

**PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA KORUPSI
DALAM PERSPEKTIF *CRIMINAL POLICY*
(*CORRUPTION REDUCTION IN CRIMINAL POLICY PERSPECTIVE*)**

Mahmud Mulyadi*

(Naskah diterima 27/05/2011, disetujui 15/06/2011)

Abstrak

Korupsi adalah kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Penanggulangan tindak pidana korupsi ini membutuhkan suatu kebijakan penanggulangan kejahatan yang komprehensif. Kebijakan ini harus memadukan pendekatan penerapan hukum pidana dan pendekatan tanpa menggunakan hukum pidana. Kebijakan non-penal (pencegahan kejahatan tanpa menggunakan hukum pidana) dimaksudkan untuk mendorong dan menciptakan prakondisi kehidupan masyarakat Indonesia yang kondusif. Implementasi kebijakan penal (penerapan hukum pidana) terus berjalan melalui mekanisme sistem peradilan pidana. Secara keseluruhan, pendekatan integratif ini tetap terpadu di bawah payung visi *criminal policy*.

Kata kunci: kebijakan penanggulangan kejahatan korupsi

Abstract

Corruption is the extra ordinary crime. The criminal policy of the corruption is need the comprehensive policy. This policy can develop with combine penal policy and non penal policy. The non penal policy approach (crime prevention without punishment) is intended to encourage and create a condusive pre-condition of life of Indonesian people. The implementation of penal policy (criminal law application) is still going on through the mechanism of criminal justice system. In general, this integrative approach remain integrated under vision of criminal policy.

Keyword: criminal policy of corruption

A. Pendahuluan

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pada tanggal 16 Agustus 1999, kemudian undang-undang tersebut diubah melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diundangkan tanggal 21 November 2001 (selanjutnya ditulis UU PTPK), pemberantasan tindak pidana korupsi belum juga mencapai titik keberhasilan yang diharapkan di Indonesia.

Korupsi bukanlah masalah yang baru karena sejak dari dahulu korupsi telah mewarnai berbagai kehidupan masyarakat Indonesia.

* Staf pengajar Fakultas Hukum USU, Program Pascasarjana Ilmu Hukum USU, Program Doktor Ilmu Hukum USU.

Secara sinis sebuah jurnal asing menyatakan bahwa “*corruption is way of life in Indonesia*”. Komentar ini sangat pedas dan menyakitkan, walaupun jauh hari sebelumnya Bung Hatta di tahun 60-an pernah mengemukakan bahwa korupsi di Indonesia sudah membudaya. Pernyataan Bung Hatta ini mungkin telah menjadi suatu kenyataan yang sulit dibantah sekarang ini karena skala korupsi yang terjadi pada beberapa tahun terakhir semakin menggila.¹

Tindak pidana korupsi tidak pernah habis bahkan tumbuh subur, semakin ditindak semakin meluas, bahkan perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dalam jumlah kasus, jumlah kerugian keuangan negara, maupun kualitasnya. Modus operandinya semakin terpola dan tersistematis, lingkungannya pun telah merambah ke seluruh aspek kehidupan masyarakat dan lintas batas negara, sehingga korupsi secara nasional disepakati tidak saja sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) dan kejahatan transnasional.²

Banyak negara-negara berkembang yang mengalami kerugian karena tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, masalah korupsi sebagai hal yang harus mendapat perhatian serius.³ Beberapa negara menginginkan agar perampasan aset hasil korupsi diperlakukan sebagai hak yang tidak bisa dihapus atau dicabut.⁴ Aset hasil korupsi merupakan hak negara yang harus dikembalikan kepada negara dan negara lah yang berhak untuk mengelola aset atau kekayaan negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Indonesia dalam menangani kasus-kasus korupsi selama ini cenderung mengutamakan cara melalui jalur pidana yang lebih berfokus pada penghukuman terhadap pelaku tindak pidana korupsi dari pada pengembalian aset negara, namun kenyataannya, jalur pidana tidak cukup ampuh untuk meredam, mencegah, memberantas, dan mengurangi jumlah tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, dibutuhkan

¹ Sudirman Said dan Nizar Suhendra (2002). *Korupsi dan Masyarakat Indonesia dalam Mencuri Uang Rakyat, 16 Kajian Korupsi di Indonesia, Buku I Dari Puncak sampai Dasar*. Hamid Basyaib et.al (Ed). Jakarta: Yayasan Aksara, hlm. 97-98. Meskipun banyak ditentang oleh ahli kebudayaan, fakta-fakta menunjukkan bahwa perilaku korup telah menjadi keseharian kita. Perbuatan yang diulang-ulang dan menjadi bagian dari kehidupan keseharian kita, tentu pantas menjadi bagian dari kebudayaan.

² Marwan Effendy (2007), *Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Lokakarya, Anti-korupsi bagi Jurnalis*, Surabaya, hlm. 1.

³ Purwaning M. Yanuar (2007), *Pengembalian Aset Hasil Korupsi Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Bandung : Alumni, hlm. 10.

⁴ *Ibid.*, hlm. 10-11. Istilah yang tidak dapat dihapus dan dicabut diacu kepada konsep hak-hak yang sama sekali tidak dapat dipisahkan dari pemilik hak tersebut. Dimana hak ini melekat pada diri manusia tanpa perlu adanya pengakuan. Beberapa Filsuf menyatakan bahwa siapa pun yang menyangkal hak-hak ini adalah salah. Teori hukum alam dari John Locke didasarkan pada gagasan bahwa setiap individu memiliki hak dasar tertentu yang tidak dapat dihapus atau dicabut sepanjang menyangkut kehidupan, kemerdekaan, dan kekayaan.

suatu kebijakan penanggulangan kejahatan korupsi (*criminal policy*) yang mengintegrasikan pendekatan hukum pidana (*penal policy*) dan pendekatan tanpa menggunakan hukum pidana (*non-penal policy*).

B. *Criminal Policy* sebagai Kebijakan Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi dapat mendatangkan kerugian bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, serta mengganggu stabilitas perekonomian Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah selaku penyelenggara kehidupan bernegara perlu memberikan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat melalui berbagai kebijakan yang teragenda dalam program pembangunan nasional. Kebijakan pemerintah ini tergabung dalam kebijakan sosial (*social policy*). Kebijakan sosial dapat berupa kebijakan di bidang politik, ekonomi, hukum, perpajakan, pertahanan keamanan, pengelolaan sumber daya alam, perumahan yang layak, kesehatan lingkungan kehidupan dan lain sebagainya, yang berpengaruh pada peningkatan kualitas kehidupan masyarakat.⁵

Salah satu bagian dari kebijakan sosial ini adalah kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*), termasuk di dalamnya kebijakan legislatif (*legislative policy*). Sedangkan kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) itu sendiri merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum. Kebijakan penegakan hukum harus melihat cakupan yang luas yang terkandung dalam suatu sistem hukum (*legal system*). Menurut Friedman sistem hukum memiliki cakupan yang lebih luas dari hukum itu sendiri. Kata “hukum” sering mengacu hanya pada aturan dan peraturan, sedangkan sistem hukum membedakan antara aturan dan peraturan itu sendiri, serta struktur, lembaga dan proses yang mengisinya.⁶ Oleh karena itu, bekerjanya hukum di dalam suatu sistem menurut Friedman ditentukan oleh tiga unsur, yaitu struktur hukum (*legal structure*),⁷ substansi hukum (*legal substance*),⁸

⁵ Diana M. DiNitto (2000). *Social Welfare, Politics and Public Policy*. Boston: Allyn & Bacon, hlm. 2.

⁶ Lawrence M. Friedman (1984). *American Law an Introduction*. (Selanjutnya disebut buku I). New York: W.W. Norton & Company, hlm. 4.

⁷ Lawrence Friedman (1975). *The Legal System; A Social Science Perspective*. (Selanjutnya di sebut buku II). New York: Russel Sage Foundation, hlm. 14. *The structure of a system is its skeletal framework, it is the permanent shape, the institutional body of system, the thought, rigid bones that keep the process flowing within bound*“.

⁸ Lawrence M. Friedman (Buku I), *op.cit.*, hlm. 6. Substansi hukum (*legal substance*) adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada di dalam sistem tersebut. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang-rang yang berada di dalam sistem hukum itu, baik berupa keputusan yang mereka keluarkan, maupun juga aturan-aturan baru yang mereka susun. Penting di ingat bahwa substansi hukum ini tidak hanya terpusat pada hukum yang tertulis saja (*law in the book*), tetapi juga mencakup hukum yang hidup di masyarakat (*the living law*).

dan budaya hukum (*legal culture*).⁹

Ketiga unsur sistem hukum tersebut mempunyai hubungan dan peranan yang tak terpisahkan. Ketiganya adalah satu kesatuan yang menggerakkan sistem hukum tersebut sehingga dapat berjalan dengan lancar. Struktur hukum dapat diibaratkan sebagai mesin yang menghasilkan sesuatu. Substansi hukum adalah sesuatu yang dihasilkan oleh mesin tersebut, sedangkan budaya hukum adalah siapa yang memutuskan untuk menghidupkan atau mematikan mesin dan membatasi penggunaan mesin tersebut.¹⁰ Jadi apabila salah satu dari ketiga unsur sistem hukum ini sakit, maka akan menyebabkan sub sistem lainnya terganggu.

Kebijakan penanggulangan kejahatan sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum harus mampu menempatkan setiap komponen sistem hukum dalam arah yang kondusif dan aplikatif untuk menanggulangi kejahatan, termasuk peningkatan budaya hukum sehingga masyarakat mau partisipasi aktif dalam penanggulangan kejahatan. Keterlibatan masyarakat ini sangat penting karena menurut G. Pieter Hoefnagels bahwa kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) merupakan usaha yang rasional dari masyarakat sebagai reaksi mereka terhadap kejahatan. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan penanggulangan kejahatan merupakan ilmu untuk menanggulangi kejahatan.¹¹ Oleh karena itu kebijakan penanggulangan kejahatan harus dilakukan melalui perencanaan yang rasional dan menyeluruh sebagai respon terhadap kejahatan (*a rational total of the responses to crime*). Kebijakan ini termasuk bagaimana mendesain tingkah laku manusia yang dapat dianggap sebagai kejahatan (*criminal policy of designating human behavior as crime*).¹²

Kebijakan penanggulangan kejahatan menurut Hoefnagels dapat dilakukan dengan memadukan upaya penerapan hukum pidana (*criminal law application*), pencegahan tanpa menggunakan hukum pidana (*prevention without punishment*) dan upaya mempengaruhi pandangan masyarakat terhadap kejahatan dan pemidanaan melalui media massa (*influencing views of society on crime and punishment (mass media)*).¹³

⁹ *Ibid.*, hlm. 7. Unsur yang terakhir, yaitu budaya hukum (*legal culture*) adalah; "people's attitudes toward law and the legal system-their beliefs, values, ideas and expectations. In other words, it is that part of the general culture which concerns the legal system."

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ G. Pieter Hoefnagels (1972). *The Other Side of Criminology, An Inversion of The Concept of Crime*. Holland: Kluwer Deventer, hlm. 57.

¹² *Ibid.*, hlm. 99-100

¹³ *Ibid.*, hlm. 56.

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh G. Pieter Hoefnagels di atas, maka kebijakan penanggulangan kejahatan dapat disederhanakan melalui dua cara. *Pertama*, kebijakan penal yang biasa disebut dengan “*criminal law application*”. *Kedua*, kebijakan non-penal yang terdiri dari “*prevention without punishment*” dan “*influencing views of society on crime and punishment (mass media)*.”

Pendekatan integral antara kebijakan penal dan kebijakan non-penal dalam penanggulangan kejahatan harus dilakukan karena pendekatan penerapan hukum pidana semata mempunyai berbagai keterbatasan. Terdapat dua sisi yang menjadi keterbatasan hukum pidana ini.¹⁴ *Pertama*, dari sisi hakikat terjadinya suatu kejahatan. Kejahatan sebagai suatu masalah yang berdimensi sosial dan kemanusiaan disebabkan oleh berbagai faktor yang kompleks dan berada di luar jangkauan hukum pidana. Jadi, hukum pidana tidak akan mampu melihat secara mendalam tentang akar persoalan kejahatan tersebut jika tidak dibantu oleh disiplin lain. Untuk itulah, hukum pidana harus terpadu dengan pendekatan sosial.

Kedua, keterbatasan hukum pidana dapat dilihat dari hakikat berfungsinya hukum pidana itu sendiri. Penggunaan hukum pidana pada hakikatnya hanya obat sesaat sebagai penanggulangan gejala semata (*Kurieren am syptom*) dan bukan alat penyelesaian yang tuntas dengan menghilangkan sumber penyebab penyakitnya. Dalam konteks ini, hukum pidana berfungsi setelah kejahatan terjadi. Artinya hukum pidana tidak memberikan efek pencegahan sebelum kejahatan itu terjadi sehingga hukum pidana tidak mampu menjangkau akar kejahatan itu sendiri yang berdiam di tengah kehidupan masyarakat.

Sanksi hukum pidana selama ini bukanlah obat (*remedium*) untuk memberantas sumber penyakit (kejahatan), tetapi hanya sekedar untuk mengatasi gejala atau akibat dari penyakit tersebut. Dengan kata lain, sanksi hukum pidana bukanlah suatu pengobatan yang kausatif, tetapi hanya sekedar pengobatan yang simptomatik.¹⁵

Penjatuhan sanksi pidana kepada pelaku kejahatan diharapkan memberikan pencegahan kepada masyarakat dan pelaku itu sendiri untuk tidak berbuat kejahatan kembali. Namun, tujuan ini terkadang

¹⁴ Barda Nawawi Arief (1998). *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. (Selanjutnya disebut buku I). Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 44 - 45.

¹⁵ *Ibid.*, (Buku I) hlm. 44 - 45. Pengobatan simptomatik melalui sanksi pidana ini mengandung banyak kelemahan sehingga masih dipersoalkan keefektifannya. Di samping itu juga, pengobatan melalui sanksi pidana itu sendiri mengandung juga sifat-sifat yang kontradiktif (paradoks) dan unsur-unsur negatif yang dapat membahayakan atau setidaknya-tidaknyanya dapat menimbulkan efek-efek sampingan yang negatif.

mengalami kegagalan sehingga terkadang pelaku justru menjadi resedivis dan masyarakat sendiri dapat meniru untuk melakukan kejahatan. Hal ini juga karena penerapan sanksi pidana tidak melihat akar persoalan kejahatan yang sebenarnya. Oleh karena itu, masalah tersebut butuh pendekatan sosial di samping penerapan sanksi pidana.

Keterbatasan pendekatan penal dalam upaya penanggulangan kejahatan seperti dikemukakan di atas, harus diikuti dengan pendekatan *non-penal*, yang dapat berupa pencegahan tanpa menggunakan hukum pidana (*prevention without punishment*) dan upaya mempengaruhi pandangan masyarakat terhadap kejahatan dan pemidanaan melalui media massa (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*).

Kebijakan penanggulangan kejahatan lewat jalur *non-penal* lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya suatu kejahatan. Oleh karena itu, sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan yang berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhsuburkan kejahatan. Dengan demikian, dilihat dari kebijakan penanggulangan kejahatan, maka usaha-usaha non penal ini mempunyai kedudukan yang strategis dan memegang peranan kunci yang harus diintensifkan dan diefektifkan.¹⁶

C. Pendekatan Integral antara Kebijakan Penal dan Kebijakan Non Penal dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pada hakikatnya kebijakan penanggulangan kejahatan (termasuk tindak pidana korupsi) dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu pendekatan penal (penerapan hukum pidana) dan pendekatan non-penal (pendekatan di luar hukum pidana). Integrasi dua pendekatan ini disyaratkan dan diusulkan dalam *United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. Hal ini dilatarbelakangi bahwa kejahatan adalah masalah sosial dan masalah kemanusiaan. Oleh karena itu, upaya penanggulangan kejahatan tidak hanya dapat mengandalkan penerapan hukum pidana semata, tetapi juga melihat

¹⁶ *Ibid.*, (Buku I) hlm. 33. Baca juga Barda Nawawi Arief (1996). *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. (Selanjutnya disebut buku II). Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 4. Senada dengan persoalan di atas, Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa penanggulangan kejahatan harus dilakukan secara integral melalui kebijakan, dalam arti:

1. Kebijakan penanggulangan kejahatan merupakan bagian dari keseluruhan kebijakan sosial (kebijakan pembangunan nasional);
2. Harus ada keterpaduan antara upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana penal dan non-penal.

akar lahirnya persoalan kejahatan ini dari persoalan sosial, sehingga kebijakan sosial juga sangat penting dilakukan.

Kongres PBB Ke- 4 Tahun 1970 di Kyoto, Jepang, menyatakan bahwa terdapat keterkaitan antara kejahatan dengan pembangunan, namun semua ini tergantung pada proses pembangunan di suatu negara. Oleh karena itu, perencanaan perlindungan sosial harus terintegrasi dalam perencanaan pembangunan nasional. Lebih rinci dinyatakan: “*The view that social defence planning should be an integral and essential part of planning for national development was accepted without question. Planning should provider for the total well-being of the community...*”¹⁷

Dalam kesimpulan pembahasan pada Kongres PBB Ke-4 ini, yang menyangkut “*Social Defence Policies in Relation to Development planning,*” ditegaskan: “*Social defence planning should be an integral part of national planning. No country can afford to exclude the social defence element in its over-all social and economic planning and its allocation of adequate resources to that end. The prevention of crime and the treatment of offenders effectively undertaken unless it is closely and intimately related to social and economic trends. Social and economic planning would be unrealistic if it did not seek to neutralize criminogenic potential by the appropriate investment in development programmes.*”¹⁸

Sedangkan Kongres Ke-5 PBB Tahun 1975 di Geneva, menekankan pentingnya pemikiran kembali dalam jangka panjang tentang kebijakan penanggulangan kejahatan secara komprehensif dalam semangat yang rasional, demokratis dan terencana (...*it was necessary, in long term, to rethinking the whole of criminal policy in a spirit of rationalization, planning and democratization*).¹⁹ Selanjutnya dinyatakan dalam Kongres Ke-5 PBB ini; “*Criminal policy was an aspect of social policy and its planning therefore had to be integrated into that of general progress of community... crime cprevention policy was one aspect of general social policy and hence should be integrated into a country’s development planning as a whole.*”²⁰

Akhirnya Kongres PBB ke-5 ini menyimpulkan bahwa berbagai aspek dari kebijakan penanggulangan kejahatan harus dikoordinasikan dan secara keseluruhan harus terintegrasi dalam kebijakan sosial pada setiap negara (*The many aspects of criminal policy should be coordinated*

¹⁷ Fourth United Nations Congress (1971). *on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. New York: Department of Economic and Social Affairs, UN, hlm. 9.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 13.

¹⁹ Fifth United Nations Congress (1976). *on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. New York: Department of Economic and Social Affairs, UN, hlm. 20.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 21.

*and the whole should be integrated into general social policy of each country).*²¹

Pentingnya keterpaduan antara kebijakan penanggulangan kejahatan dengan rencana pembangunan, ditegaskan kembali pada Kongres PBB Ke-6 Tahun 1980 di Caracas. Kongres ini menghasilkan Deklarasi Caracas yang menekankan keterkaitan secara integral antara Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*) dan kebijakan penanggulangan kejahatan, yang harus terpadu dengan kebijakan pembangunan ekonomi, politik dan sosial budaya.

Berkaitan dengan kebijakan penanggulangan kejahatan ini, maka Deklarasi Caracas menyatakan lebih rinci, sebagai berikut:²²

“Crime prevention and criminal justice should be considered in the context of economic development, political system, social and cultural values and social change, as well as in the context of the new international economic order; It is matter of great importance and priority that program’s for crime prevention and treatment of offenders should be based on the social cultural, political and economic circumstances of each country, in a climate of freedom and respect for human right, that member states should develop an effective capacity for the formulation and planning of criminal policy, and that all crime prevention policies should be co-coordinated with strategies for social, economic, politic and cultural development;

Criminal policy and the administration of justice should be based on principles that will quarantee the equality of everyone before the law without any discrimination...;

Continuous effort should be made to seek new approaches and to develop better tehniques for crime prevention and the treatment of offenders, and to that end, criminal law should be developed in such a way as to play an effective and important role in creating stable social conditions free from oppression and manipulation.”

Kongres PBB Ke-7 Tahun 1985 di Milan tentang *Guiding Principles for Crime Preven tion and Criminal Justice in the Context of Development and a New Internatio nal Economic Order*, juga menyatakan harus adanya keterpaduan kebijakan penanggulangan kejahatan dengan kebijakan di bidang ekonomi, politik dan budaya sebagai bagian dari kebijakan sosial. Secara rinci, hal ini dinyatakan sebagai berikut:

“ Crime prevention and criminal justice should not be treated as isolated problem to be tackled by simplistic, fragmentary method, but rather as

²¹ *Ibid.*, hlm. 25

²² Sixth United Nations Congress (1981). *on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. New York: Departement of Economic and Social Affairs, UN, hlm. 25.

complex and wideranging activities requiring systematic strategies and differentiated in relation to:

- (a) *The socio-economic, political and cultural context and circumstances of the society in which they are applied;*
- (b) *The development stage, which special emphasis on the changes taking place and likely to occur and related requirements;*
- (c) *The respective tradition and customs, making maximum and effective use of human indigenous options.*²³

Keseluruhan kesepakatan dan himbauan Kongres-Kongres PBB di atas mengenai keterpaduan kebijakan penanggulangan kejahatan dengan kebijakan sosial dan rencana pembangunan, ditegaskan kembali dalam Kongres PBB Ke-8 Tahun 1990 di Havana. Di dalam Kongres ini dinyatakan:

*“Convinced that crime prevention and criminal justice in the context of development should be oriented towards the observance of the principles contained in the Caracas Declaration, The Milan Plan of Action, The Guiding Principles for Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development and a New International Economic Order and other relevant resolutions and recommendations of Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders.”*²⁴

Pendekatan integral dalam kebijakan penanggulangan kejahatan, juga ditegaskan dalam *The International Seminar Course* yang diselenggarakan oleh UNAFEI. W. Clifford menyatakan dalam Seminar Internasional ke-32 UNAFEI Tahun 1973 di Jepang tentang *Reform in Criminal Justice*, sebagai berikut:²⁵

“On the one hand there is the need for a wider view of criminal policy as an integral part of general political and social policy of a given country. It is a reflection of local mores and customs and a by product of development. From this wider view point, criminal policy cannot be something a part from the more general social situation but must be developed from it and through it.”

Selanjutnya Karl O. Christiansen, dalam Seminar Internasional UNAFEI Tahun 1974, menyatakan sebagai berikut: *“Criminal policy must*

²³ Seventh United Nations Congress (1986). *on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. New York: Departement of Economic and Social Affairs, UN, hlm. 9.

²⁴ Eighth United Nations Congress (1991). *on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. New York: Departement of Economic and Social Affairs, UN, hlm. 9.

²⁵ W. Clifford (1973). *Reform in Criminal Justice in Asia and the Far East*. Tokyo: UNAFEI, Resource Material Series Nomor 6, hlm. 7.

*combine the various preventive and adjust them so as to from a single comprehensif machine and finally coordinate the whole into an organized system of state activity”.*²⁶

Dalam *Report on Investigation and Crime Prevention*, UNAFEI, ditegaskan bahwa pendekatan integral dalam kebijakan penanggulangan kejahatan harus dilaksanakan karena kejahatan mempunyai dimensi sosial dan dimensi kemanusiaan. Hal ini dinyatakan sebagai berikut; *“It is generally accepted that crime is a function of myriad of human and social conditions, that causation of crime is multi-factoral as it is multy-faceted and that prevention strategies are likewise multi-dimensional...”*²⁷

Seminar UNAFEI ini juga perlu menekankan kembali hasil-hasil yang telah dicapai dalam Deklarasi Caracas, tahun 1980 pada Kongres PBB Ke-7, yaitu mengenai pendekatan integral kebijakan penanggulangan kejahatan dengan kebijakan pembangunan nasional.

Akhirnya, dalam kesimpulan Seminar UNAFEI ini dinyatakan bahwa efektifitas dan efisensi investigasi dan upaya penanggulangan kejahatan harus dicapai melalui dukungan keseluruhan masyarakat. Lebih jelas dinyatakan; *“It must always be remembered that efficient and effective investigation and crime prevention strategies depend, in a great measure, an the support and cooperation the community offers.”*²⁸

Berdasarkan uraian-uraian di atas, keberhasilan penanggulangan kejahatan harus disyaratkan pada integralitas berbagai pendekatan, yang secara garis besarnya dapat kita bagi menjadi pendekatan penal, melalui penerapan hukum pidana dan upaya non-penal, yaitu kebijakan penanggulangan tanpa penerapan hukum pidana, melainkan dititik-tekankan pada berbagai kebijakan sosial.

C.1. Kebijakan Penal dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Istilah “kebijakan” berasal dari bahasa Inggris *“policy”* atau bahasa Belanda *“politiek”*. Istilah ini dalam bahasa Indonesia sering diterjemahkan dengan kata “politik”, oleh karena itu kebijakan hukum pidana biasa disebut juga politik hukum pidana. Berbicara mengenai politik hukum pidana, maka tidak terlepas dari pembicaraan mengenai politik hukum secara keseluruhan karena hukum pidana adalah salah

²⁶ Karl O. Christiansen (1974). *Some Consideration on the Possibility of a Rational Criminal Policy*. Tokyo: UNAFEI, Resource Material Series Nomor 7, hlm. 74.

²⁷ UNAFEI, Tokyo: Resource Material Series Nomor 22, hlm. 77.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 81.

satu bagian dari ilmu hukum sehingga sangat penting untuk dibicarakan tentang politik hukum.

Menurut Soedarto, politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik dengan situasi dan kondisi tertentu. Secara mendalam dikemukakan juga bahwa politik hukum merupakan kebijakan negara melalui alat-alat perlengkapannya yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki dan diperkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dalam rangka mencapai apa yang dicita-citakan.²⁹

Berdasarkan pengertian tentang politik hukum sebagaimana dikemukakan di atas, maka secara umum dapat ditarik kesimpulan bahwa politik hukum pidana merupakan upaya menentukan ke arah mana pemberlakuan hukum pidana Indonesia masa yang akan datang dengan melihat penegakannya saat ini. Hal ini juga berkaitan dengan konseptualisasi hukum pidana yang paling baik untuk diterapkan. Lebih lanjut Sudarto mengungkapkan bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan dalam rangka mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dengan memenuhi syarat keadilan dan dayaguna.³⁰

A. Mulder mengemukakan secara rinci tentang ruang lingkup politik hukum pidana yang menurutnya bahwa politik hukum pidana adalah garis kebijakan untuk menentukan: (a) seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu dilakukan perubahan atau diperbaharui; (b) apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya kejahatan; (c) cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.³¹

Berdasarkan pengertian politik hukum pidana yang dikemukakan oleh A. Mulder di atas, maka ruang lingkup kebijakan hukum pidana ini sesungguhnya meliputi masalah yang cukup luas, yaitu meliputi evaluasi terhadap substansi hukum pidana yang berlaku saat ini untuk pembaharuan substansi hukum pidana pada masa yang akan datang dan bagaimana penerapan hukum pidana ini melalui komponen sistem

²⁹ Lihat Soedarto (1981). *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, hlm. 159. Lihat juga Sudarto (1983). *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*. Bandung: Sinar Baru, hlm. 20. Lihat juga Solly Lubis (1989). *Serba Serbi Politik dan Hukum*. Bandung: Mandar Maju, hlm. 49. Solly Lubis juga menyatakan bahwa politik hukum adalah kebijaksanaan politik yang menentukan peraturan hukum apa yang seharusnya berlaku mengatur berbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

³⁰ Sudarto, *op.cit.*, hlm. 161.

³¹ Barda Nawawi Arief (1996). *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 28.

peradilan pidana, serta yang tidak kalah pentingnya adalah upaya pencegahan terhadap kejahatan. Upaya pencegahan ini berarti bahwa hukum pidana juga harus menjadi salah satu instrumen pencegah kemungkinan terjadinya kejahatan. Ini juga berarti bahwa penerapan hukum pidana harus mempunyai pengaruh yang efektif untuk mencegah sebelum suatu kejahatan terjadi.

Substansi tindak pidana korupsi yang diatur dalam UU PTPK dapat dikelompokkan dalam tindak pidana:

1. tindak pidana korupsi dengan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi (Pasal 2);
2. tindak pidana korupsi dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, sarana jabatan, atau kedudukan (Pasal 3);
3. tindak pidana korupsi suap dengan memberikan atau menjanjikan sesuatu (Pasal 5);
4. tindak pidana korupsi suap pada hakim dan advokat (Pasal 6);
5. korupsi dalam hal membuat bangunan dan menjual bahan bangunan dan korupsi dalam hal menyerahkan alat keperluan TNI dan KNRI (Pasal 7);
6. korupsi pegawai negeri menggelapkan uang dan surat berharga (Pasal 8);
7. tindak pidana korupsi pegawai negeri memalsu buku-buku dan daftar-daftar (Pasal 9);
8. tindak pidana korupsi pegawai negeri merusakkan barang, akta, surat, atau daftar (Pasal 10);
9. korupsi pegawai negeri menerima hadiah atau janji yang berhubungan dengan kewenangan jabatan (Pasal 11);
10. korupsi pegawai negeri atau penyelenggara negara atau hakim dan advokat menerima hadiah atau janji; pegawai negeri memaksa membayar, memotong pembayaran, meminta pekerjaan, menggunakan tanah negara, dan turut serta dalam pemborongan (Pasal 12);
11. tindak pidana korupsi suap pegawai negeri menerima Gratifikasi (Pasal 12B);
12. korupsi suap pada pegawai negeri dengan mengingat kekuasaan jabatan (Pasal 13).

Pengaturan tindak pidana korupsi dalam UU PTPK di atas sudah cukup memadai untuk menjerat pelaku-pelaku korupsi. Namun masih perlu dievaluasi dengan memperhatikan perkembangan internasional tentang pengaturan tindak pidana korupsi.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), pada tahun 2003 membentuk sebuah konvensi yang dinamakan dengan Konvensi PBB Anti Korupsi

2003 *United Nations Convention Against Corruption 2003* (UNCAC 2003). Pada tanggal 18 April 2006 UNCAC 2003 ini diratifikasi oleh pemerintah.³² UNCAC sangat berarti bagi Indonesia dalam memberantas tindak pidana korupsi, yaitu untuk:³³

- a. meningkatkan kerja sama internasional khususnya dalam melacak, membekukan, menyita, dan mengembalikan aset-aset hasil tindak pidana korupsi yang ditempatkan di luar negeri;
- b. meningkatkan kerja sama internasional dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik;
- c. meningkatkan kerja sama internasional dalam pelaksanaan perjanjian ekstradisi, bantuan hukum timbal balik, penyerahan narapidana, pengalihan proses pidana, dan kerja sama penegakan hukum;
- d. mendorong terjalinnnya kerja sama teknik dan pertukaran informasi dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi di bawah payung kerja sama pembangunan ekonomi dan bantuan teknis pada lingkup bilateral, regional, dan multilateral; dan
- e. harmonisasi peraturan perundang-undangan nasional dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi sesuai dengan Konvensi ini.

Keprihatinan PBB terhadap masalah korupsi tersebut karena korupsi merupakan suatu ancaman terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat, merusak lembaga-lembaga dan nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai etika, dan keadilan serta menghambat pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) bagi negara-negara yang menghadapi fenomena korupsi.³⁴ Bahkan fenomena korupsi saat ini disertai dengan tindak pidana lain terkait dengan upaya menyembunyikan aset-aset hasil korupsi melalui pencucian uang atau *money laundering*.³⁵

Materi UNCAC 2003 tercermin suatu perubahan cara pandang terhadap multi aspek korupsi, antara lain:³⁶

1. masalah korupsi memiliki multi aspek, yakni: aspek hukum, HAM, pembangunan berkelanjutan, kemiskinan, dan keamanan; dan

³² Ratifikasi UNCAC 2003 oleh pemerintah Indonesia yang secara politis menempatkan posisi Indonesia sebagai salah satu negara di Asia yang memiliki komitmen pemberantasan korupsi lewat kerjasama internasional, diharap mampu memberikan dorongan terutama bagi negara-negara lain yang kurang kooperatif dalam pengembalian aset hasil korupsi di Indonesia, di samping pula langkah Indonesia untuk mencegah dan mengembalikan aset hasil korupsi dari negara lain akan menjadi bagian dari agenda kerjasama internasional dalam upaya pemberantasan korupsi secara global.

³³ Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Ratifikasi UNCAC 2003.

³⁴ Purwaning M. Yanuar, *op.cit.*, hlm. 1.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 47.

³⁶ I. Gusti Ketut Ariawan, *loc.cit.*

2. sistem pembuktian secara konvensional tidak selalu ampuh dalam pemberantasan korupsi, sehingga beban pembuktian terbalik merupakan solusi alternatif yang potensial.

Hal yang paling mendasar dalam UNCAC 2003 adalah kerja sama internasional di bidang perampasan aset (*asset recovery*).³⁷ Disusul dengan diluncurkannya *Stolen Asset Recovery* (StAR) pada bulan Juni 2007 yang memuat *challenges, opportunities* dan *action plan* dalam upaya pengembalian aset hasil korupsi. StAR merupakan program bersama yang diluncurkan oleh Bank Dunia (*World Bank*) dan PBB khususnya *United Nations Office on Drugs and Crimes* (UNODC) bertujuan untuk meningkatkan kerja sama internasional dalam mengimplementasikan upaya pengembalian aset hasil korupsi sebagai salah satu terobosan dalam hukum internasional yang menetapkan landasan mengenai pengembalian aset hasil kejahatan korupsi di negara-negara sedang berkembang.³⁸

C.2. Kebijakan Non Penal dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi

Kebijakan penanggulangan kejahatan lewat jalur “non penal” lebih bersifat tindakan pencegahan sebelum terjadinya kejahatan. Oleh karena itu, sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan yang berpusat pada masalah atau kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan-suburkan kejahatan. Dengan demikian, dilihat dari kebijakan penanggulangan kejahatan, maka usaha-usaha non penal ini mempunyai kedudukan yang strategis dan memegang peranan kunci yang harus diintensifkan dan diefektifkan.³⁹

Pernyataan di atas juga didukung oleh berbagai hasil dari Kongres PBB mengenai *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. Kongres PBB ke-6 tahun 1980 yang berlangsung di Caracas, Venezuela menyatakan dalam pertimbangan resolusinya mengenai *Crime Trends and Crime Prevention Strategies*, antara lain:⁴⁰

³⁷ Chapter V Artikel 51 dan 57 UNCAC 2003.

³⁸ <http://go.worldbank.org/U2ZCWCDKRO>, diakses tanggal 7 Februari 2011. StAR merupakan bagian integral dari *Governance and Anti Corruption Strategy World Bank Group* yang menyatakan perlunya bantuan bagi negara-negara berkembang dalam pengembalian aset. Program yang diluncurkan oleh PBB ini sebenarnya terinspirasi dari keberhasilan Peru, Nigeria dan Filipina dalam mengembalikan aset-aset yang diinvestasikan di Negara lain oleh mantan kepala negaranya. Walaupun keberhasilan tersebut tidak mudah dan membutuhkan waktu yang relatif lama.

³⁹ Barda Nawawi Arief, *op.cit.*, hlm. 33.

⁴⁰ Sixth United Nations Congress, *op.cit.*, hlm. 5.

1. masalah kejahatan merintang kemajuan untuk pencapaian kualitas kehidupan yang layak bagi semua orang (*the crime impedes progress towards the attainment of an acceptable quality of life for all people*);
2. strategi pencegahan kejahatan harus didasarkan pada penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan kejahatan (*crime prevention strategies should be based upon the elimination of causes and condition giving rise to crime*);
3. penyebab utama banyaknya terjadi kejahatan di berbagai negara adalah disebabkan oleh ketimpangan sosial, diskriminasi rasial dan diskriminasi nasional, standar hidup yang rendah, pengangguran dan kebodohan di antara sebagian besar penduduk (*the main causes of crime in many countries are social inequality, racial and national discrimination, low standar of living, unemployment and illiteracy among broad section of the population*).

Berdasarkan Pertimbangan di atas, maka di dalam Resolusi Kongres ke-6 PBB ini, diimbau kepada semua anggota PBB untuk mengambil tindakan dalam kekuasaan mereka untuk menghapus kondisi-kondisi kehidupan yang menurunkan martabat kemanusiaan dan menyebabkan kejahatan yang meliputi masalah pengangguran, kemiskinan, kebutuhurufan, diskriminasi rasial dan nasional serta berbagai macam bentuk ketimpangan sosial.

Di dalam Dokumen A/CONF.121/L/9 mengenai *Crime Prevention in the Context Of Development* Kongres PBB ke-7 Tahun 1985 di Milan, Italia ditegaskan bahwa upaya penghapusan sebab-sebab dan kondisi yang menimbulkan kejahatan harus merupakan strategi pencegahan kejahatan yang mendasar. Strategi pencegahan kejahatan yang mendasar ini harus dicarikan untuk menghilangkan penyebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan suatu kejahatan.

Akhirnya di dalam *Guiding Principles* yang dihasilkan oleh Kongres PBB ke-7 ini, ditegaskan bahwa berbagai kebijakan mengenai pencegahan kejahatan dan peradilan pidana harus mempertimbangkan sebab-sebab struktural, termasuk sebab-sebab ketidakadilan yang bersifat sosio-ekonomi, dimana kejahatan sering merupakan suatu gejala semata (*symptom*).⁴¹

Kongres PBB ke-8 tahun 1990 yang berlangsung di Havana, Cuba, menekankan pentingnya aspek sosial dari kebijakan pembangunan yang merupakan suatu faktor penting dalam pencapaian strategi pencegahan

⁴¹ Seventh United Nations Congress, *op.cit.*, hlm. 15.

kejahatan dan peradilan pidana. Oleh karena aspek-aspek sosial dalam konteks pembangunan ini harus mendapat prioritas yang utama. Kongres ke-8 ini juga berhasil mengidentifikasi berbagai aspek sosial yang ditengarai sebagai faktor-faktor kondusif penyebab timbulnya kejahatan. Hal ini disebutkan dalam Dokumen A/CONF.144/L.3, yaitu sebagai berikut:⁴²

1. kemiskinan, pengangguran, kebutuhurufan, ketiadaan perumahan yang layak dan sistem pendidikan serta pelatihan yang tidak cocok;
2. meningkatnya jumlah penduduk yang tidak mempunyai prospek (harapan) karena proses integrasi sosial dan karena memburuknya ketimpangan-ketimpangan sosial;
3. mengendornya ikatan sosial dan keluarga;
4. keadaan-keadaan atau kondisi yang menyulitkan bagi orang yang bermigrasi ke kota-kota atau ke negara-negara lain;
5. rusaknya atau hancurnya identitas budaya asli, yang bersamaan dengan adanya rasisme dan diskriminasi menyebabkan kelemahan di bidang sosial, kesejahteraan dan lingkungan pekerjaan;
6. menurunnya atau mundurnya kualitas lingkungan perkotaan yang mendorong peningkatan kejahatan dan tidak cukupnya pelayanan bagi tempat-tempat fasilitas lingkungan kehidupan bertetangga;
7. kesulitan-kesulitan bagi orang-orang dalam masyarakat modern untuk berintegrasi sebagaimana mestinya di dalam lingkungan masyarakatnya, di lingkungan keluarga, tempat pekerjaannya atau di lingkungan sekolahnya;
8. penyalahgunaan alkohol, obat bius dan lain-lain yang pemakaiannya juga diperluas karena faktor-faktor yang disebut di atas;
9. meluasnya aktivitas kejahatan yang terorganisir, khususnya perdagangan obat bius dan penadahan barang-barang curian;
10. dorongan-dorongan (khususnya oleh media massa) mengenai ide-ide dan sikap-sikap yang mengarah pada tindakan kekerasan, ketidaksamaan (hak) atau sikap-sikap tidak toleran.

Kondisi sosial yang ditengarai sebagai faktor penyebab timbulnya kejahatan, seperti yang dikemukakan di atas adalah masalah-masalah yang sulit dipecahkan jika hanya mengandalkan pendekatan penal semata. Oleh karena itulah, pemecahan masalah di atas harus didukung oleh pendekatan non penal berupa kebijakan sosial dan pencegahan kejahatan berbasiskan masyarakat.

⁴² Eighth United Nations Congress, *op.cit.*, hlm. 3.

Pendekatan non-penal menurut Hoefnagels adalah pendekatan pencegahan kejahatan tanpa menggunakan sarana pemidanaan (*prevention without punishment*), yaitu antara lain perencanaan kesehatan mental masyarakat (*community planning mental health*), kesehatan mental masyarakat secara nasional (*national mental health*), kesejahteraan anak dan pekerja sosial (*social worker and child welfare*), serta penggunaan hukum sipil dan hukum administrasi (*administrative and civil law*).⁴³

Pola tindak pidana korupsi bertitik tolak pada tingkah laku atau tindakan yang tidak bermoral, tidak etis, dan/atau melanggar hukum untuk kepentingan pribadi dan/atau golongan yang merugikan keuangan negara,⁴⁴ maka untuk memberantas tindak pidana korupsi tersebut, di samping mengoptimalkan hukum pidana,⁴⁵ juga harus menggunakan sarana hukum perdata. Proses perdata dilakukan dalam pengembalian kerugian keuangan negara dengan menggunakan instrumen *civil forfeiture* yang merupakan amanah dari UNCAC 2003.

Civil forfeiture menjadi suatu alternatif yang sangat baik apabila jalur pidana tidak berhasil. Bahkan dalam praktiknya, ditemukan bahwa prosedur *civil forfeiture* dinilai lebih efektif dalam mengambil kembali aset-aset yang dicuri, meskipun prosedur ini tidak luput dari berbagai kelemahan seperti lambat dan biaya tinggi.⁴⁶

Menurut Anthony Kennedy, implementasi *civil forfeiture* yang dilakukan di tiap-tiap negara berbeda-beda. *Civil forfeiture* pada awalnya diterapkan dalam skala domestik, yaitu mengajukan gugatan perdata untuk menyita atau merampas atau mengambil alih aset-aset hasil kejahatan yang berada di dalam negeri. Apabila aset hasil kejahatan berada di luar negeri, beberapa negara yang menggunakan *civil forfeiture* secara domestik dengan mengaplikasikannya secara ekstra teritorialitas.⁴⁷

⁴³ G. Peter Hoefnagels, *op.cit.*, hlm. 56 dan 67. Dalam konteks ini, informasi yang diperoleh melalui disiplin lain, misalnya sosiologi, antropologi, dan psikologi, sangat membantu untuk merumuskan kebijakan sosial, perencanaan kesehatan mental masyarakat sehingga memberikan pengaruh preventif terhadap terjadinya kejahatan. Selain itu juga, program-program untuk mengatasi tekanan (stress) dalam kehidupan bermasyarakat perlu mendapat perhatian dalam penanggulangan kejahatan, antara lain, kesejahteraan anak-anak serta rehabilitasi dan kesehatan pekerja sosial.

⁴⁴ Juniadi Soewartojo, *Korupsi, Pola Kegiatan dan Penindakannya Serta Peran Pengawasan Dalam Penganggulangannya*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1998), hlm. 5.

⁴⁵ Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 135. Lihat juga: IGM Nurdjana., *Sistem Hukum Pidana dan Bahaya Laten Korupsi "Perspektif Tegaknya Keadilan Melawan Mafia Hukum"*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 12. Sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) adalah suatu kesatuan proses pengadilan pidana yang tidak dapat dipisahkan antara satu sama lainnya dalam penegakan hukum pidana.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 7.

⁴⁷ Anthony Kennedy, *An Evaluation of the Recovery of Criminal Proceeds in the United Kingdom*, *Journal of Money Laundering Control*, Vol.10, No.1, Tahun 2007, hlm. 144.

Model *civil forfeiture* adalah model yang menggunakan pembalikan beban pembuktian. Model ini merupakan model yang memfokuskan pada gugatan terhadap aset, bukan mengejar pelaku (tersangka). Penyitaan dengan menggunakan model *civil forfeiture* ini lebih cepat setelah diduga adanya hubungan aset dengan tindak pidana sehingga aset negara dapat diselamatkan meskipun tersangka telah melarikan diri atau meninggal dunia. Pada prinsipnya *civil forfeiture* adalah “hak negara harus kembali ke negara demi kesejahteraan rakyat”.

Keberhasilan penggunaan *civil forfeiture* di negara maju bisa dijadikan wacana bagi Indonesia karena *civil forfeiture* dapat memberikan keuntungan dalam proses peradilan dan untuk mengejar aset para koruptor. Seperti yang terlihat selama ini, seringkali jaksa mengalami kesulitan dalam membuktikan kasus-kasus korupsi karena tingginya standar pembuktian yang digunakan dalam kasus pidana. Selain itu, seringkali dalam proses pemidanaan para koruptor, mereka menjadi sakit, hilang atau meninggal yang dapat mempengaruhi atau memperlambat proses peradilan. Hal ini dapat diminimalisasi dengan menggunakan *civil forfeiture* karena objeknya adalah aset bukan koruptornya, sehingga koruptor yang sakit, hilang, atau meninggal bukan menjadi halangan dalam proses persidangan.⁴⁸

Instrumen *civil forfeiture* menggunakan gugatan *in rem* yakni suatu gugatan yang substansinya merupakan perampasan terhadap harta kekayaan hasil tindak pidana korupsi secara perdata dengan pemulihan kembali harta kekayaan negara yang telah dikorupsi. Berbeda dengan perampasan harta kekayaan secara pidana adalah bagian dari pelaksanaan putusan hakim pidana dalam suatu perkara pidana. Jenis perampasan harta kekayaan ini disebut juga sebagai tindakan *in personam* terhadap terpidana, bukan tindakan *in rem* terhadap harta kekayaan yang terkait dengan tindak pidana. *Civil forfeiture* merupakan proses gugatan terhadap aset (*in rem*) sehingga pelaku tindak pidana tidak relevan lagi. Jadi, instrumen *civil forfeiture* cukup menjanjikan dalam merampas aset korupsi karena dapat melakukan penyitaan aset melalui gugatan *in rem* atau gugatan terhadap aset hasil korupsi secara perdata.⁴⁹

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 26.

⁴⁹ Oloan Harahap, *Analisis Gugatan Bersifat In Rem Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi pada Sistem Common Law*, Tesis, (Medan: Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara 2009), hlm. 2.

Upaya non-penal lainnya adalah melalui pendidikan keagamaan terhadap masyarakat. Pendidikan keagamaan merupakan upaya yang masif untuk mereduksi terjadi tindak pidana korupsi. Dalam konteks ini adalah bagaimana menciptakan komunitas masyarakat yang religius sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing sehingga dapat mendorong anggota masyarakat untuk tidak melakukan korupsi. Selain itu juga, lembaga-lembaga keagamaan mempunyai landasan yang kuat untuk melibatkan para anggotanya dalam upaya penanggulangan kejahatan. Sedangkan komunitas-komunitas keagamaan ini mendorong para anggota perkumpulannya yang tersebar di seluruh belahan dunia untuk melakukan kegiatan penanggulangan kejahatan bekerja sama dengan pihak-pihak terkait.⁵⁰

Menurut Tim Hope, pencegahan kejahatan oleh masyarakat (*community crime prevention*) mengarah kepada tindakan-tindakan yang diharapkan dapat mengubah kondisi sosial yang mendukung terjadinya kejahatan di (kediaman) masyarakat. Fokus perhatiannya dikonsentrasikan pada kemampuan institusi sosial lokal untuk mengurangi angka kejahatan. Institusi lokal ini mewadahi anggota masyarakat dalam suatu komunitas untuk bekerja sama secara sungguh-sungguh, memberikan bimbingan dan mengatur etika berprilaku, khususnya bagi anak-anak muda. *Community crime prevention* ini dapat didekati melalui dua dimensi, *pertama*, melalui dimensi horizontal dari hubungan sosial antara orang-orang dan elompok dalam masyarakat. *Kedua*, melalui dimensi vertikal dari relasi sosial yang menghubungkan institusi lokal dengan komunitas yang lebih luas dari *civil society*.⁵¹

Terkait dengan pencegahan tindak pidana korupsi, maka program-program dari *community crime prevention* ini dapat diklasifikasikan sebagai berikut:⁵²

1. *Community organization*, tipe ini ditujukan membangun sebuah komunitas masyarakat yang didasarkan pada kerja sama dalam penanggulangan kejahatan. Kerja sama ini juga dibina melalui sekolah-sekolah local atau tempat-tempat ibadah.
2. *Community development*, strategi yang digunakan adalah membangun kembali tatanan kehidupan sosial, fisik, dan perekonomian lingkungan tempat tinggal.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 201.

⁵¹ Tim Hope (1998). *Community Crime Prevention dalam Reducing Offending: An Assessment of Research Evidence on Ways of Dealing with Offending Behaviour* dalam Peter Goldblatt dan Chris Lewis (Ed.). London: Home Office, hlm. 51 dan 54.

⁵² *Ibid.*, hlm. 56.

3. *Structural change*, tujuan yang ingin dicapai hampir sama dengan *community development*, yaitu strategi yang dibangun adalah perubahan yang utama di dalam kehidupan masyarakat yang dapat mereduksi terjadinya kejahatan. Pendekatan yang dilakukan berupa penerapan kebijakan di level makro pembangunan ekonomi dan ketenagakerjaan, perumahan yang layak, pendidikan, pelayanan kesehatan, dan kesejahteraan serta pelayanan sosial.

D. Penutup

Kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) korupsi harus dilakukan secara integratif. Pendekatan yang integratif ini dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu pendekatan penal (penerapan hukum pidana) dan pendekatan non-penal (pendekatan di luar hukum pidana). Integrasi dua pendekatan ini disyaratkan dan diusulkan dalam *United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. Hal ini dilatarbelakangi bahwa kejahatan adalah masalah sosial dan masalah kemanusiaan. Oleh karena itu, upaya penanggulangan kejahatan korupsi tidak hanya dapat mengandalkan penerapan hukum pidana semata, tetapi juga melihat akar lahirnya persoalan kejahatan tersebut dari persoalan sosial, sehingga kebijakan sosial juga sangat penting dilakukan.

Kebijakan penal dilakukan dengan mengevaluasi substansi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tindak pidana korupsi. Evaluasi ini dimaksudkan untuk menggali konsep-konsep yang bisa dijadikan bahan masukan untuk pembaharuan UU PTPK di masa depan, termasuk perampasan harta kekayaan kejahatan hasil tindak pidana korupsi dalam rangka mengembalikan kerugian keuangan negara. Selain itu yang sangat penting dalam kebijakan penal terhadap tindak pidana korupsi ini adalah membangun visi bersama di antara komponen *Criminal Justice System* (KPK, Polisi, Jaksa, Hakim, dan lembaga pemasyarakatan). Visi bersama ini diarahkan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi dengan melahirkan kerja sama koordinatif dan saling pengertian.

Pendekatan kebijakan non-penal dilakukan dengan membangun komunitas-komunitas masyarakat yang sadar hukum dan mau membantu aparat dalam penanggulangan tindak pidana korupsi. Kerja sama ini bisa diawali dengan melakukan *mapping* terhadap faktor yang dapat menumbuhsuburkan korupsi, serta menemukan upaya untuk mereduksi faktor ini sampai ke akar-akarnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi (1996). *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- , (1998). *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. (Selanjutnya disebut buku I). Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Atmasasmita, Romli, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, (Bandung: Mandar Maju, 1995).
- Clifford, W. (1973). *Reform in Criminal Justice in Asia and the Far East*. Tokyo: UNAFEI, Resource Material Series No.6.
- Christiansen, Karl O. (1974). *Some Consideration on the Possibility of a Rational Criminal Policy*. Tokyo: UNAFEI, Resource Material Series No. 7.
- DiNitto, Diana M. (2000). *Social Welfare, Politics and Public Policy*. Boston: Allyn & Bacon.
- Effendy, Marwan (2007), *Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Lokakarya, Anti-korupsi bagi Jurnalis*, Surabaya.
- Friedman, Lawrence M. (1984). *American Law an Introduction*. (Selanjutnya disebut buku I). New York: W.W. Norton & Company.
- , (1975). *The Legal System; A Social Science Perspective*. (Selanjutnya di sebut buku II). New York: Russel Sage Foundation.
- Eigth United Nations Congress (1991). on *the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. New York: Departement of Economic and Social Affairs, UN.
- Fourth United Nations Congress (1971) on *the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. New York: Departement of Economic and Social Affairs, UN.
- Fifth United Nations Congress (1976). on *the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. New York: Departement of Economic and Social Affairs.
- Hoefnagels, G. Pieter (1972). *The Other Side of Criminology, An Inversion of The Concept of Crime*. Holland: Kluwer Deventer.
- Harahap, Oloan, *Analisis Guigatan Bersifat In Rem Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi pada Sistem Common Law*, Tesis, (Medan: Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara 2009).

- Kennedy, Anthony, *An Evaluation of the Recovery of Criminal Proceeds in the United Kingdom*”, Journal of Money Laundering Control, Vol.10, No.1, Tahun 2007.
- Lubis, Solly (1989). *Serba Serbi Politik dan Hukum*. Bandung Mandar Maju.
- Said, Sudirman, dan Nizar Suhendra (2002). *Korupsi dan Masyarakat Indonesia dalam Mencuri Uang Rakyat, 16 Kajian Korupsi di Indonesia, Buku I Dari Puncak sampai Dasar*. Hamid Basyaib et.al (Ed). Jakarta: Yayasan Aksara.
- Sixth United Nations Congress (1981). *on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. New York: Departement of Economic and Social Affairs, UN.
- Seventh United Nations Congress (1986). *on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. New York: Departement of Economic and Social Affairs, UN.
- Soedarto (1981). *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- , (1983). *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*. Bandung: Sinar Baru.
- Soewartojo, Juniadi, *Korupsi, Pola Kegiatan dan Penindakannya Serta Peran Pengawasan Dalam Penanggulangannya*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1998).
- Yanuar, Purwaning M. (2007), *Pengembalian Aset Hasil Korupsi Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Bandung : Alumni.
- UNAFEI, Tokyo: Resource Material Series No. 22.
- Tim Hope (1998). *Community Crime Prevention dalam Reducing Offending: An Assessment of Research Evidence on Ways of Dealing with Offending Behaviour* dalam Peter Goldblatt dan Chris Lewis (Ed.). London: Home Office.