009.
- R Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Shinta Agustina, *Trading in Influence: Peluang dan Tantangan Penerapannya di Indonesia*, Jakarta, 2013.
- Slingerland, Willeke. *The Fight Against Trading in Influence*, Saxion University of Applied Sciences, School of Governance & Law M. H. Tromplaan 28, 7513 AB Enschede, the Netherlands.
- Sringerland, Willike, *“Trading in Influence: Corruption Revisited, How a better understanding of the systemic character of trading in influence can help the Council of Europe and its Member States choosing the right instruments to tackle this form of corruption”*, EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance Toulouse, 8-10 September 2010.

Transparency International, *Global Corruption Barometer 2013*,
Transparency International, Jakarta, 2013.

UNODC, *Country Report on Indonesia*. Review by Uzbekistan and the
United Kingdom of Chapter III “Criminalization and Law
Enforcement” and Chapter IV “International Cooperation”
of the United Nations Convention Against Corruption for the
review cycle 2010 – 2015. UNODC.

Media Elektronik

www.news.detik.com

<http://www.metrotvnews.com>

<http://www.oxforddictionaries.com>

Undang-Undang dan Aturan Lainnya

Draft Revisi Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United
Nations Convention Against Corruption, 2003.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Nomor 20 Tahun 2001
tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan
Negara yang Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

United Nation Convention Against Corruption

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima Kasih kepada Para Pihak yang Turut Terlibat dalam Proses Penelitian *Trading in Influence*:

1. J. Kristiadi
2. Shinta Agustina
3. Muhibuddin
4. Shinta Agustina (Unand)
5. Indra G. (Kejagung)
6. Doni A. Setiawan (Metrotvnews.com)
7. Sari Wardhani (KPK)
8. Adhi S.T. (KPK)
9. Nisa (Kejagung)
10. Iwan Mistohizzaman (UNODC)
11. Syahrijal Syadur (PPATK)
12. Surya Jaya (Hakim Mahkamah Agung)
13. Apri Istiyanto (BPHN)
14. Adryan K. (KPK)
15. Hilda Alatas (KPK)
16. Monica Tauhandaru (UNODC)
17. Yusfidli (Kejagung)
18. Ima (Media Indonesia)
19. J. Kristiadi (CSIS)
20. Adam Dwi (Media Indonesia)
21. Muhibuddin (KPK)
22. Kanti Pertiwi (University of Melbourne)
23. Anom P. (Antara)
24. Bunga M. (Tempo)
25. Rasamala Aritonang (KPK)
26. Sari Wardhani (KPK)

