**PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA SEBAGAI ALTERNATIF PENGGANTI PIDANA MATI PADA TINDAK PIDANA KORUPSI**

**Oleh:**

**Musa Darwin Pane**

**Abstrak**

Korupsi di Indonesia sudah merupakan virus flu yang menyebar ke seluruh tubuh pemerintah bahkan sampai ke perusahaan-perusahaan milik negara sedangkan langkah-langkah pemberantasannya masih tersendat-sendat sampai sekarang. Korupsi berkaitan dengan kekuasaan karena dengan kekuasaaan itu dapat melakukan penyalahgunaan untuk kepentingan pribadi, keluarga atau kroninya. Dapat ditegaskan bahwa korupsi itu selalu bermula dan berkembang disektor pemerintahan (publik) dan perusahaan-perusahaan milik negara. Dalam hal ini, pencatuman pidana mati pada UU PTPK bagi para koruptor dianggap tidak bisa memberikan perubahan yang positif bagi penurunan angka kejahatan kerah putih ini sehingga, diperlukan alternatif hukuman yang lebih tegas. Faktanya makin banyak kasus korupsi yang dilakukan oleh para aparatur negara, ini membuktikan bahwa hukuman yang diberikan oleh institusi pengadilan tidak dapat melaksanakan fungsi sebagaimana mestinya.

Spesifikasi penelitian dalam penelitian ini dilakukan dengan cara metode pendekatan *yuridis normatif*, yaitu menguji dan mengkaji data sekunder. Berkenaan dengan pendekatan *yuridis normatif* yang digunakan, maka penelitian yang dilakukan melalui dua tahap yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan yang hanya bersifat penunjang, analisis data yang dipergunakan adalah analisis *yuridis kualitatif*, yaitu data yang diperoleh, kemudian disusun secara sistematis, menyeluruh dan terintegrasi untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.

Hasil penelitian adalah Pendekatan secara fungsional, hukum dalam penerapannya harus diarahkan untuk mencapai tujuan darimana hukum itu berasal. Jika hukum di Indonesia bersumber pada Pancasila maka setiap produk perundang-undangan tidak mungkin terlepas dari sumbernya, yakni dari mana hukum dijiwai, dipersepsikan dan dalam penjabarannya atau diwujudkan dalam bentuk manifestasinya harus selalu bernafaskan Pancasila. Adapun upaya yang digunakan untuk menanggulangi tindak pidana korupsi pada saat ini dengan politik kriminal merupakan segala usaha yang rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan yang secara garis besar upaya penanggulangannya dapat dilakukan dengan dua cara yakni pendekatan penal dan pendekatan non penal. Sedangkan upaya pemulihan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi, merupakan salah satu tujuan utama dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi. Salah satu upaya untuk mengembalikan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi.

Kata Kunci: Pengembalian Kerugian Negara, Pidana Mati, Tindak Pidana Korupsi.

1. **PENDAHULUAN**
2. **Latar Belakang Penelitian**

Penggantian kerugian negara sebagai alternatif pengganti pidana mati pada tindak pidana korupsi erat kaitannya dengan pembangunan hukum di Indonesia. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memerhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global. Perumusan yang demikian mengindikasikan bahwa korupsi merupakan masalah nasional yang proses penanggulangannya terus diupayakan, dan salah satu upaya yang dilakukan adalah melalui pembaruan materi hukum, dalam hal ini peraturan perundang-undangan. Pembangunan hukum juga diarahkan untuk menghilangkan kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi serta mampu menangani dan menyelesaikan secara tuntas permasalahan yang terkait kolusi, korupsi, nepotisme (KKN) (Toule, 2013:103).

Korupsi merupakan masalah serius, tindak pidana ini dapat membahayakan stabilitas dan keamanan masyarakat, membahayakan pembangunan sosial ekonomi, dan juga politik, serta dapat merusak nilai-nilai demokrasi dan moralitas karena lambat laun perbuatan ini seakan menjadi sebuah budaya. Korupsi merupakan ancaman terhadap cita-cita menuju masyarakat adil dan makmur (Hartanti, 2007:1). Arah kebijakan pemberantasan KN adalah dengan 1) mempercepat proses hukum terhadap aparatur pemerintah terutama aparat penegak hukum dan penyelenggara negara yang diduga melakukan praktek KN serta dapat dilakukan tindakan administratif untuk memperlancar proses hukum; dan 2) melakukan penindakan hukum yang lebih bersungguh-sungguh terhadap semua kasus korupsi, termasuk korupsi yang telah terjadi dimasa lalu, dan bagi mereka yang telah terbukti bersalah agar dijatuhi hukuman yang seberat-beratnya (Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Tap MPR VIII/2001).

Korupsi sebagai bentuk perbuatan pidana di era modern, yang mana pengaturannya belum diatur dalam KUHP, hal tersebut menjadikan korupsi sebagai perbuatan pidana khusus atau perbuatan pidana yang pengaturannya diatur di luar KUHP, baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan tertulis lainnya sebagai produk legislatif. Dengan demikian yang dimaksud dengan khusus dalam hal ini ialah tempat pengaturannya yang sendiri (di luar KUHP), dan tidak dalam arti pengaturan secara khusus terhadap KUHP sebagai ketentuan yang bersifat umum (Koeswadji, 1994:3). Sebagai upaya penanggulangan tindak pidana korupsi sebagai kejahatan yang luar biasa, pembuat undang-undang memformulasikan beberapa hal penting, yang dianggap dapat dipakai sebagai alat untuk menjerat dan mendatangkan efek jera kepada pelaku, yakni asas pembuktian terbalik dan sanksi yang berat, termasuk pidana mati. Kebijakan formulasi pasal-pasal yang berkaitan dengan kedua hal ini tentu didasarkan pada pemikiran dan dilatarbelakangi oleh keinginan untuk memberantas tindak pidana korupsi.

Korupsi di Indonesia sudah merupakan virus flu yang menyebar ke seluruh tubuh pemerintah bahkan sampai ke perusahaan-perusahaan milik negara sedangkan langkah-langkah pemberantasannya masih tersendat-sendat sampai sekarang. Korupsi berkaitan dengan kekuasaan karena dengan kekuasaaan itu dapat melakukan penyalahgunaan untuk kepentingan pribadi, keluarga atau kroninya. Dapat ditegaskan bahwa korupsi itu selalu bermula dan berkembang disektor pemerintahan (publik) dan perusahaan-perusahaan milik negara (Atmasasmita, 2004:1). Dalam hal, penjatuhan pidana penjara dan denda bagi para koruptor dianggap tidak bisa memberikan perubahan yang positif bagi penurunan angka kejahatan kerah putih ini sehingga, diperlukan alternatif hukuman yang lebih tegas. Faktanya makin banyak kasus korupsi yang dilakukan oleh para aparatur negara, ini membuktikan bahwa hukuman yang diberikan oleh institusi pengadilan tidak dapat melaksanakan fungsi sebagaimana mestinya.

Perumusan sanksi di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK), diatur di dalam setiap pasal bersama-sama dengan perbuatan yang dilarang. Berdasarkan analisa terhadap jenis dan berat ringannya pidana maka sanksi pidana yang dirumuskan adalah “penjara seumur hidup atau pidana mati atau pidana penjara dan atau denda secara kumulatif dengan minimum khusus paling singkat 1 (satu) tahun dan maksimum khusus paling lama 20 (dua puluh) tahun dan minimum khusus denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta) serta maksimum dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”. Sedangkan di dalam UU No. 20 Tahun 2001, maka rumusan sanksinya secara umum adalah “penjara seumur hidup atau pidana mati atau pidana penjara dan atau denda secara kumulatif dengan minimum khusus paling singkat 1 (satu) tahun dan maksimum khusus paling lama 20 (dua puluh) tahun dan minimum khusus denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta) serta maksimum dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”.

Tindak pidana korupsi di Indonesia hingga saat ini masih menjadi salah satu penyebab terpuruknya keuangan negara. Hal ini disebabkan karena korupsi di Indonesia terjadi secara sistemik, masif dan terstruktur sehingga bukan saja merugikan kondisi keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas. Menurut Barda Nawawi Arif, mengemukakan gagasan tentang konsep kekuasaan dalam arti luas, yaitu” kekusasaan negara untuk menegakan hukum dan keadilan demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia”, dengan penegertian seperti ini, maka kekuasaan kehakiman tidak hanya berarti “kekuasaan mengadili” (kekuasaan menegakan hukum dalam seluruh proses penegakan hukum (Arief, 1999:3). Dalam hal, mengenai ancaman pidana minimum khusus, pidana denda yang lebih tinggi, dan ancaman pidana mati yang merupakan pemberatan pidana, pemberian ancaman pidana minimal khusus dalam UU PTPK adalah untuk memberikan efek jera kepada koruptor dan mencegah potensi terjadinya korupsi, melihat korupsi di Indonesia telah berkembang secara elitis, endemik dan sitemik (Girsang, 2012:7-8).

Sistem pertanggungjawaban pidana dalam perspektif kebijakan kriminal dan kebijakan pidana tidak dapat dilepaskan dengan pengertian kebijakan kriminal atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat masyarakat (*social welfare*). Perumusan ancaman pidana mati dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia selalu menjadi polemik yang menuai pro dan kontra dari berbagai kalangan masyarakat. Terlepas dari hal tersebut, dalam penjatuhan sanksi pidana mati terhadap tindak pidana korupsi dirasakan kurang efektif, apabila melihat asas kemanfaatan dalam sanksi pidana mati dirasakan akan tidak memberikan efek jera bagi yang akan melakukan korupsi karena pencegahan dan penanggulangan kejahatan harus dilakukan dengan “pendekatan integral”; ada keseimbangan antara “*penal*” dan “*non-penal*” (Arief, 2001:74-75).

Alternatif pengganti pidana mati dalam tindak pidana korupsi dengan pengembalian kerugian negara erat kaitannya dengan kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana dapat diartikan sebagai usaha yang rasional untuk menanggulangi kejahatan dengan menggunakan sarana hukum pidana. Menurut Arief Amrullah, mengemukakan bahwa *penal policy* atau politik (kebijakan) hukum pidana itu pada intinya bagaimana hukum pidana dapat dirumuskan dengan baik dan memberikan pedoman kepada pembuat undang-undang (kebijakan legislatif), kebijakan aplikasi (kebijakan yudikatif), dan pelaksanaan hukum pidana (kebijakan eksekutif). Kebijakan legislatif merupakan tahap yang sangat menentukan bagi tahap-tahap berikutnya karena pada saat perundang-undangan pidana hendak dibuat maka sudah ditentukan arah yang hendak dituju dengan dibuatnya undang-undang tersebut atau dengan kata lain perbuatan-perbuatan apa yang dipandang perlu untuk dijadikan sebagai suatu perbuatan yang dilarang oleh hukum pidana (Roeslan Saleh, 1968:75).

Salah satu faktor yang mempengaruhi korupsi tidak bisa diberantas adalah dari aspek sanksinya yang tidak memberikan efek jera kepada pelaku korupsi. Sanksi yang diterapkan terhadap pelaku tindak pidana korupsi hingga saat ini belum memberikan efek jera terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Seringkali hakim memutuskan perkara korupsi dengan pidana minimal, jarang sekali hakim menerapkan hukuman maksimal terhadap pelaku korupsi misalnya hukuman penjara seumur hidup atau hukuman hukuman mati (Amrullah, 2003:17). Padahal dengan penerapan hukuman mati, akan memberikan efek jera kepada pelaku korupsi. Namun demikian penerapan hukuman mati terhadap pelaku korupsi masih menimbulkan perdebatan, sebagian berpandangan hak untuk hidup itu dijamin oleh konstitusi sehingga tidak seorangpun yang diperbolehkan mengambil nyawa orang lain. Atas dasar hal tersebut di atas, dalam hal efektivitas alternatif penggantian pidana mati dalam tindak pidana korupsi dengan pengembalian kerugian negara. Diterapkannya pidana mati sebagai salah satu sarana untuk menanggulangi kejahatan pada hakikatnya merupakan salah satu pilihan kebijakan. Dalam menetapkan suatu kebijakan, bisa saja orang berpendapat pro atau kontra terhadap hukuman mati. Namun setelah kebijakan diambil dan diputuskan dan kemudian dirumuskan dalam suatu undang-undang, maka dilihat dari sudut kebijakan poltik hukum pidana (*penal policy*) dan kebijakan kriminal (*criminal policy*), kebijakan formulasi pidana mati itu tentunya diharapkan dapat diterapkan pada tahap aplikasi.

Pencatuman pidana mati dalam UU PTPK bagi para koruptor dianggap tidak bisa memberikan perubahan yang positif bagi penurunan angka kejahatan kerah putih ini sehingga, diperlukan alternatif hukuman yang lebih tegas. Faktanya makin banyak kasus korupsi yang dilakukan oleh para aparatur negara, ini membuktikan bahwa hukuman yang diberikan tidak dapat melaksanakan fungsinya sebagaimana mestinya. Telah diketahui bersama bahwa fungsi diberlakukannya hukuman bagi pelaku kejahatan salah satunya sebagai media pembelajaran tidak hanya bagi pelaku tetapi juga bagi calon pelaku untuk tidak mengulangi perbuatannya atau tidak melakukan kejahatan yang sama. Hukuman mati disebut sebagai hukuman yang kontroversi alalasannya berhubungan dengan hak hidup seseorang. Hak hidup adalah salah satu hak yang paling dasar (asasi) yang diberikan tuhan kepada setiap manusia. Alasan yang paling dominan diberlakukannya pengembalian kerugian negara sebagai pengganti kerugian negara dalam alternatif pengganti pidana mati bagi para koruptor karena dengan pengembalian kerugian negara sampai derajat ketiga kepada pelaku tindak pidana korupsi merupakan hukuman lebih tegas dan langsung dapat dilihat penderitaan hukumannya sehingga memberikan dampak yang besar bagi penurunan angka tindak pidana korupsi, dalam pengembalian kerugian negara sebagai pengganti kerugian negara dalam alternatif pengganti pidana mati terdapat aspek pembelajaran psikologis untuk tidak melakukan kejahatan yang sama.

1. **Identifikasi Masalah**
2. Bagaimana penggantian kerugian negara sebagai alternatif pengganti pidana mati dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia?
3. Bagaimana penggantian kerugian negara sebagai alternatif pengganti pidana mati dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dalam pembangunan hukum Indonesia?
4. **METODE PENELITIAN**

Dalam rangka penelitian mengenai mencari keadilan melalui Praperadilan sebagai upaya hukum dalam perspektif negara hukum Pancasila, menggunakan metode penelitian sebagai berikut: jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis. Metode penelitian deskriptif analitis adalah metode yang mengkaji masalah-masalah dalam masyarakat dan tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan-hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena. Penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta, sifat, serta hubungan antar-fenomena yang diteliti (Nazir, 1999:63-64). Berkaitan dengan topik penelitian ini, maka akan dikaji data sekunder yang berkaitan dengan mencari keadilan melalui Praperadilan sebagai upaya hukum dalam perspektif negara hukum Pancasila. Sedangkan metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menetapkan standar atau norma tertentu terhadap suatu fenomena dengan mengkaji data sekunder. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder (Soemitro, 1990:11). Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan historis yang bertujuan untuk membuat rekonstruksi masa lampau secara sistematis dan obyektif. Berkaitan dengan topik penelitian ini, maka akan dikaji data sekunder yang berkaitan dengan mencari keadilan melalui Praperadilan sebagai upaya hukum dalam perspektif negara hukum Pancasila.

1. **PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA SEBAGAI ALTERNATIF PENGGANTI PIDANA MATI PADA TINDAK PIDANA KORUPSI**
2. **Penggantian Kerugian Negara Sebagai Alternatif Pengganti Pidana Mati Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia**

Korupsi esensinya adalah terjadinya kerugian keuangan negara. Pengertian keuangan negara, dapat dilakukan melalui pendekatan undang-undang dengan merujuk pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU No. 17 Tahun 2003), Pengertian keuangan negara menurut undang-undang ini adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara yang berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pada dasarnya, substansi mengenai pengertian keuangan negara dapat dilihat dari perspektif luas maupun sempit. Keuangan negara dalam arti luas mencakup: *pertama*, anggaran pendapatan dan belanja negara. *Kedua*, anggaran pendapatan dan belanja daerah, dan terakhir keuangan negara pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah. Sementara keuangan negara dalam arti sempit hanya mecaup keuangan negara yang dikelola oleh tiap-tiap badan hukum dan dipertanggungjawabkan masing-masing (Saidi, 2008:2-3).

Pengganti kerugian negara akibat tindak pidana korupsi merupakan bekerjanya hukum sebagai suatu sistem. Faktor bekerjanya hukum sangat menentukan proses penegakan hukum. Negara yang sedang membangun menunjukan fungsi hukum tidak hanya sebagai alat kontrol sosial atau sarana untuk menjaga stabilitas semata, akan tetapi juga sebagai alat untuk melakukan pembaharuan atau perubahan di dalam suatu masyarakat, *as a tool of social control* politik hukum pidana (kebijakan hukum pidana) sebagai salah satu dalam menanggulangi kejahatan, mengejawantah dalam penegakan hukum pidana yang rasional. Pengganti kerugian negara dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dalam tolak ukur bekerjanya hukum sebagaimana dinyatakan oleh Robert B. Seidman, mengenai bekerjanya hukum atau berlakunya hukum dibagi menjadi empat proposisi, yaitu:

* 1. *We can meet that objection, however, by substituting for the judge the processes of government concerned with implementation, that is, with inducing desired activity (the bureaucracy, the police, state corporations and so fort);*
  2. *Broaden the concept of the norm addressed to the role occupant to include exhortation or other sort of prescription, indicated by a wavy line. I indicate the role addressed to the role occupant by a straight line. I indicate the exhortation by a wavy line;*
  3. *Any law, once passed, changes from the day of passage, either by format amendment, or by the way the bureaucracy acts. It changes because the arena of choice changes. Feedback constitutes the most important explanation of those changes. Citizens express their reactions to a particular law or programme to law-makers or to bereaucrats, who in turn communicate to law makers. In addition, various sorts of formal and informal monitoring devices teach law makers and bereaucrats about the rules relative success, thus affecting decisions about the law; and*
  4. *The categories, law makers and judge must be replaced by, law making processes and law implementing processes* (Seidman, 1978:74-75).

Eksistensi pencatuman sanksi pidana mati pada peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan konsistensi dalam politik hukum yang telah mengakui hukuman mati. Politik hukum dalam pembaharuan terhadap alternatif penggati pidana mati dalam tindak pidana korupsi dalam kaitannya dengan teori kebijakan dan teori perundang-undangan. Menurut Carl Fredrich, kebijakan adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu (Winarno, 2002:16). Sedangkan menurut Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*”. Secara sederhana pengertian kebijakan dirumuskan dalam kalimat sebagai berikut:

* 1. Apa yang dilakukan oleh pemerintah (*What government do?*);
  2. Mengapa dilakukan tindakan itu (*Why government do?*); dan
  3. Dan apa terjadi kesenjangan antara apa yang ingin diperbuat dengan kenyataan (*What difference it make?*) (Pujirahayu, 2005:8).

Menurut James E. Anderson, memberikan gambaran bahwa *policy are those policies developed by governmental bodies and officials*. Sedangkan menurut David Easton, memberikan pengertian tentang kebijakan sebagai “*the authoritative allocation of values for the whole society*” (Pujirahayu, 2005:4). Dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan erat kaitannya dengan sistem, yang dimaksud sistem adalah mempunyai aturan-aturan hukum atau norma-norma untuk elemen-elemen tersebut, kesemuanya berhubungan kepada sumber dan keabsahan aturan-aturan yang lebih tinggi (Salman dan Susanto, 2004:89). Menurut Sunaryati Hartono berpendapat bahwa biasanya orang hanya melihat dan bahkan sering mengidentikan hukum dengan peraturan hukum atau bahkan lebih sempit lagi hanya dengan undang-undang saja. Padahal peraturan hukum hanya merupakan salah satu unsur saja dari keseluruhan sistem hukum, yang terdiri dari tujuh unsur, yaitu:

* 1. Asas-asas hukum (filsafah hukum);
  2. Peraturan atau norma hukum, yang terdiri dari: undang-undang, peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang, yurisprudensi tetap (*case law*), hukum kebiasaan, konvensi-konvensi internasional, dan asas-asas hukum internasional;
  3. Sumber daya manusia yang profesional, bertanggung jawab, dan sadar hukum;
  4. Pranata-pranata hukum;
  5. Lembaga-lembaga hukum, termasuk: struktur organisasinya, kewenangannya, proses dan prosedur, dan mekanisme kerja;
  6. Sarana dan prasarana hukum, seperti: furnitur dan lain-lain alat perkantoran, termasuk komputer dan sistem manajemen perkantoran, senjata dan lain-lain peralatan (terutama untuk polisi), kendaraan, gaji, kesejahteraan pegawai/karyawan, anggaran pembangunan, dan lain-lain;
  7. Budaya hukum, yang tercermin oleh perilaku pejabat (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dan juga perilaku masyarakat (termasuk pers) (Hartono, 2003:227-228).

Sistem hukum terbentuk oleh interaksi antara ketujuh unsur di atas, sehingga apabila salah satu unsur tidak memenuhi syarat, maka seluruh sistem hukum tidak akan berjalan sebagaimana mestinya, atau apabila salah satu unsur berubah, maka seluruh sistem atau unsur-unsur lain juga akan atau harus berubah. Dengan kata lain, perubahan undang-undang saja tidak akan membawa perbaikan, apabila tidak disertai oleh perubahan yang searah di bidang peradilan, rekrutmen dan pendidikan hukum, reorganisasi birokrasi, penyelarasan proses dan mekanisme kerja, dan modernisasi sarana dan prasarana serta pengembangan budaya dan perilaku hukum masyarakat yang mengakui hukum sebagai sesuatu yang sangat diperlukan bagi pergaulan dan kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang damai, tertib, dan sejahtera (Hartono, 2003: 228).

Dasar hukum kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan sangat diperlukan, tanpa disebutkan dalam peraturan perundang-undangan seorang pejabat atau badan tidak berwenang mengeluarkan peraturan tersebut, landasan yang demikian itu dikenal dengan landasan yuridis formal. Selain menentukan dasar kewenangan, landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan, landasan yuridis yang demikian sering dikenal dengan landasan yuridis materiel. Menurut Bagir Manan, dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukan:

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang;
2. Keharusan adanya keseuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkatannya lebih tinggi atau sederajat;
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum memiliki kekuatan hukum mengikat; dan
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD, demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan yang paling bawah (Manan, 1992:15).

Dalam pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi sangat mungkin dilaksanakan tanpa adanya putusan pidana atas tindak pidana korupsinya tersebut terlebih dahulu. Tindakan tersebut dilakukan dengan mengacu kepada asas *non-conviction based* yang digunakan dalam pengembalian aset secara perdata (*civil forfeiture*), dimana tuduhan secara pidana atau putusan pidana tidak diperlukan dan yang menjadi fokus dalam pengembalian ini adalah terhadap bendanya (*in rem*) atau aset yang dianggap sebagai hasil satu kejahatan. Di samping itu, jenis lain dari pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi berupa perampasan kejahatan merupakan suatu perintah *in personam*, suatu tindakan terhadap seseorang. Ini memerlukan pengadilan pidana dan penghukumanm dan seringkali merupakan bagian dari proses penghukuman. Beberapa yurisdiksi menerapkan standar bukti yang lebih rendah untuk proses perampasan dibandingkan untuk proses bagian tindak kejahatannya. Meskipun demikian, pada intinya putusan pidana bersalah harus dijatuhkan terlebih dahulu baru aset dapat dikembalikan kepada negara. Sistem perampasan kejahatan dapat berdasarkan objek, yang berarti bahwa pihak penuntut yang berwenang wajib membuktikan bahwa aset-aset yang dipermaslahkan merupakan hasil dari atau instrumentalitas (aset yang digunakan untuk memudahkan melakukan tindak kejahatan) tindak kejahatan tersebut.

Konsep perampasan yang akan dipakai dalam tulisan ini adalah jenis perampasan kejahatan atau pengembalian aset secara pidana. Perampasan kejahatan merupakan suatu perintah *in personam*, suatu tindakan terhadap seseorang. Ini memerlukan pengadilan pidana dan penghukuman, dan seringkali merupakan bagian dari proses penghukuman. Pada tindak pidana korupsi, selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam KUHAP, sebagai pidana tambahan berupa perampasan barang bergerak yang berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana dimana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut (Pasal 18 ayat (1) UU PTPK).

Korupsi mengakibatkan kemiskinan yang oleh Mahatma Gandhi disebut sebagai bentuk pelanggaran yang terburuk, karena keuangan negara yang seharusnya digunakan rakyat dikorupsi untuk kepentingan pribadi para pelaku tindak pidana korupsi. Bertitik tolak dari hal tersebut negara wajib dan bertanggungjawab untuk melindungi masyarakat dari tindak pidana korupsi dengan segala akibat yang ditimbulkannya. Perlindungan tersebut tidak hanya meliputi pengembalian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi untuk digunakan bagi kesejahteraan rakyat melalui pembangunan berkelanjutan (Yanuar, 2007:51). Tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana yang dampaknya bersifat gradual, maka penjatuhan pidana yang diberikan kepada para pelaku tindak pidana ini sebaiknya tidak hanya penghukuman yang bersifat membuat jera pelaku saja, tetapi juga harus disertai hukuman lain untuk mengobati luka dan kerugian dari para korbannya. Dalam terjadinya tindak pidana korupsi, terkadang para penegak hukum dan pemerintah perumus peraturan perundang-undangan lupa akan keadaan korban yang harus sangat diperhatikan. Pemulihan kerugian yang dialami korban tindak pidana tidak kalah penting daripada penjatuhan hukuman penjara bagi para pelakunya.

Pencegahan, penindakan dan penanggulangan atas tindak pidana korupsi harus lebih progresif dan efektif. Pengembalian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi merupakan suatu tindakan yang tidak hanya merupakan penanggulan tindak pidana melainkan juga merupakan suatu pencegahan terjadinya tindak pidana. Pengembalian kerugian negara itu menghilangkan tujuan yang merupakan motif tindak pidana. Ketiadaan peluang mencapai tujuan itu dapat menghilangkan motif yang mendorong orang melakukan kejahatan. Idealnya, kejahatan berkurang karena kesadaran masyarakatnya sendiri, inilah yang disebut dengan *marginal deterrence* sebagai suatu tahap dimana upaya pencegahan kejahatan sudah berada pada tahap minim karena menurunnya tingkat kejahatan sebagai hasil pencegahannya yang semakin efektif dan kesadaran masyarakat sendiri. Bedanya dengan *prevention of crime* (pencegahan kejahatan), sebagai langkah konvensional, ialah bahwa pencegahan kejahatan yang disebut terakhir ini menitik beratkan pendekatan pemberatan hukuman (Lopa, 2002:18).

Kondisi ini bisa terwujud jika tingkat kesadaran hukum dan kesejahteraan masyarakat memadai. Pengembalian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi merupakan salah satu sistem penanggulangan atas kerugian dari tindak pidana korupsi. Dalam suatu tindak pidana yang dilakukan oleh seseorang maka akan mengakibatkan kerugian. Walaupun telah dijatuhkan hukuman pidana, yang biasanya dijatuhkan hukuman penjara, terhadap pelaku pidana seringkali korban tetap tidak puas karena kerugian yang diderita korban tidak tergantikan. Pemecahan masalah menggunakan penjatuhan pidana pokok biasa dirasakan kurang memberikan keadilan. Keadilan yang dituju atau dicapai dengan cara tersebut adalah keadilan yang diciptakan dan menurut ukuran penguasa, yang kadang-kadang tidak sama dengan keadilan yang dirasakan masyarakat (Zernova, 2007:10).

Pada dasarnya pengaturan pemberantasan tindak pidana korupsi memiliki dua makna pokok, yaitu: sebagai langkah preventif dan represif. Langkah preventif terkait dengan pengaturan pemberantasan tindak pidana korupsi. Harapannya, masyarakat tidak melakukan tindak pidana korupsi. Langkah represif meliputi pemberian sanksi pidana yang berat kepada pelaku dan sekaligus mengupayakan pengembalian kerugian negara yang telah dikorupsi semaksimal mungkin (Sumaryanto, 2012). Kedua langkah tersebut, dapat diterjemahkan bahwa upaya pemberantasan korupsi bukan semata memberi hukuman bagi mereka yang terbukti bersalah dengan hukuman yang seberat-beratnya, melainkan juga agar seluruh kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatannya dapat kembali dalam waktu yang tidak terlalu lama. Pemikiran dasar mencegah timbulnya kerugian keuangan negara telah dengan sendirinya mendorong agar baik dengan cara pidana atau cara perdata, mengusahakan kembalinya secara maksimal dan cepat seluruh kerugian negara yag ditimbulkan olek praktik korupsi. Keberadaan unsur kerugian negara merupakan pintu masuk dan salah satu kunci utama sukses tidaknya upaya perampasan dan pengembalian keuangan negara perolehan hasil korupsi di Indonesia.

Tindak pidana korupsi merupakan bentuk kejahatan yang dilakukan secara sistematis dan terorganisir dengan baik, serta dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai kedudukan dan peranan yang penting dalam tatanan sosial masyarakat. Oleh karena itu, kejahatan ini sering disebut kejahatan kerah putih (*white collar crime*). Dalam prakteknya, korupsi yang telah sedemikian rupa tertata dengan rapi modus kejahatan dan kualitasnya, menjadikan korupsi ini sulit diungkap. Menyadari kompleksnya permasalahan korupsi, maka pemberantasannya harus dengan cara yang luar biasa melalui keseimbangan langkah-langkah yang tegas dengan melibatkan semua potensi yang ada dalam masyarakat khususnya pemerintah dan aparat penegak hukum. Dalam UU PTPK, telah diatur secara tegas tentang tindak pidana korupsi, dimana ancaman pidana minimum khusus (Arief, 2008:125) dan maksimum khusus (Arief, 2008:116) yang diterapkan begitu tinggi serta ancaman pidana denda yang nilainya juga begitu besar ditambah lagi dengan ancaman pidana tambahan seperti yang tersebut dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b, yang salah satu kekhususan dari UU PTPK adalah pidana pembayaran uang pengganti, yang bertujuan untuk memulihkan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi. Menurut Pasal 18 ayat (1) huruf b UU PTPK, menyatakan: “pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi”.

Pengembalian kerugian atau tindakan untuk mengembalikan keadaan semula proses pemecahannya adalah dengan cara melibatkan semua orang yang terkait dengan tindak pidana tersebut, termasuk bagaimana memperbaiki kerusakan tersebut dan siapa yang bertanggungjawab untuk itu. Proses seperti ini akan jauh lebih efektif dan lebih diterima oleh masyarakat karena pihak yang berhubungan dengan tindak pidana tadi secara bersama-sama juga mencari alternatif pemecahannya (Herlina, 2004:19-28.). Pada dasarnya pengembalian keuangan negara hasil tindak pidana adalah tidak selalu tertuju pada keuangan negara hasil tindak pidana korupsi. Dalam KUHP sendiri perampasan aset dilegalisasi oleh Pasal 39 ayat (1) KUHP, yang menyatakan bahwa barang-barang kepunyaan terpidana yang diperoleh dari kejahatan atau yang sengaja dipergunakan untuk melakukan kejahatan, dapat dirampas. Sehingga, disimpulkan bahwa pengembalian kerugian negara dengan perampasan dapat diterapkan dalam semua tindak pidana dalam KUHP khususnya kejahatan terhadap benda.

Mengenai pengenaan perampasan, barang-barang yang dapat dirampas adalah barang-barang kepunyaan terpidana yang diperoleh dari kejahatan atau yang sengaja dipergunakan untuk melakukan kejahatan. Dalam hal pemidanaan karena kejahatan yang tidak dilakukan putusan perampasan berdasarkan hal-hal yang ditentukan dalam KUHP, adalah:

* 1. Perampasan dapat dilakukan terhadap orang yang bersalah yang diserahkan kepada pemerintah, tetapi hanya atas barang-barang yang telah disita sebelumnya;
  2. Jika seseorang di bawah umur enam belas tahun mempunyai, memasukan atau mengangkut barang-barang dengan melanggar aturan-aturan mengenai pengawasan pelayaran di bagian-bagian Indonesia yang tertentu, aturan-aturan mengenai larangan memasukan, mengeluarkan, dan meneruskan pengangkutan barang-barang, maka hakim dapat menjatuhkan pidana perampasan atas barang-barang itu;
  3. Perampasan atas barang-barang yang disita sebelumnya, diganti menjadi pidana kurungan, apabila barang-barang itu tidak diserahkan atau harganya menurut taksiran dalam putusan hakim, tidak dibayar; dan
  4. Segala biaya untuk pidana penjara dan pidana kurungan dipikul oleh negara, dan segala pendapatan dari pidana denda dan perampasan menjadi milik negara.

Substansi sistem hukum sistem hukum pengembalian keuangan negara melalui jalur hukum pidana umumnya terdiri dari ketentuan mengenai proses pengembalian keuangan negara melalui empat tahap yang terdiri dari:

1. Pelacakan aset untuk melacak aset;
2. Tindakan-tindakan pencegahan untuk menghentikan perpindahan aset-aset melalui mekanisme pembekuan atau penyitaan;
3. Penyitaan. Hanya setelah melalui dan memenuhi tahapan-tahapan tersebut baru dapat dilaksanakan tahap; dan
4. Yaitu penyerahan aset dari negara penerima kepada negara korban tempat aset diperoleh secara tidak sah (Yanuar, 2007:126).

Tindakan pengembalian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi sebagai upaya meminimalisasi kerugian negara yang disebabkan oleh tindak pidana korupsi merupakan upaya yang tidak kalah penting dibanding pemberantasan tindak pidana korupsi dnegan menghukum pelaku dengan hukuman seberat-beratnya (termasuk pemberlakuan pidana mati). Perampasan keuangan negara hasil tindak pidana korupsi, yang juga dapat disebut dengan pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi, merupakan konsep yang sebenarnya bukan merupakan produk baru karena sudah ada dalam perumusan Peraturan Penguasa Militer Nomor Prt/PM-06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi. Menurut Fleming, dalam konteks tindak pidana korupsi, pengembalian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi mengacu pada proses pelaku tindak pidana korupsi dicabut, dirampas, dihilangkan haknya atas hasil/keuntungan-keuntungan dari tindak pidana dan/atau dicabut, dirampas, dihilangkan haknya untuk menggunakan hasil/keuntungan-keuntungan tersebut sebagai alat/sarana untuk melakukan tindak pidana lain (Suradji, dkk, 2008:8). Dengan demikian, dalam pemilikan harta benda itu memungkinkan adanya penyitaan. Selanjutnya status barang yang disita apabila tidak memiliki syarat-syarat tertentu menjadi milik negara.

1. **Penggantian Kerugian Negara Sebagai Alternatif Pengganti Pidana Mati Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pembangunan Hukum Indonesia**

Pembaharuan hukum pidana dalam pengganti kerugian negara sebagai alternatif pidana mati dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dengan pengembalian kerugian negara dalam pembaharuan politik hukum pidana Indonesia. Sistem hukum (*legal system*) menurut Antony Allot, mengatakan:

“*A legal system is composed of many elements or items, some of which appear in the real world, like policemen, judges, prisons, lawyers, law-books; while some appear to exist only in a meta-world, a mental world floating in the air over the real world, which yet has the capacity to influence what happens in the real world: such abstractions as rules, principles, standards, institutions, norms*” (Antony Allot, 1980:6).

Selanjutnya, Allot mengemukakan pertanyaan berikut: “*of what is a Law a system?*”. Terhadap pertanyaan tersebut, Allot sendiri memberikan jawaban dengan menyebutkan beberapa unsur sistem hukum, yaitu:

“*… Law is a system of rules; and that, in the juristic world in which we now move, those rules are restricted to rules about behaviour; and that, to avoid over-extension of the term Law, the behaviour meant is the behaviour of persons in a political society; and that, to avoid legitimating the illegitimate, only rules made by a competent and legitimate authority within that society may be called rules of Law*” (Antony Allot, 1980:6-7).

Sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman dalam teori “*Legal System*” menyatakan bahwa komponen dari sistem hukum itu meliputi tiga elemen yaitu:

1. Substansi hukum (*substance rule of the law*), di dalamnya melingkupi seluruh aturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, baik yang hukum material maupun hukum formal;
2. Struktur hukum (*structure of the law*), melingkupi pranata hukum, Aparatur hukum dan sistem penegakan hukum. Struktur hukum erat kaitannya dengan sistem peradilan yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum, dalam sistem peradilan pidana, aplikasi penegakan hukum dilakukan oleh penyidik, penuntut, hakim dan advokat; dan
3. Budaya hukum (*legal culture*), merupakan penekanan dari sisi budaya secara umum, kebisaaan-kebisaaan, opini-opini, cara bertindak dan berpikir, yang mengarahkan kekuatan sosial dalam masyarakat (Friedman, 1975:12-16).

Perubahan yang teratur melalui prosedur hukum baik yang berwujud peraturan perundang-undangan atau keputusan badan-badan peradilan lebih baik daripada perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata. Karena baik perubahan maupun ketertiban (keteraturan) merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan (Kusumaatmadja, 2006:20). Kesukaran yang dihadapi dalam pembaharuan hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat yang dijalankan secara berencana dan diperhitungkan dapat digolongkan menjadi:

1. Sukarnya menentukan tujuan dan perkembangan hukum (pembaharuan);
2. Sedikit data empiris yang dapat digunakan untuk mengadakan suatu analisis deskriptif dan prediktif; dan
3. Sukarnya mengadakan ukuran yang objektif untuk mengukur berhasil/tidaknya usaha pembaharuan hukum (Kusumaatmadja, 2006:21).

Berkaitan dengan fungsi hukum, Mochtar Kusumaatmadja, mengajukan konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat di dalam pembangunan didasarkan pada pemikiran adalah:

1. Bahwa ada keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu; dan
2. Bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan (Kusumaatmadja, 1976:9).

Hukum sebagai perwujudan dari kebijakan politik adalah peraturan, karenanya peraturan itu sangat dipengaruhi oleh cara pandang penguasa terhadap hukum. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, pembaharuan hukum adalah usaha pembaharuan hukum sebaiknya dimulai dengan konsepsi bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Hukum harus dapat menjadi alat untuk mengadakan pembaharuan dalam masyarakat (*social engineering*), artinya hukum dapat menciptakan suatu kondisi yang mengarahkan masyarakat kepada keadaan yang harmonis dalam memperbaiki kehidupannya (Kusumaatmadja, 1986:8-9.). Sejalan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja di atas, Sunaryati Hartono berpendapat bahwa makna dari pembangunan hukum akan meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Menyempurnakan (membuat sesuatu lebih baik);
2. Mengubah agar menjadi lebih baik;
3. Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada; atau
4. Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru (Sunaryati Hartono, 1999:9).

Dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan umum maka pembentukan berbagai peraturan perundangan menjadi sangat penting. Pembaharuan hukum pidana Indonesia dalam rangka untuk tujuan mewujudkan tercapainya tujuan negara yaitu negara yang makmur serta adil dan sejahtera maka diperlukan suasana yang kondusif dalam segala aspek termasuk aspek hukum. Kebijakan untuk memberikan perlindungan sosial (*social defence policy*) salah satunya dengan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan tindak pidana atau kejahatan yang aktual maupun potensial terjadi. Segala upaya untuk mencegah dan menanggulangi tindak pidana/kejahatan ini termasuk dalam wilayah kebijakan kriminal (*criminal policy*) (Arief, 2001:73).

Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Dengan kata lain agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi, maka dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa prasyarat yuridis. Landasan yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan (Ali, 2005:1). Perspektif hukum memandang kebijakan sebagai politik hukum. Menurut Padmo Wahyono menyatakan politik hukum itu sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk dan isi dari hukum yang akan dibentuk, diterapkan dan ditegaskan, dan kebijakan yang berkaitan dengan hukum yang diberlakukan masa mendatang (Wahjono, 1986:160). Selanjutnya Satjipto Rahardjo memberikan definisi mengenai politik hukum sebagai berikut:

Politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu:

1. Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada;
2. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut;
3. Kapan waktunya dan melalui cara yang bagaimana hukum itu perlu diubah;
4. Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik (Satjipto Rahardjo, 1991:352-353).

Selain itu Sunaryati Hartono melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Sedangkan menurut Mahfud MD menerangkan pengertian kebijakan hukum atau politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum atau kebijakan hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945 (Mahfud MD, 2011:9).

Dalam hukum pidana dikenal adanya kebijakan hukum pidana (*penal policy*) atau *penal-law enforcement policy* yang operasionalisasinya melalui beberapa tahap yaitu tahap formulasi (kebijakan legislatif); tahap aplikasi (kebijakan yudikatif/yudicial) dan tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/administratif). Tahap formulasi adalah tahap penetapan atau perumusan hukum pidana oleh pembuat undang-undang atau disebut juga tahap penegakan hukum *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang. Tahap aplikasi adalah tahap penerapan hukum pidana oleh aparat penegak hukum mulai dari kepolisian, kejaksaan sampai ke pengadilan, sedangkan tahap eksekusi adalah tahap pelaksanaan pidana oleh aparat pelaksana atau eksekusi pidana. Dari ketiga tahap tersebut, tahap formulasi sebagaimana dikatakan oleh Barda Nawawi Arief, merupakan tahap yang paling strategis dari upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui kebijakan hukum pidana. Kesalahan/kelemahan kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi (Arief, 2008:48-49).

Tahap formulasi merupakan tahap dimana peraturan perundang-undangan pidana dibuat. Dengan dibuatnya peraturan tersebut maka sudah ditentukan perbuatan apa saja yang merupakan perbuatan yang dilarang atau diperbolehkan oleh hukum pidana. Ini artinya menyangkut proses kriminalisasi yang mengatur baik ruang lingkup perbuatan yang bersifat melawan hukum, pertanggungjawaban pidana dan sanksi yang dapat dijatuhkan baik berupa pidana maupun tindakan. Dengan terbentuknya peraturan perundang-undangan pidana tersebut, maka akan berlanjut pada tahap aplikasi yaitu penerapan peraturan perundang-undangan pidana tersebut oleh hakim. Peraturan perundang-undangan pidana yang diterapkan oleh hakim akan dilaksanakan pada tahap eksekusi.

Dengan demikian tahap formulasi merupakan awal dari upaya penanggulangan dan pencegahan kejahatan. Apabila upaya awal ini tidak tepat dalam menetapkan perbuatan pidana, maka akan mempengaruhi tahap-tahap selanjutnya Oleh karena itu, tahap formulasi atau pembuatan peraturan perundang-undangan pidana menduduki peranan penting karena pada dasarnya setiap peraturan perundang-undangan bahkan peraturan perundang-undangan pidana itu sendiri akan mempengaruhi kehidupan masyarakat, sehingga tidak dapat disangkal lagi kalau pembuatan undang-undang merupakan proses sosial dan politik yang sangat penting artinya dan mempunyai pengaruh luas karena akan memberikan bentuk dan mengatur atau mengendalikan masyarakat. Undang-undang ini digunakan oleh penguasa untuk mencapai dan mewujudkan tujuan tertentu. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa undang-undang mempunyai dua fungsi yaitu fungsi untuk mengekspresikan nilai-nilai dan fungsi instrumental (Prakoso. 2007:126).

Pendayagunaan UU PTPK termasuk sebagai kebijakan kriminal, yang menurut Sudarto, sebagai usaha yang rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan. Di dalamnya mencakup kebijakan hukum pidana yang disebut juga sebagai kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana, yang dalam arti paling luas merupakan keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan resmi, yang bertujuan untuk menegakan norma-norma sentral dari masyarakat (Sudarto, 1981:135 dan 158). Kebijakan perundang-undangan memfokuskan permasalahan sentral menyangkut penetapan perbuatan apa yang seharusnya dijadikan sebagai tindak pidana, dan sanksi pidana apa yang selayaknya dikenakan,yang hukum pidana materiil kedua hal tersebut termasuk pula perhatian terhadap orang/pelakunya, dalam hal ini menyangkut masalah pertanggungjawaban. Oleh karena itu, dalam hukum pidana materiel dikenal masalah pokok yang menyangkut tindak pidana, pertanggung-jawaban, dan sanksi pidana.

Tujuan penjatuhan pidana terkait tindak pidana korupsi, bukan saja untuk menimbulkan efek jera terhadap pelaku serta sebagai upaya pencegahan terhadap tindak pidana korupsi, namun hal terpenting dari penjatuhan pidana tersebut adalah upaya untuk mengembalikan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi (Yusuf. 2013:22). Produk hukum yang menjauhkan tata hukum dengan realita masyarakat, umumnya selalu menimbulkan ketegangan antara positivitas dengan masyarakat, karena *rulling class* hanya ingin mempertahankan kekuasaannya atau mengkonsentrasikan kekuasaan pemerintahan itu di tangannya sendiri sedang kepentingan sosial (masyarakat umum) diabaikannya. Dengan demikian perlu adanya perbaikan-perbaikan dalam produk hukum yang telah ada dan berlaku di masyarakat saat ini.

Hukum harus memegang peranan yang penting bagi sukses tidaknya pelaksanaan suatu rencana pembangunan ekonomi dan pembangunan masyarakat pada umumnya. Hukum harus membuka jalan dan menyalurkan kehendak dan kebutuhan masyarakat ke arah tujuan yang dikehendaki (Kusumaatmadja, 1976:11). Dalam konteks hukum, sanksi diartikan sebagai hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan. Umumnya sanksi itu muncul dalam bentuk pemidanaan, pengenaan secara sadar dan matang suatu azab oleh instansi penguasa yang berwenang kepada pelaku yang bersalah melanggar suatu aturan hukum (Remelink. 2003:7). Pengertian sanksi pidana menurut Herbert L.Packer adalah:

“*Criminal punishment means simply any particular disposition or the range or permissible disposition that the law authorizes (or appears to authorizes) in cases of person who have been judged through the distinctive processes of the criminal law to be quilty of crime*” (Packer, 1986:35).

Sanksi pidana tersebut dimaksudkan sebagai upaya menjaga ketentraman (atau keamanan) dan pengaturan (kontrol) lebih baik dari masyarakat. Pada dasarnya sanksi pidana merupakan suatu pengenaan suatu derita kepada seseorang yang dinyatakan bersalah melakukan suatu kejahatan (perbuatan pidana) melalui suatu rangkaian proses peradilan oleh kekuasaan (hukum) yang secara khusus diberikan untuk hal itu, yang dengan pengenaan sanksi pidana tersebut diharapkan orang tidak melakukan tindak pidana lagi (Packer, 1986:195). Selain jenis pidana pokok dan pidana tambahan yang tercantum dalam KUHP, terdapat pula beberapa jenis pidana tambahan yang saat ini berlaku dalam hukum pidana Indonesia. Salah satunya adalah jenis pidana tambahan yang berlaku berdasarkan Pasal 18 UU PTPK, yaitu pidana berupa perampasan barang bergerak berwujud dan tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau diperoleh dari hasil korupsi, pembayaran uang pengganti, penutupan seluruh atau sebagaian perusahaan serta pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu.

Tindak pidana korupsi merupakan salah satu dari beberapa tindak pidana khusus yang diatur juga di luar KUHP. Apabila dijabarkan, tindak pidana korupsi mempunyai spesifikasi tertentu yang berbeda dengan hukum pidana umum, seperti penyimpangan hukum acara dan materi yang diatur yang dimaksudkan menekan seminimal mungkin terjadinya kebocoran serta penyimpangan terhadap keuangan dan perekonomian negara (Mulyadi, 2007:3). Banyak sebab terus meningkatnya kasus-kasus korupsi di Indonesia. Seperti yang dikemukakan oleh B. Soedarso, yang menyatakan antara lain:

“Pada umumnya orang menghubung-hubungkan tumbuh suburnya korupsi sebab yang paling gampang dihubungkan misalnya kurang gaji pejabat-pejabat, buruknya ekonomi, mental pejabat yang kurang baik, administrasi dan manajemen yang kacau yang menghasilkan adanya prosedur yang berliku-liku dan sebagainya” (Hamzah, 2005:12).

Penyebab korupsi lainnya adalah manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan efisien yang didukung pula oleh modernisasi yang membawa perubahan-perubahan yang signifikan dalam kehidupan masyarakat. Sebagai salah satu jenis kejahatan yang sangat mempengaruhi stabilitas negara, perang terhadap korupsi bukan hanya dilakukan di Indonesia namun juga di negara-negara di dunia. Mengingat hal tersebut, PBB sebagai organisasi negara-negara dunia mengadakan konvensi anti korupsi. Dikaji dari perspektif internasional pada dasarnya korupsi merupakan salah satu kejahatan dalam klasifikasi *White Collar Crime* dan mempunyai akibat kompleksitas serta menjadi atensi masyarakat internasional.

Pada kongres PBB kedelapan mengenai “*Prevention Of Crime and Treatment of Offenders”* yang mengesahkan resolusi “*Corruption in Government”* di Hanava tahun 1990 merumuskan tentang akibat korupsi, berupa: “c*orrupt activities of public official*: *a) can destroy the potential effectiveeness of all types of govermental progremmes; hinder development*; *and c) victimize* *individuals and groups”* (Lilik Mulyadi, 2007:5.). Berasarkan UU PTPK, secara substantif mengandung materi muatan dengan konsepsi yang berbeda dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan mengenai korupsi sebelumnya. Hal tersebut oleh Romli Atmasasmita dikatakan sebagai karakteristik khusus dari UU PTPK, di antaranya:

1. Undang-undang ini telah merumuskan tindak pidana korupsi sebagai delik formil, bukan delik materiel, sehingga pengembalian keuangan negara tidak menghapuskan penuntutan terhadap terdakwa, melainkan hanya merupakan faktor yang meringankan pidana;
2. Undang-undang ini mencantumkan korporasi, di samping perorangan sebagai subyek hukum;
3. Undang-undang ini mencantumkan sistem pembalikan beban pembuktian terbatas atau berimbang (*balanced burden of proof*);
4. Undang-undang ini mencantumkan yurisdiksi ke luar batas teritorial atau *extrateritorial jurisdiction*;
5. Undang-undang ini mencantumkan ancaman pidana minimum di samping ancaman pidana maksimum;
6. Undang-undang ini mencantumkan ancaman pidana mati sebagai unsur pemberatan dalam hal-hal tertentu seperti negara dalam keadaan bahaya, terjadi bencana alam nasional, tindak pidana korupsi dilakukan sebagai pengulangan tindak pidana atau negara dalam keadaan krisis ekonomi;
7. Undang-undang ini mengatur tentang pembekuan rekening tersangka/terdakwa (*freezing*) yang dapat dilanjutkan dengan penyitaan (*seizure*);
8. Undang-undang ini mencantumkan tentang peran serta masyarakat dalam pemberantasan korupsi, dipertegas dan diperluas, sehingga perlindungan atas saksi pelapor lebih optimal; dan
9. Undang-undang ini mengamanatkan pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai lembaga yang independen, terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat (Atmasasmita, 2004:19-20).

Di Indonesia korupsi diatur dalam Pasal 2 UU PTPK yang dimaksud dengan korupsi adalah: “setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”. UU PTPK juga memperluas ajaran sifat melawan hukum, yakni mencakup sifat melawan hukum secara formil dan secara materiel sekaligus. Sedangkan yang dimaksud sifat melawan hukum formil dan materiel sekaligus adalah suatu perbuatan dinilai sebagai tindak pidana dengan berdasarkan selain peraturan perundang-undangan (sebagai wujud sifat melawan hukum secara formil (*formeel wederrevhtelijkheid*) juga kenyataan bahwa merupakan perbuatan tercela di mata masyarakat, bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat, sebagai wujud sifat melawan hukum secara materiel (*materiel wederrevhtelijkheid*) (Asmawi, 2010:100-101).

Kebijakan penegakan hukum merupakan bagian dari kebijakan sosial, yang secara strategis dilakukan melalui tiga tahap yaitu tahap formulasi hukum oleh lembaga legislatif, tahap penerapan hukum oleh pengadilan, dan tahap eksekusi. Permasalahan yang menjadi fokus pembicaraan sekarang ini adalah kebijakan pidana mati dalam UU PTPK terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Lebih penting lagi pada persoalan apakah peraturan sekarang ini yakni UU PTPK efektif untuk memberantas para pelaku tindak pidana korupsi. Pencantuman pidana mati dalam UU PTPK tidak serta merta mengurangi tindak pidana korupsi. Hal ini diperlukan penggantian kerugian negara sebagai pengganti pidana mati pada Pasal 2 ayat (2) UU PTPK UU PTPK sebagai upaya pencegahan korupsi di Indonesia, karena dengan penggantian kerugian negara bagi pelaku tindak pidana korupsi sebagai alternatif pengganti pidnaa mati diharapkan akan memberikan efek jera bagi pelaku maupun bagi pelaku lain yang berpotensi sebagai pelaku.

1. **KESIMPULAN DAN SARAN**
   * 1. **Kesimpulan**
2. Gagasan mengenai pengembalian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi tidak semata-mata untuk memiskinkan para koruptor sehingga mereka menderita, tetapi perampasan kekayaan hasil korupsi juga bertujuan sebagai tindakan preventif atau pencegahan tindak pidana korupsi. Dalam melaksanakan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi yang efisien dan efektif diperlukan dukungan manajemen tata pemerintahan yang baik dan kerjasama internasional, termasuk pengembalian kekayaan yang berasal dari tindak pidana korupsi. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa.
3. Hukum di Indonesia bersumber pada Pancasila maka setiap produk perundang-undangan tidak mungkin terlepas dari sumbernya, yakni dari mana hukum dijiwai, dipersepsikan dan dalam penjabarannya atau diwujudkan dalam bentuk manifestasinya harus selalu bernafaskan Pancasila. Upaya yang digunakan untuk menanggulangi tindak pidana korupsi pada saat ini dengan politik kriminal merupakan segala usaha yang rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan yang secara garis besar upaya penanggulangannya dapat dilakukan dengan dua cara yakni pendekatan penal dan pendekatan non penal.
   * 1. **Saran**
4. Pengembalian kerugian negara hasil tindak pidana korupsi terhadap pelaku tindak pidana korupsi adalah harus dilakukan, karena pada dasarnya pelaku tindak pidana korupsi merupakan manusia yang materialistis dan akan sangat menderita bila hartanya dirampas, dan hal tersebut merupakan pidana yang tepat bagi pelaku tindak pidana korupsi.
5. Tindak pidana korupsi di Indonesia yang semakin meningkat, walaupun pada Pasal 2 ayat (2) UU PTPK dicantumkan pidana mati, tetapi hal tersebut tidak memberikan efek jera bagi pelaku tindak pidana korupsi. Dalam hal ini, politik hukum penanggulangan dan pencegahan tindak pidana korupsi di Indonesia pencatuman pidana mati dirasakan sudah tidak efektif lagi, untuk itu diperlukan adanya perubahan Pasal 2 ayat (2) UU PTPK mengenai konsepsi pidana mati, diganti dengan pengembalian kerugian negara.
6. **DAFTAR PUSTAKA**
7. **Buku**

Achmad Ali, 2005, *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya*, Cetakan Kedua, Bogor, Ghalia Indonesia.

Antony Allot, 1980, *The Limits of Law*, London, Butterworths.

Arief Amrullah, 2003, *Politik Hukum Pidana Dalam Rangka Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*, Malang, Bayumedia Publishing.

Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, IN-HILL-Co.

Baharuddin Lopa, 2002, *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum*, Jakarta, Kompas.

Barda Nawawi Arief, 2001, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Bandung, Citra Aditya Bakti.

.................................... 2008, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta, Kencana Pranenda Media Group.

Budi Winarno, 2002, *Teori dan Proses Kebijaksanaan*, Yogyakarta, Media Presindo.

Djoko Prakoso, 2007, *Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty.

Esmi Waraasih Pujirahayu, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang, Suryandaru Utama.

Evi Hartanti, 2007, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, Sinar Grafika.

Herbert L. Packer, 1986, *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford, Stanford University Press.

Hermain Hadiati Koeswadji, 1994, *Korupsi di Indonesia Dari Delik Jabatan ke Tindak Pidana Korupsi*, Bandung, Citra Aditya Bakti.

Jan Remelink, 2003, *Hukum Pidana, Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.

Juniver Girsang, 2012, *Penyalahgunaan Kekuasaan Aparat Penegak Hukum Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, JG Publishing.

Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal Sistem; A Social Scince Prespective*, New York, Russel Sage Foundation.

Lilik Mulyadi, 2007, *Pembalikan Beban Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*, Bandung, Alumni.

Margarita Zernova, 2007, *Restorative Justice, Ideals and Realities*, England, Ashgate Publishing Limited.

Mochtar Kusumaatmadja, 1976, *Fungsi Hukum dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, Bina Cipta.

............................................ 1986, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Bina Cipta.

............................................ 2006, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, Bina Cipta.

Moh. Mahfud MD, 2011, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, RajaGrafindo Persada.

Muhammad Djafar Saidi, 2008, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, Rajawali Press.

Muhamad Yusuf, 2013, *Merampas Aset Koruptor, Solusi Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Jakarta, Kompas.

Otje Salman dan Anthon F. Susanto, 2004, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Bandung, Rafika Aditama.

Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia.

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

Robert B. Seidman, 1978, *The State, Law, and Development*, New York, ST. Martin’s Press.

Roeslan Saleh, 1968, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana*, Jakarta, Centra.

Romli Atmasasmita, 2004, *Sekitar Masalah Korupsi, Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Bandung, Mandar Maju.

Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.

Sudarto, 1981, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung, Alumni.

Sunaryati Hartono, 1999, *Hukum Ekonomi Pembagunan Indonesia,* Jakarta, BPHN.

1. **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Keempat.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Kitab Undang-Undang Pidana.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209).

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874) sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

1. **Sumber Lain**

Apong Herlina, 2004, *Retorative Justice*, Jurnal Kriminologi Indonesia, Vol. 3 No. III, September.

Asmawi. 2010, *Teori Maslahat dan Relevansinya Dengan Perundang-undangan Pidana Khusus di Indonesia*, Jakarta, Badan Litbang dan Diklat Kemenag RI.

Barda Nawawi Arief, 1999, *Pokok-Pokok Pikiran Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka*, Jakarta, Makalah sebagai bahan masukan Penyusunan Laporan Akhir Tim Pakar Departemen Kehakiman.

Djoko Sumaryanto, A., 2012,*Perpektif Yuridis Pengembalian Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*. <http//www.junaediefendi.blogspot.com> [31/01/16].

Elsa R.M. Toule, 2013, *Eksistensi Ancaman Pidana Mati Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Hukum PRIORIS Vol. 3 No. 3.

Muladi, 1990, *Proyeksi Hukum Pidana Materiel Indonesia di Masa “Mendatang”*, Semarang, Makalah disampaikan pada Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro pada 24 Februari.

Sunaryati Hartono, 2003, *Upaya Menyusun Hukum Ekonomi di Indonesia Pasca Tahun 2003*, Makalah pada Seminar Nasional Pembangunan Hukum Nasional VIII. Buku 3, Jakarta, BPHN dan Perum Percetakan Negara Republik Indonesia.

Suradji, Mugiyati, dan Sutriya, 2008, *Pengkajian Tentang Kriminalisasi, Pengembalian Aset, Kerjasama Internasional Dalam Konvensi PBB*, Jakarta, BPHN.