

PEMBAYARAN UANG PENGGANTI DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI

M. Ali Zaidan¹, Yuliana Yuli W., dan Mulyadi

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, UPN "Veteran" Jakarta

Jl. R.S. Fatmawati Pondok Labu Jakarta Selatan -

Telp. 021 7656971

Abstract

This study discusses about an extraordinary crime called corruption. The ways of tackling it should use some extraordinary means. The additional penalty payment of compensation is done as an effort to recover the state loss and it is mandatory meaning to say that it cannot be replaced by the other type of criminal sanctions. However, the legislature has made a policy that type of punishment is to be fakultative. A review of sanction legislation is to be put in the context of criminal policy as an important effort to make the recovery of the state losses.

Key Words: *corruption, money, punishment*

PENDAHULUAN

Memasuki dasawarsa kedua, khususnya setelah reformasi 1998, tindak pidana korupsi (TPK) bukan menjadi surut bahkan semakin menjadi-jadi. Semula diduga dengan melakukan reformasi di sektor hukum dengan memperbaharui undang-undang korupsi termasuk membentuk lembaga anti korupsi TPK berkurang atau bahkan habis. Kenyataannya negara seakan kewalahan menghadapi korupsi yang hampir merata dan melibatkan penyelenggara negara, ada polisi, jaksa, hakim advokat, pejabat pemerintahan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa korupsi telah menjadi wabah yang bersifat sistemik.

Gerakan mahasiswa yang berujung pada tumbanganya Orde Baru, karena ditengarai dipenuhi oleh praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), merupakan awal kelahiran orde reformasi menggantikan politik sebagai panglima yang dijalankan ketika itu menuju paradigma hukum sebagai panglima. Tapi apa hendak dikata, praktik korupsi kian marak, dan melibatkan tokoh-tokoh sentral yang seharusnya berada di garda terdepan pemberantasan kourpsi, mantan kapolri, kakorlantas, jaksa UTG, hakim, anggota DPR(D) dan banyak yang lain, terakhir seorang ketua

Mahkamah Konstitusi diduga melakukan tindak pidana yang seharusnya pantang dilakukannya. Tindak pidana korupsi merupakan kejahatan serius yang berdampak sistemik. Oleh karena itu, penanggulangannya harus dilakukan secara luar biasa. Korupsi sebagai extra ordinary crime, pembarantasannya harus dilakukan secara luar biasa pula. Penggunaan sanksi pidana khususnya pengembalian uang hasil korupsi merupakan sarana yang efektif untuk memulihkan kerugian negara selain perampasan kemerdekaan dan denda. Dalam usaha menanggulangi korupsi, pendekatan kebijakan kriminal dapat digunakan untuk menanggulangi kejahatan tersebut. Pendekatan konservatif tidak cukup menghambat laju korupsi yang semakin memprihatinkan.

METODE PENELITIAN

Dalam rangka penulisan karya ilmiah ini, pendekatan yuridis normatif merupakan pendekatan utama dalam penelitian ini. Hal ini disebabkan karena pendekatan yuridis normatif merupakan pendekatan yang khas dalam bidang hukum (Soerjono Soekanto, 1981 51). Uuntuk melengkapi pendekatan di atas, dilakukan juga pendekatan konseptual yakni pendekatan Kebijakan Kriminal. Pendekatan Konseptual diartikan sebagai pandangan- pandangan dan doktrin yang berkembang dalam Ilmu Hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2005 : 95) Pendekatan Konseptual itu

* Kontak Person : **M. Ali Zaidan**
Prodi Ilmu Hukum
FH UPN "Veteran" Jakarta
Telp. 021 7656971

diambil dari Konsep Kebijakan Kriminal. Kebijakan Kriminal merupakan usaha pengendalian kejahatan dengan menggunakan sarana hukum baik yang bersifat penal maupun non penal. Pidana uang pengganti merupakan sanksi yang bersifat penal dan non penal, di samping penjara dan denda. Bahan-bahan hukum yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum pidana yang dikembangkan oleh ahli, juga meliputi bahan hukum primer maupun sekunder berupa undang-undang dan putusan pengadilan.

PEMBAHASAN

Korupsi yang makin marak

Sebagai negara yang menganut prinsip *rechtsstaat* atau *the rule of law*, fenomena korupsi menjadi batu penguji untuk membuktikan bahwa sarana hukum saja tidak cukup untuk memerangi praktik tidak terpuji itu. Penggunaan hukum sebagai sarana menanggulangi tidak menghasilkan dampak yang berarti. Alih-alih korupsi seharusnya dijadikan musuh bersama, lembaga anti korupsi seperti Komisi Pemberantasan Korupsi berkali-kali menghadapi serangan yang mencoba mendelegitimasi. Ketika kasus korupsi dilakukan oleh mantan Kakorlantas, Djoko Susilo ada upaya untuk membubarkan KPK secara terang-terangan dengan diajukannya gugatan perdata di pengadilan negeri dengan dasar gugatan bahwa KPK telah melakukan kriminalisasi dan menyebabkan pelayanan masyarakat menjadi terhambat.

Beruntung gugatan tersebut tidak dilanjutkan dan terdakwa telah divonis bersalah. Tidak terkecuali dalam kasus besar lain, hujatan dengan menggunakan jalur hukum terus menerus dilancarkan. Tidak kurang ketua DPR pernah melontarkan ucapan agar eksistensi KPK diakhiri, hal yang sama dalam kasus impor daging sapi. Seakan KPK telah menzolimi warganya. Upaya untuk membubarkan lembaga itu malahan datang dari lembaga legislatif, dengan dalih revisi undang-undang, KPK seharusnya berakhir karena sifatnya hanya bersifat ad hoc. Padahal tidak ada satu kalimatpun dalam undang-undang yang dengan tegas menyatakan hal itu. Beruntung, kekuatan reformasi terus menerus mengawal lembaga itu sampai hari ini eksistensi lembaga itu tetap terjaga. Memang demikianlah roh reformasi yang terus menerus melakukan perlawanan terhadap mereka yang mencoba mengganggu tujuan reformasi untuk mewujudkan clean government.

Salah satu reformasi di bidang penegakan hukum yakni disusunnya undang-undang korupsi untuk menggantikan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Korupsi melalui Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dari sudut legislasi banyak kemajuan yang dicapai oleh undang-undang baru tersebut. Namun dari sudut Kebijakan Kriminal (Criminal Policy) banyak hal yang perlu dicermati, salah satunya adalah tentang pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti yang dapat dijatuhkan oleh hakim terhadap seorang terdakwa. Sistem penitensier yang dianut oleh undang-undang korupsi menyimpang dengan sistem yang dianut oleh Hukum Pidana Umum, di antaranya dimungkinkan dua jenis pidana pokok dalam satu putusan, misalnya pidana penjara dan denda, sistem tersebut tidak dikenal dalam hukum pidana umum. Selain hukuman yang bersifat kumulatif, hakim juga dapat menjatuhkan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi (Pasal 13 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 31 tahun 1999).

Akan tetapi upaya untuk membenahi sistem hukum belum sepenuhnya menghadapi korupsi yang semakin marak. Jauh sebelumnya, Bambang Poernomo (1983 : 13) menyatakan bahwa bentuk perbuatan korupsi yang beraneka ragam dan berbagai faktor penyebab timbulnya korupsi itu dalam pertumbuhannya makin meluas, sehingga batasan dari ciri perbuatan korupsi dan ciri perbuatan yang tidak korupsi tetapi berciri sangat merugikan negara dan masyarakat menjadi sukar dibedakan.

Pidana Tambahan

Pengaturan jenis pidana tambahan umumnya tidak dapat dimengerti masyarakat, mereka hanya melihat jenis sanksi hukuman badan berupa penjara yang dijatuhkan pengadilan. Sehingga masyarakat berkesimpulan bahwa mencuri ayam sama hukumannya dengan korupsi sekian milyar. Sebaliknya bagi seorang koruptor, sistem penitensier demikian justru menjadikan praktik korupsi seakan lahan yang makin subur. persoalannya sekarang apakah masyarakat memahami vonis pengadilan yang dijatuhkan terhadap seorang jaksa yang tertangkap tangan

menerima uang 6 milyar dengan hukuman penjara 20 tahun, sementara uang tersebut menjadi barang bukti artinya belum sempat dinikmati terpidana? Berbeda halnya dengan orang yang mencuri ayam, vonis enam bulan misalnya merupakan ganjaran terhadap perbuatannya dengan tidak ada hukuman tambahan untuk mengembalikan ayam yang telah dicuri. Sebagai bagian dari hukum pidana khusus (*bijzondere strafrecht*) sistem penitensier yang ditetapkan dalam undang-undang menjadi karakteristik hukum pidana tersebut dan harus dijalankan secara konsisten. Pidana pembayaran uang pengganti pada hakikatnya tidak dapat disamakan dengan pidana denda, meskipun sama-sama mewajibkan terpidana membayar sejumlah uang tertentu.

Pembayaran Uang Pengganti.

Pembayaran uang pengganti sebagai salah satu pidana tambahan, pengaturannya dimulai dengan Undang-undang Nomor 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 34 huruf c menentukan *Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari korupsi*. Sebagai pidana tambahan, pidana ini bersifat aksesoir, melekat dengan pidana pokok artinya harus dijatuhkan bersama-sama dengan pidana pokok, dalam hal hakim melalui putusnya yakin ada kerugian negara yang harus dipulihkan. Pembayaran uang pengganti merupakan konsepsi yang diambil dari hukum perdata, di mana ganti kerugian atau ganti rugi merupakan bentuk sanksi dalam hukum privat (*vide* Pasal 1239 KUHPperdata). Salah satunya terdapat dalam ketentuan dalam Pasal 1365 KUHPperdata dikenal dengan istilah “*onrechtmatige daad*” yang menyatakan bahwa tiap perbuatan yang melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Konsepsi itu kemudian diambil alih oleh hukum pidana dan mengaturnya dalam undang-undang korupsi sebagai hukum pidana khusus.

Dalam hukum pidana khusus, terdapat ketentuan yang menyimpang dari hukum pidana umum salah satunya pengambilan konsepsi pembayaran uang pengganti tersebut. Perbuatan korupsi dirumuskan sebagai tindakan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara. Hakikat keuangan negara itu dapat ditemukan dalam Undang-undang Nomor 17 tahun

2003 tentang Keuangan Negara yang diartikan sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dalam Pasal 2 keuangan negara dimaksud meliputi: (1) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; (2) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; (3) Penerimaan Negara; (4) Pengeluaran Negara; (5) Penerimaan Daerah; (6) Pengeluaran Daerah; (7) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah; (8) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; dan (9) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pembayaran uang pengganti dalam Undang-undang Nomor 3 tahun 1971 tidak diikuti klausul yang lain, hal itu berarti bahwa pembayaran uang pengganti tidak dapat disamakan dengan denda yang jika tidak dibayar dapat diganti dengan pidana perampasan kemerdekaan. Hal ini pernah terjadi dalam kasus korupsi di Bank Duta yang melibatkan pimpinannya DID selain dijatuhkan pidana perampasan kemerdekaan juga dijatuhi pidana tambahan tersebut, oleh karena terpidana tidak dapat membayar uang pengganti, maka kewajiban itu diletakkan kepada ahli warisnya.

Ketentuan Pasal 1131 KUHPperdata menegaskan bahwa segala kebendaan si berutang, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, baik yang sudah ada maupun baru yang akan ada dikemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatan perorangan. Dalam kaitannya dengan utang kepada negara Pasal 1137 bahwa hak dari kas negara, kantor lelang, dan lain-lain badan umum yang dibentuk oleh pemerintah, untuk didahulukan, tertibnya melaksanakan hak itu, dan jangka waktu berlangsungnya hak tersebut, diatur dalam undang-undang khusus yang mengenai hal-hal itu. Jika digunakan penafsiran sistematis dengan menghubungkan kedua undang-undang dapat diketahui bahwa kewajiban untuk membayar uang

pengganti merupakan hak mendahului yang dimiliki oleh negara untuk dilakukan pelunasan. Hal ini berarti bahwa kewajiban untuk melunasi pidana tambahan yang telah ditetapkan undang-undang pemberantasan korupsi menjadi kewajiban terpidana dari pada kewajiban perseorangan yang lain, dengan demikian hak negara untuk menagih pelunasan-pelunasan itu tidak dapat hapus atau diganti dengan cara apapun. Meskipun demikian hak mendahului oleh negara itu harus dilakukan secara cermat. Bagaimanapun kerugian negara yang telah ditimbulkan oleh perilaku korupsi harus dipulihkan.

Pemulihan kerugian negara itu tidak cukup jika dilakukan melalui pidana badan atau denda saja, denda merupakan kewajiban membayar sejumlah uang yang besarnya ditentukan oleh undang-undang dan putusan hakim; akan tetapi berkaitan dengan pembayaran uang pengganti memiliki karakteristik tersendiri sebagaimana disebutkan di muka. Oleh karena merupakan utang kepada negara, maka kewajiban mengurus utang itu dibebankan kepada negara untuk mengelolanya (vide Undang-undang Nomor 49 Prp tahun 1960 Panitia Urusan Piutang Negara). Pada bagian menimbang huruf b dinyatakan bahwa untuk kepentingan keuangan Negara, hutang kepada Negara atau Badan-badan, baik yang langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh Negara, perlu segera diurus. Menurut Pasal 8, yang dimaksud dengan piutang Negara atau hutang kepada Negara oleh Peraturan ini, ialah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu Peraturan, perjanjian atau sebab apapun (cet miring oleh penulis) Frasa sebab apapun menurut penulis dapat ditafsirkan sebagai denda atau pembayaran uang pengganti sebagai mana ditentukan undang-undang korupsi. Atau dengan perkataan lain, merupakan hutang kepada negara yang timbul dari proses hukum.

Kesalahan Legislasi

Dalam Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 terdapat ketentuan dalam Pasal 18 ayat (3) bahwa dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang itu dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan hakim.

Ketentuan ini dapat ditafsirkan bahwa jika harta kekayaan terpidana tidak mencukupi untuk memenuhi uang pengganti, maka hukuman tersebut diganti dengan pidana badan/penjara. Dapat dikemukakan suatu contoh yakni Dalam Putusan MA No. 161 K/Pid.Sus/2008 (Terdakwa: H. R Z, SH, MH). Dalam konsideran putusan disebutkan bahwa: Menimbang, bahwa sehubungan dengan pidana tambahan yang berupa pembayaran uang pengganti, perlu dikemukakan sebagai berikut: (1) bahwa dari Pasal 17 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dapat disimpulkan pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 tidak bersifat imperitive, mengingat Pasal 17 tersebut menentukan "Selain dapat dijatuhkan pidana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5 sampai dengan Pasal 14, terdakwa "dapat" dijatuhi pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18", (2) bahwa oleh karena itu, "dijatuhkan tidaknya pidana tambahan pembayaran uang pengganti" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) huruf (b) adalah merupakan kewenangan Hakim / diskresi Hakim, bukan merupakan suatu "keharusan" dan "tidak bersifat imperartif" sebagaimana dapat disimpulkan dari kata "dapat", dengan kata lain hal tersebut "bersifat fakultatif", (3) bahwa Pasal 18 ayat (1) huruf b, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, menentukan pidana tambahan "pembayaran uang pengganti jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi", jadi in casu Jaksa Penuntut Umum harus membuktikan terlebih dahulu nilai dari harta benda yang diperoleh Terdakwa dari tindak pidana korupsi yang telah terbukti dilakukan oleh Terdakwa tersebut, (4) bahwa apabila Jaksa Penuntut Umum tidak dapat membuktikan secara sempurna tentang "nilai dan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Terdakwa", menurut pendapat Mahkamah Agung sesuai dengan Pasal 38 (c) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 harus digunakan upaya hukum mengajukan "gugatan perdata terhadap terpidana dan atau ahli warisnya", dan (5) bahwa upaya hukum mengajukan gugatan perdata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 C Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tersebut, adalah dilakukan apabila dari barang-barang yang ditetapkan dirampas untuk Negara tidak mencukupi

untuk membayar ganti rugi keuangan Negara. (www.hukumonline.com. Diakses 13 November 2013).

Catatan penulis adalah sebagai berikut, majelis berpendirian kata dapat dalam Pasal 17 ditafsirkan bersifat fakultatif bukan imperatif, artinya tergantung pada kebijaksanaan/diskresi hakim. Padahal makna kata dapat tidak bisa ditafsirkan seperti itu, karena sepanjang ada kerugian negara yang diakibatkan oleh korupsi, maka pembayaran uang pengganti merupakan keharusan (imperatif) selain pidana penjara dan denda. Dikecualikan dari ketentuan itu, jika perbuatan masih dalam taraf percobaan, di mana uang hasil korupsi belum dinikmati oleh terpidana. Namun jika sebagian uang hasil korupsi tidak dapat ditarik kembali pembayaran uang pengganti menjadi imperatif.

Begitu juga pernyataan majelis bahwa penentuan hukuman tambahan berupa pembayaran uang pengganti merupakan kebijaksanaan/diskresi, menjadi tidak tepat, karena diskresi itu sendiri merupakan keputusan penegak hukum untuk mengambil tindakan konkrit (jadi bersifat kasuistis) dengan kesadaran tanggung jawab sendiri semata-mata untuk melindungi kepentingan hukum yang lebih besar. Ketentuan tentang pembayaran uang pengganti tidak tergolong kebijaksanaan/belied (porvoir discretionaire), tetapi merupakan ketentuan hukum berarti bersifat imperatif, dalam hal ada kerugian negara yang harus dipulihkan. Persoalannya adalah terletak dalam menentukan angka riil kerugian negara harus ditentukan oleh auditor resmi yang ditunjuk untuk menghitung kerugian secara cermat. Tidak seorangpun tahu berapa kerugian negara yang ditimbulkan perkara korupsi yang dilakukan Gayus Tambunan, M Nazaruddin, auditorlah yang berwenang untuk menghitung kerugian negara dan dari sanalah besarnya uang pengganti ditentukan. Bagaimanapun cara demikian pasti menguntungkan terpidana. Selanjutnya majelis berpendirian sebagaimana angka 4 agar kejaksaan melakukan gugatan perdata yang menurut pandangan penulis adalah keliru, karena gugatan perdata menurut undang-undang korupsi hanya terjadi dalam hal sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 ayat (1) dan (2), 34 dan 35. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dalam putusan itu terjadi kekeliruan penerapan hukum. karena kesalahan dalam menafsirkan hukuman pembayaran uang pengganti. Kesalahan itu terjadi dimulai ketika penyusunan undang-

undang korupsi nomor 31/1999 yang memandang pidana penjara merupakan sarana yang ampuh sebagai alat pembalasan (retaliation). Padahal teori pidana sudah jauh berkembang, bahkan jika dikaitkan dengan kejahatan di bidang ekonomi, korupsi termasuk di dalamnya, artinya hukuman yang bersifat ekonomi harus dikedepankan termasuk penyitaan terhadap aset koruptor untuk memulihkan kerugian negara (asset recovery).

Dalam kasus yang putusan terhadap Neneng Sri Wahyuni dalam garis besarnya menetapkan bahwa "Amar putusan intinya memperbaiki putusan Pengadilan Tipikor Jakarta nomor 68/Pid.B/Tpk/2012/PN.Jkt.Pst tanggal 14 Maret 2013 tentang pembayaran uang pengganti dari Rp 800.000.000 menjadi Rp 2.604.973.128. Selebihnya sama dengan putusan Pengadilan sebelumnya," Adapun hukuman penjara untuk Neneng tetap 6 tahun kurungan. Putusan itu berdasarkan nomor 21/Pid/Tpk/2013/PT.DKI atas nama Neneng Sri Wahyuni tanggal 19 Juni 2013. Putusan dipimpin oleh Ketua Majelis Hakim Achmad Sobari dan hakim anggota Hamuntal Pane, Mochammad Hatta, HM As'adi Al Ma'ruf, dan Amiek Sumindriyatmi. (www.kompas.com. Diakses 13 November 2013). Dalam putusan dinyatakan bahwa apabila uang pengganti tidak dibayar diganti dengan pidana penjara selama 1 tahun menunjukkan bahwa pidana pembayaran uang pengganti jika tidak dilunasi akan diganti dengan pidana perampasan kemerdekaan berupa pidana penjara.

Layak pula disampaikan bahwa Mahkamah Agung telah menjatuhkan pidana terhadap Angelina Sondakh dengan memperberat pidana yang telah dijatuhkan pengadilan sebelumnya berupa pidana penjara 12 tahun dan denda 500 juta rupiah di samping pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti 12, 58 milyar rupiah dan \$ 2,35 juta dollar (Harian Umum Kompas, Kamis, 21 November 2013 halaman 3). Menurut penulis meskipun pidana pembayaran uang pengganti merupakan pidana tambahan akan tetapi eksekusinya tidak dapat digantikan dengan pidana perampasan kemerdekaan namun hendaknya dipandang sebagai upaya yang bersifat non penal yang diharapkan dapat menimbulkan deterrence effect bagi calon pelaku tindak pidana lain dan bagi terpidana sendiri.

Kebijakan Kriminal

G Peter Hoefnagel (1978:99) menyatakan bahwa kebijakan kriminal adalah respon yang

bersifat menyeluruh dan rasional terhadap kejahatan. Respon yang bersifat menyeluruh artinya fungsi hukum pidana hanya merupakan salah satu cara menanggulangi kejahatan yang harus dipertanggung jawabkan secara rasional. Dengan demikian pembayaran uang pengganti dapat diletakkan sebagai bagian kebijakan kriminal secara integralistik. Definisi yang diberikan oleh Hoefnagel tersebut diilhami oleh Marc Ancel yang dijuluki sebagai criminal law reformer yang menyatakan bahwa kebijakan kriminal sebagai pengorganisasian secara rasional pengendalian kejahatan oleh masyarakat. Berdasarkan batasan tersebut Hoefnagel juga mendefinisikan kebijakan kriminal sebagai ilmu (science) yang berkaitan dengan pencegahan kejahatan. pemaknaan pencegahan disini termasuk juga upaya represif dalam konteks kebijakan kriminal yang tidak selalu menggunakan sarana hukum pidana. Hoefnagel kemudian menyatakan bahwa: "*Criminal Policy as a science of policy is part of a larger policy: the law enforcement policy..... The legislative and enforcement policy is in turn part of social policy*". Dalam Black Law Dictionary, Henry Campell Black mendefinisikan sebagai cabang (ilmu) Hukum Pidana yang berkaitan dengan pencegahan kejahatan (2004:403).

Disadari sepenuhnya bahwa penggunaan hukum pidana sebagai sarana menanggulangi kejahatan bersifat terbatas (Herbert L Packer, 1978), apalagi dikaitkan dengan karakteristik korupsi sebagai extra ordinary crime. Tidak dapat dihindarkan penggunaan sarana penal dan non penal dapat dilakukan secara komplementer. Keterbatasan sanksi pidana itu merupakan konsekwensi dari sifat hukum pidana itu sendiri (Barda Nawawi Arief, 2010:89)

Penjatuhan sanksi pidana perampasan kemerdekaan, tidak dapat memulihkan kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan, oleh karena itu upaya yang bersifat non penal harus dilakukan melalui upaya yang bersifat keperdataan maupun administratif. Tidak dapat digantinya pidana tambahan pembayaran uang pengganti merupakan bentuk sanksi sosial yang dijatuhkan terhadap terpidana, selama ini sanksi hukum saja tidak cukup untuk memberikan efek pencegahan kepada pelaku korupsi. Penerapan mekanisme yang bersifat keperdataan maupun administrasi mengikuti karakter kejahatan korupsi yang dapat menggunakan cara-cara yang bersifat non penal. Penggunaan sanksi yang bersifat non penal

merupakan bagian politik hukum pidana yang berdasarkan rasionalitas. Respon yang bersifat rasional merupakan ciri pendekatan kebijakan kriminal yang harus dikembangkan untuk menanggulangi tindak pidana korupsi. Rasionalitas dalam kebijakan kriminal didasari pandangan Karl O Christiansen (1974:75) yang menegaskan bahwa karakteristik kebijakan kriminal yang rasional tidak lain daripada penerapan metode-metode rasional dalam upaya penanggulangan kejahatan hal ini disebabkan karena respon terhadap kejahatan terkadang dilakukan secara emosional, melalui penggunaan sarana penal yang berlebihan. Sifat emosionalitas itu terlihat dari perumusan ancaman pidana yang memandang sanksi pidana sebagai alat pencegah utama kejahatan, padahal Johannes Andenaes telah menulis artikel yang cukup menarik "*Does Punishment Deter Crime?*" Menurutnya penyebab berbagai kejahatan (termasuk korupsi) tidak tunggal, oleh karena itu kebijakan kriminal harus mengikuti karakteristik penyebab kejahatan itu sendiri (causes and responses) yang dilakukan secara holistik. Penggunaan sarana hukum pidana bersifat simptomatik sementara causesnya sendiri terkadang diabaikan.

Ramly Atmasasmita (1999:7) menunjuk pandangan Al Gore menyatakan korupsi mengikuti rumus $C = M+D-A$ atau *Corruption equal monopoly plus discretion minus accountability*. Pandangan Gore dilatar belakangi oleh tiga konsepsi sosiologis tentang korupsi yakni pertama yakni korupsi yang aktivitasnya sangat terbatas sehingga tidak berdampak luas atau restricted corruption. Kedua, korupsi yang telah meluas tetapi tidak bersifat merusak seperti suap atau pungutan-pungutan liar atau widespread corruption. Ketiga korupsi yang bersifat destruktif atau self destructive atau deep rooted corruption,

Berdasarkan hal demikian, Romly berkesimpulan bahwa perkembangan tahap-tahap korupsi dengan iklim politik, kondisi sosial dan faktor budaya khususnya tingkat kesadaran hukum masyarakat, maka penanggulangaan korupsi memerlukan suatu strategi kebijakan hukum pidana yang bersifat komprehensif dan berkesinambungan. Ian McWalters SC (2006:105) dengan menunjuk pengalaman di Hongkong menyatakan bahwa pengadilan harus melakukan hal yang dapat dilakukan untuk menghentikan penyebaran korupsi "...semua hal yang bisa dilakukan untuk menunjukkan dengan ancaman hukuman yang diberikan tidak bisa ditolerir".

pidana penjara merupakan sarana yang ampuh sebagai alat pembalasan (retaliation). Padahal teori pidana sudah jauh berkembang, bahkan jika dikaitkan dengan kejahatan di bidang ekonomi, korupsi termasuk di dalamnya, artinya hukuman yang bersifat ekonomi harus dikedepankan termasuk penyitaan terhadap aset koruptor untuk memulihkan kerugian negara (asset recovery). Dalam kasus yang memutuskan terhadap Neneng Sri Wahyuni dalam garis besarnya menetapkan bahwa "Amar putusan intinya memperbaiki putusan Pengadilan Tipikor Jakarta nomor 68/Pid.B/Tpk/2012/PN.Jkt.Pst tanggal 14 Maret 2013 tentang pembayaran uang pengganti dari Rp 800.000.000 menjadi Rp 2.604.973.128. Selebihnya sama dengan putusan Pengadilan sebelumnya," Adapun hukuman penjara untuk Neneng tetap 6 tahun kurungan. Putusan itu berdasarkan nomor 21/Pid/Tpk/2013/PT.DKI atas nama Neneng Sri Wahyuni tanggal 19 Juni 2013. Putusan dipimpin oleh Ketua Majelis Hakim Achmad Sobari dan hakim anggota Hamuntal Pane, Mochammad Hatta, HM As'adi Al Ma'ruf, dan Amiek Sumindriyatmi. (www.kompas.com. Diakses 13 November 2013). Dalam putusan dinyatakan bahwa apabila uang pengganti tidak dibayar diganti dengan pidana penjara selama 1 tahun menunjukkan bahwa pidana pembayaran uang pengganti jika tidak dilunasi akan diganti dengan pidana perampasan kemerdekaan berupa pidana penjara.

Layak pula disampaikan bahwa Mahkamah Agung telah menjatuhkan pidana terhadap Angelina Sondakh dengan memperberat pidana yang telah dijatuhkan pengadilan sebelumnya berupa pidana penjara 12 tahun dan denda 500 juta rupiah di samping pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti 12, 58 milyar rupiah dan \$ 2,35 juta dollar (Harian Umum Kompas, Kamis, 21 November 2013 halaman 3). Menurut penulis meskipun pidana pembayaran uang pengganti merupakan pidana tambahan akan tetapi eksekusinya tidak dapat digantikan dengan pidana perampasan kemerdekaan namun hendaknya dipandang sebagai upaya yang bersifat non penal yang diharapkan dapat menimbulkan deterrence effect bagi calon pelaku tindak pidana lain dan bagi terpidana sendiri.

Kebijakan Kriminal

G Peter Hoefnagel (1978:99) menyatakan bahwa kebijakan kriminal adalah respon yang bersifat menyeluruh dan rasional terhadap

kejahatan. Respon yang bersifat menyeluruh artinya fungsi hukum pidana hanya merupakan salah satu cara menanggulangi kejahatan yang harus dipertanggung jawabkan secara rasional. Dengan demikian pembayaran uang pengganti dapat diletakkan sebagai bagian kebijakan kriminal secara integralistik. Definisi yang diberikan oleh Hoefnagel tersebut diilhami oleh Marc Ancel yang dijuluki sebagai criminal law reformer yang menyatakan bahwa kebijakan kriminal sebagai pengorganisasian secara rasional pengendalian kejahatan oleh masyarakat. Berdasarkan batasan tersebut Hoefnagel juga mendefinisikan kebijakan kriminal sebagai ilmu (science) yang berkaitan dengan pencegahan kejahatan. Pemaknaan pencegahan disini termasuk juga upaya represif dalam konteks kebijakan kriminal yang tidak selalu menggunakan sarana hukum pidana. Hoefnagel kemudian menyatakan bahwa: "Criminal Policy as a science of policy is part of a larger policy: the law enforcement policy..... The legislative and enforcement policy is in turn part of social policy". Dalam Black Law Dictionary, Henry Campbell Black mendefinisikan sebagai cabang (ilmu) Hukum Pidana yang berkaitan dengan pencegahan kejahatan (2004:403).

Disadari sepenuhnya bahwa penggunaan hukum pidana sebagai sarana mananggulangi kejahatan bersifat terbatas (Herbert L Packer, 1978), apalagi dikaitkan dengan karakteristik korupsi sebagai extra ordinary crime. Tidak dapat dihindarkan penggunaan sarana penal dan non penal dapat dilakukan secara komplementer. Keterbatasan sanksi pidana itu merupakan konsekwensi dari sifat hukum pidana itu sendiri (Barda Nawawi Arief, 2010:89)

Penjatuhan sanksi pidana perampasan kemerdekaan, tidak dapat memulihkan kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan, oleh karena itu upaya yang bersifat non penal harus dilakukan melalui upaya yang bersifat keperdataan maupun administratif. Tidak dapat digantinya pidana tambahan pembayaran uang pengganti merupakan bentuk sanksi sosial yang dijatuhkan terhadap terpidana, selama ini sanksi hukum saja tidak cukup untuk memberikan efek pencegahan kepada pelaku korupsi. Penerapan mekanisme yang bersifat keperdataan maupun administrasi mengikuti karakter kejahatan korupsi yang dapat menggunakan cara-cara yang bersifat non penal. Penggunaan sanksi yang bersifat non penal merupakan bagian politik hukum pidana yang berdasarkan rasionalitas. Respon yang bersifat

rasional merupakan ciri pendekatan kebijakan kriminal yang harus dikembangkan untuk menanggulangi tindak pidana korupsi. Rasionalitas dalam kebijakan kriminal didasari pandangan Karl O Christiansen (1974:75) yang menegaskan bahwa karakteristik kebijakan kriminal yang rasional tidak lain daripada penerapan metode-metode rasional dalam upaya penanggulangan kejahatan hal ini disebabkan karena respon terhadap kejahatan terkadang dilakukan secara emosional, melalui penggunaan sarana penal yang berlebihan. Sifat emosionalitas itu terlihat dari perumusan ancaman pidana yang memandang sanksi pidana sebagai alat pencegah utama kejahatan, padahal Johannes Andenaes telah menulis artikel yang cukup menarik "*Does Punishment Deter Crime?*" Menurutnya penyebab berbagai kejahatan (termasuk korupsi) tidak tunggal, oleh karena itu kebijakan kriminal harus mengikuti karakteristik penyebab kejahatan itu sendiri (causes and responses) yang dilakukan secara holistik. Penggunaan sarana hukum pidana bersifat simptomatik sementara causesnya sendiri terkadang diabaikan. Ramly Atmasasmita (1999:7) menunjuk pandangan Al Gore menyatakan korupsi mengikuti rumus $C = M+D-A$ atau Corruption equal monopoly plus discretion minus accountability. Pandangan Gore dilatar belakangi oleh tiga konsepsi sosiologis tentang korupsi yakni pertama yakni korupsi yang aktivitasnya sangat terbatas sehingga tidak berdampak luas atau restricted corruption. Kedua, korupsi yang telah meluas tetapi tidak bersifat merusak seperti suap atau pungutan-pungutan liar atau widespread corruption. Ketiga korupsi yang bersifat destruktif atau self destruktive atau deep rooted corruption.

Berdasarkan hal demikian, Romly berkesimpulan bahwa perkembangan tahap-tahap korupsi dengan iklim politik, kondisi sosial dan faktor budaya khususnya tingkat kesadaran hukum masyarakat, maka penanggulangan korupsi memerlukan suatu strategi kebijakan hukum pidana yang bersifat komprehensif dan berkesinambungan. Ian McWalters SC (2006:105) dengan menunjuk pengalaman di Hongkong menyatakan bahwa pengadilan harus melakukan hal yang dapat dilakukan untuk menghentikan penyebaran korupsi ".....semua hal yang bisa dilakukan untuk menunjukkan dengan ancaman hukuman yang diberikan tidak bisa ditolerir".

Bagi Ian McWalters, tidak cukup apabila hukuman itu menghalangi pelanggar individu mengulangi

pelanggarannya, tetapi juga mampu menghalangi semua orang yang mungkin berfikir untuk melakukan pelanggaran seperti itu. Di Hongkong, pengadilan juga dapat menjatuhkan pidana seperti pengenaan pajak terhadap tertuduh sebagai hukuman tambahan dari hukuman kurungan dan denda bukan pembayaran (non-payment). Pemerintah harus membuat kebijakan dengan mempertimbangkan dampak terburuk yang dapat terjadi sebagai akibat tindak pidana korupsi. Digabungkannya sanksi pidana dengan ganti kerugian merupakan penerapan ide double track system (M Solehuddin, 2003:33) dalam penanggulangan kejahatan serius. Dapat dikatakan bahwa sanksi pembayaran uang pengganti merupakan bentuk sanksi berupa tindakan (matregel/treatment) disamping pemidanaan (punishment). Pemidanaan ditujukan kepada si pelanggar hukum, tetapi tindakan ditujukan guna melindungi masyarakat. Kedua ide dilandasi oleh filsafat yang memayunginya. Pemidanaan berlandaskan pada filsafat indeterminisme, sedangkan tindakan pada determinisme. Keduanya diarahkan guna menjamin efektivitas pemberian sanksi pidana yang tidak saja berorientasi kepada perbuatan, pembuat, namun juga akibatnya. Dengan penerapan double track system membuka peluang bagi difungsikannya sanksi yang bersifat retributif (punishment) dan teleologis (matregel/treatment) secara seimbang dan proporsional. Dengan demikian menurut Solehuddin, tujuan pemidanaan yang bersifat plural dapat tercapai yakni pencegahan (Umum dan Khusus), perlindungan masyarakat dan pengimbangan/pengimbangan. Berkaitan dengan tujuan pemidanaan, teori retributif teleologis menurut Muladi (2002:51) bersifat plural karena menghubungkan prinsip-prinsip teleologis umpamanya utilitarianisme dalam kesatuan prinsip retributivisme. Oleh karena itu aliran ini dikenal dengan aliran integratif Aliran ini menganjurkan kemungkinan mengartikulasikan teori pemidanaan yang mengintegrasikan beberapa fungsi sekaligus yaitu retribusi yang bersifat utilitarian. Penjatuhan pidana tambahan merupakan bentuk pidana tanpa pengenaan pidana yang dalam teori criminal policy dikenal dengan prevention without punishment, makna prevention itu diartikan dalam arti luas, karena merupakan hasil suatu proses hukum namun dapat digunakan sebagai sarana untuk mencegah orang lain melakukan kejahatan. Sanksi yang bersifat keperdataan juga dapat

dimaknai sebagai bentuk sanksi sosial yang dijatuhkan untuk mendampingi sanksi hukum yang memiliki kemampuan terbatas. Ditegaskan oleh UNCAC 2002 (United Nations on Convention Against Corruption) bahwa suatu pendekatan yang bersifat komprehensif dan multidisipliner dalam rangka mencegah dan memberantas korupsi secara efektif, merupakan ide yang sejalan dengan pentapan sanksi pidana tambahan ini, di samping ada ketentuan yang berkaitan dengan pemulihan asset yang telah dikorupsi (stolen asset recovery, Star).

Sanksi pidana yang bersifat non custodial itu bermanfaat untuk mencegah orang lain melakukan korupsi, selain diperberatnya ancaman pidana yang dijatuhkan oleh pengadilan misalnya terhadap M Nazaruddin, Gayus Tambunan maupun Angelina Sondakh. Keprihatinan terhadap korupsi seyogya menjadi perhatian bersama. Bambang Poernomo menyatakan bahwa kejahatan korupsi pada tingkat tertentu mempunyai kesanggupan untuk merusak sendi-sendi kehidupan bernegara bahkan mampu memperkosa pembentukan undang-undang dan mengacaukan strategi penegakan hukum. Meskipun ungkapan tersebut disampaikan pada tiga dekade lalu, namun tetap aktual di tengah arus pusaran korupsi yang semakin keras, upaya untuk memperlemah pemberantasan korupsi tetap terjadi bahkan dilakukan melalui jalur hukum dengan adanya segelintir upaya tertentu untuk meninjau ulang undang-undang korupsi selain membubarkan lembaga anti korupsi.

SIMPULAN

Kejahatan korupsi yang semakin marak, menuntut penerapan hukum yang semakin efektif. Pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti merupakan bentuk sanksi sosial yang dijatuhkan kepada terpidana yang dapat ditanggung oleh ahli warisnya. Pidana tambahan itu efektif apabila dipandang sebagai salah satu bentuk sanksi sosial yang bersifat keperdataan yang memiliki efek pencegahan yang kuat, sepanjang diterapkan secara konsisten, pidana tambahan tidak dapat disamakan dengan pidana pokok seperti denda yang biasanya dijatuhkan secara bersama-sama. Namun dalam pelaksanaannya pembayaran uang pengganti tidak dapat digantikan dengan pidana badan. Bagi seorang koruptor yang licik, menjalani pidana badan lebih menguntungkan daripada harus membayar ganti kerugian kepada negara. Pendekatan kebijakan kriminal mutlak dilakukan

sebagai strategi pencegahan kejahatan baik yang bersifat penal maupun non penal termasuk juga penggunaan sanksi yang bersifat non custodial.

DAFTAR PUSTAKA

- Ancel, Marc, 1965, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problems*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Andenaes, Johannes. "Does Punishment Deter Crime" dalam *Philosophical Perspective on Punishment*, Gertrude Ezorsky (ed), State University of New York Press Albany, 1972.
- Atmasasmita, Romly, 1999, "Prospek Penanggulangan Korupsi di Indonesia Memasuki Abad XXI" Suatu Reorientasi dan Kebijakan Hukum Pidana di Indonesia, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum Pidana Pada Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, 25 September 1999.
- Black, Hendry Campell. 2004, *Black Law Dictionary, Eight Edition*, Bryan A Gardner (ed) Thomson West.
- Cristiansen, Karl O, 1974, *Some Consideration on the Possibility of a Rational Criminal Policy*, Resource Material Series, Number 7 UNAFEL.
- Hoefnagel. G Peter, 1975, *The Other Side of Ciminology, An Inversion of the Concept of Crime*, Kluwer-Deventer.
- McWalters, Ian. 2006, *Memerangai Korupsi, Sebuah Peta Jalan untuk Indonesia*, PT Temprina Media Grafika, Jakarta.
- Muladi, 2002. *Lembaga Pidana Bersyarat, Sebagai faktor yang Mempengaruhi Hukum Pidana yang Berperikemanusiaan*. Penerbit Alumni Bandung.
- Nawawi Arief, Barda, 2010, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Solehuddin, M. 2003, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana, Ide Dasar Double Track System & Implementasinya*, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta.

Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum,
Penerbit Kencana Prenada Media Group,
Jakarta.

United Nations Convention Against Corruption,
(UNCAC) 2003.

