

# URGENSI NON PENAL POLICY SEBAGAI POLITIK KRIMINAL DALAM MENANGGULANGI TINDAK PIDANA KORUPSI

Oleh : Dodik Prihatin AN, SH, M.Hum

## ABSTRAKSI

Politik Kriminal sebagai usaha rasional masyarakat dalam menanggulangi kejahatan secara operasional dapat dilakukan baik melalui sarana penal maupun sarana non penal. Mengingat keterbatasan/kelemahan kemampuan hukum pidana dalam menanggulangi korupsi, kebijakan penanggulangan tindak pidana korupsi tidak bisa hanya menggunakan sarana penal tetapi juga menggunakan sarana non penal. Apabila dilihat dari perspektif politik kriminal secara makro, kebijakan penanggulangan tindak pidana korupsi dengan menggunakan sarana di luar hukum pidana atau non penal policy merupakan kebijakan yang paling strategis. Hal ini disebabkan karena upaya non penal lebih bersifat sebagai tindakan pencegahan terhadap terjadinya tindak pidana korupsi. Sasaran utama kebijakan non penal adalah menangani dan menghapuskan faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya tindak pidana korupsi.

**Kata kunci : Non Penal Policy, Korupsi**

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Korupsi telah menjadi *extra ordinary crimes* yang telah nyata menggerogoti dan membahayakan keuangan dan perekonomian negara. Durkheim<sup>1</sup> dalam kumpulan karangan buku ke-2 Mardjono Reksodiputro berpendapat bahwa jika bangsa ini tidak segera menyadari korupsi sebagai akar masalah, sampai kapanpun akan sulit bagi Indonesia untuk bangkit dari keterpurukan, Mardjono Reksodiputro berpendapat bahwa kejahatan adalah suatu gejala normal di dalam setiap masyarakat yang bercirikan heterogenitas dan perkembangan sosial dan karena itu tidak mungkin disambungkan habis. Perlu ditambahkan bahwa istilah “pemberantasan kejahatan” adalah kurang tepat karena mengandung pengertian “*pemusnahan*” dan mungkin istilah yang lebih tepat adalah “pencegah kejahatan”.<sup>2</sup>

Saparinah Sadli menyatakan, bahwa kejahatan atau tindak kriminal adalah merupakan salah satu bentuk dari “prilaku menyimpang” yang selalu ada dan melekat pada tiap bentuk

---

<sup>1</sup> Emile Durkheim, *The Normal and the Pathologi*, dalam Marvin E. Wolfgang at.al.(ed), *The Sosialogy of Crime and Delinquency*, Second Edition, John Wiley & Sons, 1990, dalam Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan karangan Buku Kedua pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum, Lembaga Kriminologi*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1997), hal. 2

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal. 3

masyarakat; tidak ada masyarakat yang sepi dari kejahatan.<sup>3</sup> Kejahatan, selain merupakan masalah kemanusiaan adalah juga masalah sosial.<sup>4</sup>

Korupsi yang meluas dan tidak terkendali adalah bencana karena korupsi dapat menghancurkan negeri dan menyengsarakan rakyatnya. Korupsi dapat menyengsarakan rakyat karena koruptor yang menuai keuntungan dan manfaat dari korupsi, tetapi rakyatlah yang harus membayar apa yang dinikmati koruptor itu. Koruptor mengambil kekayaan atau kesempatan yang seharusnya dapat dipergunakan untuk memakmurkan kehidupan rakyat. Korupsi dapat menghambat pembangunan dan perkembangan kegiatan usaha di Indonesia.

Akibat korupsi, Indonesia mengalami krisis ekonomi berkepanjangan, pembangunan dan perkembangan kegiatan usaha terhambat, penderitaan dimana-mana, dan ketidakpastian akan masa depan. Salah satu cara supaya rakyat dapat hidup sejahtera adalah melalui penanggulangan korupsi, sehingga penanggulangan korupsi dapat menjadi awal penyelesaian berbagai krisis di Indonesia.<sup>5</sup> Dalam konteks pembicaraan masalah penanggulangan kejahatan, termasuk di dalamnya penanggulangan korupsi, dikenal istilah Politik Kriminal. Politik Kriminal (*Criminal Policy*) sebagai usaha rasional masyarakat dalam menanggulangi kejahatan, secara operasional dapat dilakukan baik melalui sarana penal maupun sarana nonpenal. Sarana penal dan nonpenal merupakan suatu pasangan yang satu sama lain tidak dapat dipisahkan, bahkan dapat dikatakan keduanya saling melengkapi dalam usaha penanggulangan tindak pidana korupsi.<sup>6</sup> Penanggulangan tindak pidana korupsi tidak bisa hanya mengandalkan sarana penal karena hukum pidana dalam bekerjanya memiliki kelemahan/keterbatasan.

Kelemahan/keterbatasan kemampuan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana korupsi, yaitu:

1. Efektivitasnya tergantung sepenuhnya pada kemampuan infrastruktur pendukung sarana dan prasarannya, kemampuan profesional aparat penegak hukumnya, serta budaya hukum masyarakatnya. Kelemahan infrastruktur ini akan mengurangi pemasukan (*input*) dalam sistem peradilan pidana, atau dengan perkataan lain pelaku tindak pidana yang dapat dideteksi akan berkurang, sehingga *hidden criminal* semakin meningkat. Kemampuan untuk melakukan penyidikan serta pembuktian baik di dalam pemeriksaan pendahuluan maupun di dalam sidang pengadilan merupakan variable yang sangat mempengaruhi efektivitas sistem peradilan pidana.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Saporinah Sadli, *Persepsi Sosial Mengenai Perilaku Pidana Menyimpang*, 1976, hal. 56 dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 1992), hal. 148.

<sup>4</sup> Marc Ancel, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problems*, (London: Routledge & Kegan Paul, 1965), hal. 99.

<sup>5</sup> Arya Maheka, *Mengenal dan Memberantas Korupsi*, (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006), hal. 4.

<sup>6</sup> Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995), hal vii.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hal. 26

2. Sebab-sebab korupsi yang demikian kompleks, tidak dapat diatasi dengan hukum pidana berada di luar jangkauan hukum pidana;
3. Hukum pidana adalah bagian kecil (subsistem) dari sarana control sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah korupsi yang sangat kompleks (terkait dengan masalah moral/sikapmental, masalah pola hidup kebutuhan serta kebudayaan dan lingkungan sosial, masalah kebutuhan/tuntutan ekonomi dan kesejahteraan sosial-ekonomi, masalah struktur/sistem ekonomi, masalah sistem/budaya politik, masalah mekanisme pembangunan dan lemahnya birokrasi/prosedur administrasi (termasuk sistem pengawasan) di bidang keuangan dan pelayanan publik.;
4. Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan “*kurieren am symptom*”, oleh karena itu hukum pidana hanya merupakan “pengobatan simptomatik” dan bukan “pengobatan kausatif”;
5. Sanksi hukum pidana merupakan “*remedium*” yang mengandung sifat kontradiktif/paradoksal dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif;
6. Sistem pemidanaan bersifat fragmentair dan individual/ personal, tidak bersifat struktural/fungsional; Berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menuntut “biaya tinggi”.<sup>8</sup>

Mengingat keterbatasan/kelemahan kemampuan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana korupsi tersebut di atas, kebijakan penanggulangan korupsi tidak bisa hanya menggunakan sarana penal tetapi juga menggunakan sarana nonpenal. Namun, apabila dilihat dari perspektif politik kriminal secara makro maka kebijakan penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana di luar hukum pidana atau *non penal policy* merupakan kebijakan yang paling strategis. Hal ini disebabkan karena *non penal policy* lebih bersifat sebagai tindakan pencegahan terhadap terjadinya kejahatan. Sasaran utama *non penal policy* adalah menangani dan menghapuskan faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan.<sup>9</sup>

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka ruang lingkup masalah pokok dalam tulisan ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah penyebab terjadinya tindak pidana korupsi ?
2. Apakah dasar-dasar urgensi non penal policy dalam menanggulangi tindak pidana korupsi ?
3. Bagaimanakah upaya dalam menanggulangi tindak pidana korupsi melalui non penal policy ?

<sup>8</sup> Barda Nawawi Arief, “*Beberapa Masalah Penegakan Hukum Pidana dalam Pemberantasan Korupsi*”, disajikan pada Seminar CLC & FH UNSWAGATI Cirebon, 30 Juli 2005.

<sup>9</sup> Supriyadi, “*Beberapa Catatan Terhadap Kebijakan Legislatif Dalam Perundang-undangan Pidana di Indonesia*”, **Mimbar Hukum No. 40/11/2002**, Majalah Berkala Fakultas Hukum UGM. hal. 20.

## II. PEMBAHASAN

### 2.1. Penyebab Terjadinya Tindak Pidana Korupsi

Faktor-faktor penyebab korupsi yang dikemukakan oleh para ahli diantaranya sebagai berikut:

1. Andi Hamzah mengemukakan penyebab korupsi adalah:
  - a. Kurangnya gaji Pegawai Negeri Sipil dibandingkan dengan kebutuhan yang makin hari makin meningkat.
  - b. Latar belakang kebudayaan atau kultur Indonesia yang merupakan sumber atau sebab meluasnya korupsi.
  - c. Manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan efisien yang akan memberikan peluang orang untuk korupsi.
  - d. Modernisasi mengembangbiakkan korupsi.<sup>10</sup>
2. Syed Hussein Alatas, sebagaimana dikutip Evi Hartanti, menyatakan sebab-sebab terjadinya korupsi adalah:
  - a. Ketiadaan atau kelemahan kepemimpinan dalam posisi-posisi kunci yang mampu memberikan ilham dan mempengaruhi tingkah laku yang menjinakkan korupsi.
  - b. Kelemahan pengajaran-pengajaran agama dan etika.
  - c. Kolonialisme, di mana suatu pemerintah asing tidaklah menggugah kesetiaan dan kepatuhan yang diperlukan untuk membendung korupsi.
  - d. Kurangnya pendidikan.
  - e. Kemiskinan.
  - f. Tiadanya tindak hukuman yang keras.
  - g. Kelangkaan lingkungan yang subur untuk perilaku antikorupsi.
  - h. Struktur pemerintahan.
  - i. Perubahan radikal, di mana tatkala suatu sistem nilai mengalami perubahan radikal, korupsi muncul sebagai suatu penyakit transisional.
  - j. Keadaan masyarakat di mana korupsi dalam suatu birokrasi bias memberikan cerminan keadaan masyarakat keseluruhan.<sup>11</sup>

Apabila dilihat dari segi pelaku korupsi, sebab-sebab dia melakukan korupsi dapat berupa dorongan dari dalam dirinya, yang dapat pula dikatakan sebagai keinginan, niat, atau kesadaran untuk melakukan. Sebab-sebab manusia terdorong untuk melakukan korupsi antara lain : (a) sifat tamak manusia, (b) moral yang kurang kuat menghadapi godaan, (b)

---

<sup>10</sup> Andi Hamzah, *Perkembangan Hukum Pidana Khusus*, (Jakarta: Rineka Cipta 1991), hal. 18.

<sup>11</sup> Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hal. 19.

penghasilan kurang mencukupi kebutuhan hidup yang wajar, (d) kebutuhan hidup yang mendesak, (e) gaya hidup konsumtif, (f) tidak mau bekerja keras, (g) ajaran-ajaran agama kurang diterapkan secara benar.

3. Faktor penyebab “*top hat crimes*” oleh Spinellis adalah :

- a. *opportunities*
- b. *their belief that they will not be discovered or punished,*
- c. *the existence of gray fields between criminality and legality,*
- d. the various techniques of neutralisation which give the perpetrator some pretexts to commit their offences and arguments to defend their activities when they are discovered, and in general the corruptive influence of power.<sup>12</sup>

## **2.2. Dasar-Dasar Urgensi Non Penal Policy Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Korupsi**

Salah satu cara supaya rakyat dapat hidup sejahtera adalah melalui penanggulangan korupsi, sehingga penanggulangan korupsi dapat menjadi awal penyelesaian berbagai krisis di Indonesia.<sup>13</sup> Dalam konteks pembicaraan masalah penanggulangan kejahatan, termasuk di dalamnya penanggulangan korupsi, dikenal istilah Politik Kriminal. Politik Kriminal (*Criminal Policy*) sebagai usaha rasional masyarakat dalam menanggulangi kejahatan, secara operasional dapat dilakukan baik melalui sarana penal maupun sarana nonpenal. Sarana penal dan nonpenal merupakan suatu pasangan yang satu sama lain tidak dapat dipisahkan, bahkan dapat dikatakan keduanya saling melengkapi dalam usaha penanggulangan tindak pidana korupsi.<sup>14</sup>

Penanggulangan tindak pidana korupsi tidak bisa hanya mengandalkan sarana penal karena hukum pidana dalam bekerjanya memiliki kelemahan/keterbatasan. Kelemahan/keterbatasan kemampuan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan telah banyak diungkapkan oleh para sarjana, antara lain:

1. Muladi menyatakan, bahwa penegakan hukum pidana dalam kerangka sistem peradilan pidana tidak dapat diharapkan sebagai satu-satunya sarana penanggulangan kejahatan yang efektif, mengingat kemungkinan besar adanya pelaku-pelaku tindak pidana yang berada di luar kerangka proses peradilan pidana.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Dionysios Spinellis, “*Crime of Politicians in Office (or “Top Hat Crimes”)*,” General Report for the Round Table Discussion at the XV International Congress of Penal Law (Tuesday September 6, 1994), hal. 25.

<sup>13</sup> Arya Maheka, *Op.cit.*, hal. 2.

<sup>14</sup> Muladi, *Op.Cit.*, hal vii.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal. 18

2. Donald R. Taft dan Ralph W. England, sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief, menyatakan bahwa efektivitas hukum pidana tidak dapat diukur secara akurat. Hukum hanya merupakan salah satu sarana kontrol sosial. Kebiasaan, keyakinan agama, dukungan, dan pencelaan kelompok, penekanan dari kelompok-kelompok *interest* dan pengaruh dari pendapat umum merupakan sarana-sarana yang lebih efisien dalam mengatur tingkah laku manusia daripada sanksi hukum.<sup>16</sup>
3. Gustav Radbruch, sebagaimana dikutip oleh Laica Marzuki, mengingatkan bahwa dalam produk perundang-undangan (*gesetz*) kadangkala terdapat *Gezetzliches Unrecht*, yakni ketidakadilan dalam undang-undang, sementara tidak sedikit ditemukan *iibergesetzliches recht* (keadilan di luar undang-undang) dalam kehidupan masyarakat.<sup>17</sup>
4. Anwarul Yaqin, sebagaimana dikutip oleh Achmad Ali, mengemukakan bahwa “...*law plays only one regulates and influences human behaviour. Moral and social rules, though less explicit and less formal in their nature and content, also play a significant role in society’s efforts to control behaviour.*”<sup>18</sup>

Berdasarkan perbandingan antara pendekatan upaya penal dan non penal terhadap penanggulangan tindak pidana korupsi tersebut dapat terlihat bahwa tindakan preventif (non penal) lebih menjadi prioritas daripada tindakan represif (penal) sebagaimana didukung pula secara internasional melalui United Nations Against Corruption (UNCAC), adapun pertimbangan - pertimbangannya adalah:

- a. Kebijakan Represif memerlukan biaya yang sangat mahal;
- b. Dana yang dikorupsi sulit untuk dikembalikan;
- c. Tujuan pemidanaan “tidak tercapai”;
- d. Dampak korupsi yang sangat luas tidak dapat ditanggulangi melalui pendekatan represif semata;
- e. Di dalam sistem peradilan yang masih “rentan” atas KKN, tindakan represif tidak akan berfungsi optimal;
- f. Perumusan delik pidana mempunyai keterbatasan dibandingkan dengan perkembangan modus kejahatan;
- g. Penegakan hukum acapkali berhadapan dengan prinsip “legalitas”;

---

<sup>16</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1998), hal. 42.

<sup>17</sup> Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Pikiran-pikiran Lepas*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 154-155.

<sup>18</sup> Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, (Jakarta: PT. Yarsif Watampone, 1998), hal. 60.

- h. Adanya kompleksitas pembuktian atas rumusan delik pada modus kejahatan yang yang baru;
- i. Pencegahan yang efektif dapat meminimalisasi dan mengendalikan faktor yang bersifat kriminal.

Eksistensi *non penal policy* sebagai kebijakan paling strategis dalam politik kriminal tersebut pernah ditegaskan dalam berbagai Kongres PBB mengenai *the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. Dalam Kongres PBB ke-6 di Caracas, Venezuela pada tahun 1980 antara lain dinyatakan, bahwa “*Crime prevention strategies should be based upon the elimination of causes and conditions giving rise to crime*”.<sup>19</sup> Selanjutnya dalam Kongres PBB ke-7 di Milan, Italia pada tahun 1985 juga dinyatakan bahwa “*the Basic crime prevention must seek to eliminate the causes and conditions that favour crime*”.<sup>20</sup> Kongres PBB ke-8 di Havana, Kuba pada tahun 1990 menyatakan bahwa “*the social aspects of development are an important factor in the achievement of the objectives of the strategy for crime prevention and criminal justice in the context of development and should be given higher priority*”.<sup>21</sup> Dalam Kongres PBB ke-10 di Wina, Austria pada tahun 2000 juga ditegaskan kembali bahwa “*Comprehensive crime prevention strategies at the international, national, regional, and local level must address the root causes and risk factors related to crime and victimization through social, economic, health, educational, and justice policies*”.<sup>22</sup>

### **2.3. Upaya Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Korupsi Melalui Non Penal Policy**

Apabila dilihat dari perspektif politik kriminal secara makro maka kebijakan penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana di luar hukum pidana atau *nonpenal policy* merupakan kebijakan yang paling strategis. Hal ini disebabkan karena *non penal policy* lebih bersifat sebagai tindakan pencegahan terhadap terjadinya kejahatan. Pada hakikatnya tidak dapat disangkal bahwa tindakan represif mengandung juga preventif, namun perlu disadari bahwa prevensi yang sesungguhnya berupa upaya maksimal untuk tidak terjadi tindak pidana kejahatan. Oleh karena itu, dalam Kongres PBB ke-6 di Caracas (Venezuela) pada tahun 1980 antara lain dinyatakan di dalam pertimbangan resolusi, bahwa “*Crime*

---

<sup>19</sup> “*Crime Trends and Crime Prevention Strategies*”, Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders 1980, hal.5.

<sup>20</sup> “*Crime Prevention in the Context of Development*”, Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders 1985, hal. 94.

<sup>21</sup> “*Social Aspects of Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development*”, Eight United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders 1990, hal.2.

<sup>22</sup> “*Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty First Century*”, Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders 2000, hal 59.

*prevention strategies should be based upon the elimination of causes and conditions giving rise to crime”.*<sup>23</sup>

Selanjutnya dalam Kongres PBB ke-7 di Milan, Italia pada tahun 1985 juga dinyatakan bahwa *“the Basic crime prevention must seek to eliminate the causes and conditions that favour crime”.*<sup>24</sup> Kongres PBB ke-8 di Havana, Kuba pada tahun 1990 menyatakan bahwa *“the social aspects of development are an important factor in the achievement of the objectives of the strategy for crime prevention and criminal justice in the context of development and should be given higher priority”.*<sup>25</sup> Dalam Kongres PBB ke-10 di Wina, Austria pada tahun 2000 juga ditegaskan kembali bahwa *“Comprehensive crime prevention strategies at the international, national, regional, and local level must address the root causes and risk factors related to crime and victimization through social, economic, health, educational, and justice policies”.*<sup>26</sup>

Sehubungan dengan berbagai hal tersebut di atas, disamping penanggulangan korupsi melalui sarana hukum pidana maka kebijakan penanggulangan tindak pidana korupsi juga harus diusahakan dan diarahkan pada usaha-usaha untuk mencegah dan menghapus faktor-faktor yang berpotensi menjadi penyebab terjadinya korupsi. Sudarto menyatakan bahwa:

Suatu *“Clean Government”*, dimana tidak terdapat atau setidaknya tidak banyak terjadi perbuatan-perbuatan korupsi, tidak bias diwujudkan hanya dengan peraturan-peraturan hukum, meskipun itu hukum pidana dengan sanksinya yang tajam. Jangkauan hukum pidana adalah terbatas. Usaha pemberantasan secara tidak langsung dapat dilakukan dengan tindakan-tindakan di lapangan politik, ekonomi, dan sebagainya.<sup>27</sup>

Upaya-upaya non penal untuk mencegah korupsi yang dikemukakan oleh para ahli diantaranya yaitu:

1. Bappenas mengemukakan bahwa langkah-langkah pencegahan dalam Rencana Aksi Nasional Pemberantasan 2004-2009 diprioritaskan pada:
  - a. Mendesain ulang pelayanan publik, terutama pada bidang-bidang yang berhubungan langsung dengan kegiatan pelayanan kepada masyarakat sehari-hari. Langkah-langkah prioritas ditujukan pada: (a) Penyempurnaan Sistem Pelayanan Publik; (b)

---

<sup>23</sup> *“Crime Trends and Crime Prevention Strategies,”* Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders 1980, hal.5

<sup>24</sup> *“Crime Prevention in the Context of Development,”* Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders 1985, hal. 94

<sup>25</sup> *“Social Aspects of Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development,”* Eight United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders 1990, hal.2

<sup>26</sup> *“Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty First Century,”* Tenth United Nations Congress on the prevention of Crime and the Treatment of Offenders 2000, hal. 59.

<sup>27</sup> Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1981), hal. 124.

- Peningkatan Kinerja Aparat Pelayanan Publik; (c) Peningkatan Kinerja Lembaga Pelayanan Publik; dan (d) Peningkatan Pengawasan terhadap Pelayanan Publik.
- b. Memperkuat transparansi, pengawasan dan sanksi pada kegiatan-kegiatan pemerintah yang berhubungan dengan ekonomi dan sumber daya manusia. Langkah-langkah prioritas ditujukan pada: (a) Penyempurnaan Sistem Manajemen Keuangan Negara; (b) Penyempurnaan Sistem *Procurement*/Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah; dan (c) Penyempurnaan Sistem Manajemen SDM Aparatur Negara.
  - c. Meningkatkan pemberdayaan perangkat-perangkat pendukung dalam pencegahan korupsi.<sup>28</sup>
2. Upaya pencegahan korupsi menurut Sheldon S. Steinberg dan David T. Austern, yaitu:
- a. Pemerintahan terbuka (keterbukaan informasi), dan
  - b. Laporan kekayaan. Pernyataan keuangan harus mengungkapkan setidaknya-tidaknya semua sumber penghasilan pejabat yang bersangkutan, seperti asset perusahaan, kemitraannya atau badan usaha apa pun yang dimilikinya. Laporan itu juga mempertanyakan semua sumber penghasilan suami atau istri atau anak yang menjadi tanggungannya yang tinggal bersama dengan si pejabat, berbagai pemberian/hadiah yang diterimanya, kapan pun ketika si pejabat memegang jabatannya.<sup>29</sup>
3. Spinellis mengemukakan upaya nonpenal dalam mencegah “*top hat crime*” sebagai berikut:
- a. *Situational prevention*  
*Further measures of prevention of offences by politicians in power would be the checks and balances, i.e the methods of control or supervision. These may consist in provisions, institutions and special officials, competent to control. A further institutional method of checks and balances is the the control of the government activities and a high degree of transparence in such activities.*
  - b. *High standar of professional moral*  
*One of the most important checks of criminal offences committed by politicians in office is a high standar of professional morals.... the creation of the proper climate in which high professional ethics may develop and thrive.*<sup>30</sup>
- Pokok-pokok rumusan agar urgensi pemberantasan tindak pidana korupsi berdasarkan non penal policy dilakukan adalah sebagai berikut :

<sup>28</sup> <http://www.bappenas.go.id>.

<sup>29</sup> Sheldon S. Steinberg dan David T. Austern, *Government, Ethics, and Managers, Penyelewengan Aparat Pemerintahan*, (Bandung: Remaja Rosalakarya Bandung, 1999), hal.109-111.

<sup>30</sup> Spinellis, *Op.cit.*, hal. 35-36.

1. Untuk mencegah terjadinya korupsi besar-besaran, pejabat yang menduduki jabatan yang rawan korupsi, harus didaftar kekayaannya sebelum menjabat jabatannya sehingga mudah diperiksa pertambahan kekayaannya dibanding dengan pendapatannya yang resmi serta pemberian sanksi tegas bagi yang tidak melaksanakan;
2. Strategi penanggulangan korupsi adalah harus dicari dulu penyebabnya, kemudian penyebab itu dihilangkan dengan cara prevensi disusul dengan pendidikan (kesadaran hukum) masyarakat serta dengan gerakan represif atau strategi pemberantasan korupsi bentuk piramida yang pada puncaknya prevensi (pencegahan) sedang kepada kedua sisinya masing-masing pendidikan masyarakat (*punishment*). Di samping itu, penindakan korupsi harus dimulai dari atas ke bawah, bukan dari bawah ke atas. Artinya harus dimulai dari korupsi yang triliunan dan ratusan milyar;
3. Penanggulangan tindak pidana korupsi harus dilakukan secara sistemik dan konsisten melalui pendekatan integral antara upaya *represif* dan upaya *preventif*. Upaya represif atau sering disebut upaya *penal*, dilakukan dengan menerapkan hukum pidana (*criminal law application*) guna menimbulkan efek jera (*deterrent effect*) bagi pelaku dan menimbulkan daya cegah (*prevency effect*) bagi masyarakat agar menghindari segala bentuk korupsi. Upaya preventif, dilakukan melalui sarana di luar hukum pidana (*non-penal*). Sarana penanggulangan korupsi di luar hukum pidana dapat dilakukan melalui: pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*) dan mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat media masa (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*);
4. Dengan dikeluarkannya konvensi internasional mengenai pemberantasan korupsi semestinya UU PTPK direvisi lagi dan disesuaikan serta diselaraskan dengan materi konvensi, agar kerja sama internasional dalam memberantas korupsi dapat berjalan dengan lebih lancar. Untuk itu dalam upaya pemberantasan korupsi penegak hukum termasuk Polisi, Jaksa, KPK, dan Hakim harus menguasai sepenuhnya UU PTPK. Usaha pemberantasan korupsi harus sejajar dan bersamaan antara sistem prevensi dan penindakan. Dalam penindakan ini para penegak hukum, harus berlaku secara jujur dan adil, serta mengikuti hati nuraninya;
5. Jalan untuk memberantas korupsi di negara-negara berkembang adalah
  - a. menaikkan gaji pegawai rendah (dan menengah),
  - b. menaikkan moral pegawai negeri,
  - c. Legalisasi pugutan liar menjadi pendapatan resmi atau legal;

6. Strategi penanggulangan tindak pidana korupsi lebih diutamakan tindakan preventifnya, terutama kepada Jaksa dan Kajari maupun Kajati untuk memberikan pencegahan melalui terjadinya perbuatan korupsi dengan cara memberikan advis atau pertimbangan hukum. Tindakan preventif sekarang ini jarang dilakukan karena dalam praktek ternyata yang lebih diutamakan adalah tindakan represif;

### III. PENUTUP

#### 3.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil uraian pembahasan di atas, maka dapatlah ditarik suatu kesimpulan yakni :

1. Penyebab terjadinya korupsi mencakup berbagai dimensi, bisa dari bidang moral, sosial, ekonomi, politik, budaya, administrasi, dan sebagainya. Menghadapi faktor-faktor penyebab korupsi tersebut, perangkat hukum bukan merupakan alat yang efektif untuk menanggulangi korupsi. Upaya penanggulangan korupsi tidak dapat dilakukan hanya dengan menggunakan perangkat hukum saja;
2. Hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (subsistem) dari sarana kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosiopsikologis, sosiopolitik, sosioekonomi, sosiokultural, dan sebagainya). Di samping itu penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya ultimum remedium dan merupakan “*kurieren am symptom*” (penanggulangan/pengobatan gejala), oleh karena itu, hukum pidana hanya merupakan “pengobatan simptomatik” dan bukan “pengobatan kausatif”. Sehingga perlunya ada keterpaduan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi melalui upaya yang bersifat kebijakan non penal (non penal policy);
3. Upaya menanggulangi tindak pidana korupsi dengan kebijakan non penal (non penal policy) bisa dilakukan melalui cara : **1)** mendesain ulang pelayanan publik, terutama pada bidang-bidang yang berhubungan langsung dengan kegiatan pelayanan kepada masyarakat sehari-hari. Langkah-langkah prioritas ditujukan pada: (a) Penyempurnaan Sistem Pelayanan Publik; (b) Peningkatan Kinerja Aparat Pelayanan Publik; (c) Peningkatan Kinerja Lembaga Pelayanan Publik; dan (d) Peningkatan Pengawasan terhadap Pelayanan Publik. **2)** memperkuat transparansi, pengawasan dan sanksi pada kegiatan-kegiatan pemerintah yang berhubungan dengan ekonomi dan sumber daya manusia. Langkah-langkah prioritas ditujukan pada: (a) Penyempurnaan Sistem Manajemen Keuangan Negara; (b) Penyempurnaan Sistem *Procurement*/Pengadaan

Barang dan Jasa Pemerintah; dan (c) Penyempurnaan Sistem Manajemen SDM Aparatur Negara. 3) Meningkatkan pemberdayaan perangkat-perangkat pendukung dalam pencegahan korupsi.

### 3.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, beberapa hal yang dapat disarankan sebagai berikut:

1. Untuk ke depannya maka strategi penanggulangan tindak pidana korupsi harus dilakukan secara sistemik dan konsisten melalui pendekatan integral antara upaya represif dan upaya preventif. Upaya represif atau sering disebut upaya *penal*, dilakukan dengan menerapkan hukum pidana guna menimbulkan efek jera bagi pelaku dan menimbulkan daya cegah bagi masyarakat agar menghindari segala bentuk korupsi dan penyalahgunaan wewenang. Sedangkan upaya preventif dilakukan melalui sarana di luar hukum pidana (*non-penal*).
2. Sarana penanggulangan korupsi di luar hukum pidana dapat dilakukan melalui: pencegahan tanpa pidana, mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pidanaan lewat media masa, serta pendidikan kesadaran hukum masyarakat dengan menumbuhkan budaya malu untuk melakukan korupsi, karena pada dasarnya indikator keberhasilan pemberantasan korupsi harus dilihat dari semakin berkurangnya kasus korupsi yang ditangani, bukannya karena tidak ada perkara korupsi yang ditangani maka dianggap tidak berhasil memberantas korupsi.

## DAFTAR PUSTAKA

### **BUKU LITERATURE :**

- Achmad Ali, 1998, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, PT. Yarsif Watampone, Jakarta
- Andi Hamzah, 1991, *Perkembangan Hukum Pidana Khusus*, Rineka Cipta, Jakarta
- Arya Maheka, 2006, *Mengenal dan Memberantas Korupsi*,: Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta
- Barda Nawawi Arief, 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti,, Bandung
- \_\_\_\_\_, “*Beberapa Masalah Penegakan Hukum Pidana dalam Pemberantasan Korupsi*”, disajikan pada Seminar CLC & FH UNSWAGATI Cirebon, 30 Juli 2005.
- Dionysios Spinellis, “*Crime of Politicians in Office (or “Top Hat Crimes”)*,” General Report for the Round Table Discussion at the XV International Congress of Penal Law (Tuesday September 6, 1994)
- Emile Durkheim, 1997, *The Normal and the Pathologi*, dalam Marvin E. Wolfgang at.al.(ed), *The Sosialogy of Crime and Delinquency*, Second Edition, John Wiley & Sons, 1990, dalam Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan karangan Buku Kedua pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum, Lembaga Kriminologi*, Universitas Indonesia Jakarta
- Evi Hartanti, 2005, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta
- Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Pikiran-pikiran Lepas*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta
- Marc Ancel, 1965, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problems*, Routledge & Kegan Paul, London
- Muladi, 1995, *Kapita Selekt Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang
- Saparinah Sadli, 1976, *Persepsi Sosial Mengenai Perilaku Pidana Menyimpang*, , hal. 56, dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung

Sheldon S. Steinberg dan David T. Austern, 1999, *Government, Ethics, and Managers, Penyelewengan Aparat Pemerintahan*, Remaja Rosalakarya, Bandung

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

#### **MAJALAH HUKUM :**

Supriyadi, "Beberapa Catatan Terhadap Kebijakan Legislatif Dalam Perundang-undangan Pidana di Indonesia", **Mimbar Hukum No. 40/11/2002**, Majalah Berkala Fakultas Hukum UGM

#### **INTERNET :**

<http://www.bappenas.go.id>. Diakses tanggal 5 Desember 2012

#### **KONGRES INTERNASIONAL :**

"*Crime Trends and Crime Prevention Strategies*", Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders 1980.

"*Crime Prevention in the Context of Development*", Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders 1985.

"*Social Aspects of Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development*", Eight United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders 1990.

"*Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty First Century*", Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders 2000.