

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kenyataan yang terbantahkan bahwa korupsi merupakan masalah besar bagi bangsa Indonesia. Korupsi secara faktual merupakan perbuatan yang sangat merugikan keuangan negara dan masyarakat sehingga dapat menghambat jalannya pembangunan nasional. Karena itu, pemberantasan korupsi tidak semata-mata bertujuan agar koruptor dijatuhi pidana penjara yang menjerakan, tetapi juga harus dapat mengembalikan kerugian negara yang telah dikorupsi. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Korupsi), juga telah memberikan beberapa upaya ekstra kepada penegak hukum diantaranya beban pembuktian terbalik dan sanksi pidana yang berat dan bersifat kumulatif, seperti pidana penjara, denda dan pidana pembayaran uang pengganti. Dengan hal tersebut diharapkan segala macam perbuatan yang sifatnya merugikan keuangan negara dapat dikikis habis di antaranya adalah dengan cara memaksimalkan daya kerja dan daya paksa peraturan perundang-undangan yang ada melalui penegakan hukum.

Dalam sistem pemidanaan di Indonesia, pidana denda menempati kedudukan yang penting, terutama dalam upaya mengembalikan kerugian negara yang telah dikorupsi. Pidana denda adalah pidana berupa sejumlah uang yang wajib dibayar oleh terpidana berdasarkan putusan pengadilan. Dalam Aturan Umum Kitab

Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP) pidana denda selain diatur dalam Pasal 10, juga pelaksanaannya diatur dalam Pasal 30 dan Pasal 31. Pasal 10 KUHP menempatkan pidana denda ke dalam kelompok pidana pokok sebagai urutan terakhir atau keempat, sesudah pidana mati, pidana penjara dan pidana kurungan. Menurut Sudarto, pidana denda masih termasuk dalam paket sanksi. Pidana ini juga bisa dipandang sebagai alternatif dari pidana pencabutan kemerdekaan. Di Eropa Barat, pidana ini bahkan menjadi lebih penting daripada pidana badan dan dipandang sebagai tidak kalah efektifnya, khususnya bagi orang-orang tertentu menurut keadaannya.¹

Pidana denda mempunyai karakteristik tersendiri dibandingkan dengan sanksi pidana lainnya. antara lain karena pidana denda lebih bersifat sederhana dalam arti tidak memerlukan tindakan lanjutan dan lembaga/istitusi baru dalam pelaksanaannya, namun tetap menimbulkan efek jera atau pencelaan tanpa merendahkan martabat terhadap pelaku tindak pidana. Dalam perkembangan pidana denda tidak saja mengenai banyaknya penggunaan pidana ini dalam penjatuhan pidana, akan tetapi juga mengenai besarnya minimum dan maksimum denda. Menurut Niniek Suparni, penyebab perkembangan pidana denda antara lain disebabkan oleh membaiknya secara tajam tingkat kesejahteraan masyarakat secara materiil. Sebagai akibat

¹ Suhariyono, *Pembaruan Pidana Denda di Indonesia: Pidana Denda Sebagai Sanksi Alternatif*, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, 2012, h. 16-17. Pidana denda merupakan bentuk pidana tertua, lebih tua daripada pidana penjara, dan mungkin sama tuanya dengan pidana mati. Reaksi masyarakat terhadap kejahatan dengan menggunakan pidana denda secara sistematis sudah dilaksanakan sejak lama oleh masyarakat yang mengenal aksara. Pidana denda telah dikenal sejak abad-abad pertama dalam perhitungan tahun manusia. Lihat J.E. Lokollo, *Pidana Denda dalam KUHP Baru*, Disertasi Universitas Airlangga, Surabaya, 1988, h. 207.

membaiknya tingkat kesejahteraan masyarakat membawa akibat terhadap perubahan watak (karakter) dari kriminalitas.²

Pemilihan penjatuhan sanksi pidana denda lebih berorientasi pada pertimbangan tingkat kesejahteraan atau kemampuan finansial pelaku tindak pidana sehingga sangat layak pelaku-pelaku tindak pidana yang bermotif keserakahan (korupsi) atau pelaku dari golongan ekonomi kuat dijatuhi pidana denda yang besar ataupun secara kumulatif dengan pidana lain, untuk menimbulkan efek jera dan mengurangi beban masyarakat (negara) dalam penanganan mereka. Becker dan Posner sebagaimana dikutip oleh Syaiful Bakhri mengemukakan bahwa penggunaan pidana denda mempunyai beberapa keuntungan dibandingkan dengan pidana penjara. Penggunaan pidana denda dapat menghindari biaya-biaya sosial yang dikeluarkan untuk memelihara penjara, menghindari penahanan yang tidak perlu, dan menghindari penyia-nyiaan modal manusia yang tidak berguna di dalam penjara.³

Meskipun demikian, berdasarkan berbagai hasil penelitian yang pernah dilakukan oleh para sarjana hukum pada umumnya menunjukkan bahwa justru penerapan pidana denda dalam pemidanaan di Indonesia belum maksimal. Pidana denda belum mempunyai fungsi dan peran yang maksimal karena penegak hukum cenderung memilih pidana penjara atau kurungan daripada pidana denda. Pidana penjara sampai saat ini masih lebih diutamakan dalam penetapan dan penjatuhan pidana dalam kaitannya dengan tujuan pemidanaan, terutama pencapaian efek jera bagi pelaku dan pencapaian pencegahan umum. Padahal perkembangan konsepsi

² Niniek Suparni, *Eksistensi Pidana Denda Dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, h. 47

³ Syaiful Bakhri, *Pidana Denda dan Korupsi*, FH UII-Total Media, Yogyakarta, 2009, h. 26.

baru dalam hukum pidana, yang menonjol adalah perkembangan mengenai sanksi alternatif yakni dari pidana hilang kemerdekaan ke pidana denda.

Hal demikian terlihat dari penegasan yang dikemukakan Muladi dan Barda Nawawi Arief, pidana denda merupakan jenis sanksi pidana yang lebih efektif dan lebih penting sebagai alternatif dari pidana pencabutan kemerdekaan. Namun dipihak lain, khususnya dalam praktik peradilan di Indonesia pidana denda merupakan jenis pidana pokok yang paling jarang dijatuhkan oleh para hakim.⁴ Dalam kaitan ini, Syaiful Bakhri menegaskan bahwa penerapan pidana denda bagi terpidana terutama dalam perkara korupsi belum sepenuhnya dapat diterapkan secara efektif.⁵ Ini disebabkan adanya sejumlah kendala teknis, yang menurutnya salah satunya adalah terkait sulitnya mengeksekusi sanksi denda.⁶

Masih menurut Bakhri, pelaksanaan pidana denda masih terikat pada ketentuan umum menurut Pasal 30 dan Pasal 31 KUHP. Menurut ketentuan dalam Pasal 30 KUHP, tidak ada batas waktu yang pasti kapan denda itu harus dibayar. Demikian juga tidak ada ketentuan mengenai tindakan-tindakan lain yang menjamin agar terpidana dapat dipaksa untuk membayar dendanya misalnya dengan jalan merampas atau menyita kekayaan harta benda terpidana. Menurut sistem KUHP, alternatif yang dimungkinkan dalam hal terpidana tidak mau membayar pidana denda hanyalah dengan mengenakan kurungan pengganti. Padahal sesungguhnya kurungan pengganti sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 30 KUHP hanya berkisar antara 6 (enam) hingga 8 (delapan) bulan. Hal inilah merupakan kelemahan

⁴ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, h. 125.

⁵ Syaiful Bakhri, *op.cit.*, h. 318.

⁶ *Ibid.*, h. 317.

penerapan pidana denda. Pada akhirnya hakim cenderung lebih memilih mengenakan pidana penjara daripada pidana denda.⁷

Dengan demikian tampak bahwa penerapan pidana denda dalam kasus-kasus konkrit terutama terhadap terpidana pelaku tindak pidana korupsi belum efektif, karena sulitnya mengeksekusi pidana denda. Bagi terpidana yang dikenakan sanksi denda dapat mengganti sanksi tersebut dengan pidana kurungan pengganti jika tidak mau atau tidak mampu membayar denda tersebut. Dalam pandangan Loebby Loqman, minimnya sarana pengganti pidana denda (yang hanya berupa kurungan pengganti) telah menyebabkan tunggakan kronis dalam realisasi pidana denda, karena tidak adanya keseimbangan antara pidana denda dengan pidana pengantinya.⁸

Dalam Laporan Keuangan Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 2013 merilis bahwa dalam kurun waktu 2005 sampai dengan 2013 terdapat uang denda yang belum dibayar para terpidana. Dari denda sebesar Rp. 18.123.000.000,- sebesar Rp. 5.000.000.000,- merupakan pengurangan dengan tunai dan subsidi badan, dan denda setelah penyesuain sebesar Rp. 13.123.000.000,-.⁹ Demikian pula dari hasil pemantauan yang dilakukan oleh ICW bahwa dari 210 kasus perkara korupsi di tahun 2014, tercatat hanya 249 terdakwa yang diwajibkan membayar denda. Sebanyak 127 terdakwa yang diwajibkan membayar denda pidana antara Rp. 25 juta hingga Rp. 50 juta. Koruptor yang divonis membayar denda antara Rp. 50 juta hingga Rp. 150 juta mencapai 19 orang. Selanjutnya 59 terdakwa dihukum

⁷ *Ibid.*, h. 320. Juga pada h. 415.

⁸ Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan*, Datacom, Jakarta, 2002, h. 114-117.

⁹ Laporan Keuangan Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 2013, h. 36-37.

membayar denda di atas 150 juta. Sementara 44 sisanya tidak membayarkan denda.¹⁰

Mengingat terbatasnya pengaturan pelaksanaan mengenai pidana denda dalam hukum positif Indonesia terutama dilihat dari efektifitasnya dalam memberikan efek jera terhadap pelaku tindak pidana dan efektifitasnya sebagai sarana bagi pemulihan kerugian negara, maka diperlukan adanya suatu kebijakan legislatif untuk mengoreksi terhadap kelemahan pelaksanaan pidana denda. Mengikuti stelsel hukum pidana yang berkembang saat ini dan dikaitkan dengan kebutuhan regulasi guna mengefektifkan bekerjanya pidana denda dalam suatu kebijakan legislatif tersebut, tampaknya penerapan ide pidana kerja sosial (*community service order*) sebagai alternatif pengganti pidana denda yang tidak dapat dibayar oleh terpidana korupsi merupakan ide yang diyakini dapat memberikan efek positif bagi bekerjanya pidana denda.

Dikatakan demikian karena terpidana korupsi dipastikan akan memilih membayar denda ketimbang melakukan sanksi pidana kerja sosial, mengingat efek malu yang ditimbulkan dari pidana kerja sosial sangat terasa bagi para terpidana korupsi. Dengan adanya ancaman pengganti denda jikalau tidak membayar sanksi denda yang dijatuhkan hakim, akan lebih mengefektifkan upaya pengembalian kerugian negara. Dengan kata lain, sanksi denda yang telah dijatuhkan hakim terhadap terpidana yang tidak dibayar dapat diganti dengan bekerja tanpa bayaran melalui kerja sosial. Terpidana dalam hal ini diberikan pilihan apakah membayar

¹⁰ "ICW Vonis Koruptor Tidak Sebanding Dengan Kerugian Negara" jurnalpatrolinews.com/?p=65617, diakses tanggal 11 Maret 2015.

denda atau memilih kerja sosial tanpa bayaran. Pidana kerja sosial disini merupakan suatu *shock treatment* dalam rangka menjamin eksekusi denda yang telah dijatuhkan hakim.

Kebutuhan ini menjadi penting karena jika hanya merujuk pada Rancangan KUHP, maka ide tersebut sulit untuk diterapkan, karena secara konseptual pidana kerja sosial hanya dapat diterapkan pada pelaku tindak pidana yang melakukan tindak pidana penjara tidak lebih dari 6 (enam) bulan atau pidana denda tidak lebih dari pidana denda Kategori I (Pasal 86 Angka (1) RUU KUHP). Meskipun demikian, di beberapa negara Eropa telah menerapkan pidana kerja sosial sebagai alternatif pengganti pidana denda yang tidak dibayar, seperti misalnya di Polandia, Republik Federasi Jerman, Inggris, Portugal, Belanda, Eropa Barat, Denmark, dan lain sebagainya. Roeslan Saleh sebagaimana juga dikutip oleh Bakhri mengemukakan di negara-negara Eropa telah diterapkan pidana kerja sosial yang bekerja untuk kepentingan umum, tidak dibayar dan sebagai alternatif tidak hanya bagi pidana penjara singkat, tetapi juga untuk pidana denda atau kurungan pengganti. Bekerja untuk kepentingan umum tanpa dibayar dapat pula sebagai pengganti denda seperti dipraktikkan di Portugal, Inggris dan Jerman.¹¹

Secara teoritis upaya untuk mengefektifkan pelaksanaan pidana denda terhadap pelaku tindak pidana korupsi melalui penerapan pidana kerja sosial sebagai alternatif pengganti denda yang tidak dibayar pada dasarnya sangat dimungkinkan untuk diformulasikan dalam UU Korupsi. Hal tersebut didasarkan pada

¹¹ Lihat uraian ini dalam Roeslan Saleh, *Pidana Lain Sebagai Pengganti Pidana Penjara*, Universitas Islam Riau Press, Pekanbaru, 1989, h. 2-3. Juga dalam Syaiful Bakhri, *Perkembangan Stelsel Pidana Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2009, h. 201-204.

pertimbangan bahwa tindak pidana korupsi merupakan kejahatan yang bersifat *extraordinary crime*, sehingga dalam pelaksanaannya pun dimungkinkan bagi lembaga pemberantas korupsi untuk menggunakan cara-cara yang luar biasa pula, sepanjang mendapat dukungan dan persetujuan dari lembaga pembentuk undang-undang. Bahkan lembaga pemberantas korupsi dimungkinkan untuk membentuk sendiri aturan (*self regulatory body*) bagi pelaksanaan pidana denda yang tidak dibayar dengan menerapkan pidana kerja sosial bagi pelaku tindak pidana korupsi. Pembentukan aturan tersendiri tersebut dimungkinkan mengingat tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana khusus yang diterapkan dalam keadaan khusus karena sifatnya yang *extraordinary crime*.

Penerapan ide pidana kerja sosial sebagai alternatif pengganti pidana denda atau kurungan pengganti pada dasarnya selain diakibatkan oleh tidak efektifnya penerapan pidana denda, juga diakibatkan adanya kenyataan sebagaimana yang ditegaskan Nyoman Serikat Putra Jaya bahwa korupsi di Indonesia sudah bersifat sistemik dan endemik sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara tetapi juga melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas.¹² Menurut Romli Atmasasmita, korupsi di Indonesia diibaratkan sudah menjadi virus flu yang menyebar ke seluruh tubuh pemerintahan sejak tahun 1960-an, bahkan langkah-langkah pemberantasannya pun masih tersendat-sendat sampai saat ini.¹³

¹² Nyoman Serikat Putra Jaya, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, h. 57.

¹³ Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi, Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Mandar Maju, Bandung, 2004, h. 1.

Gagasan penerapan sanksi kerja sosial sebagai alternatif pengganti pidana denda atau kurungan pengganti bagi terpidana korupsi justru sebagai terobosan baru dalam upaya pembaharuan hukum pidana. Gagasan untuk menerapkan kerja sosial ini justru sejalan dengan kalimat dalam konsideran huruf a UU Korupsi yang menyatakan :

”bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa”.¹⁴

Sehubungan dengan hal tersebut, Mantan Penasihat KPK Abdullah Hehamahua mengatakan sebagai berikut :

Hukuman penjara bagi koruptor dinilai tidak efektif...Guna menimbulkan efek jera koruptor perlu dikenakan sanksi sosial berupa membersihkan sampah di Jalan Jenderal Sudirman, dengan memakai baju tahanan korupsi. Mungkin tiga hingga enam bulan memakai baju koruptor, kemudian membersihkan sampah di jalan dan bekerja di perkebunan kelapa sawit”.¹⁵

Oleh karena pertimbangan sifat yang sangat merugikan masyarakat atas suatu tindakan korupsi maka ide pengenaan sanksi pidana berupa kerja sosial bagi pelaku tindak pidana korupsi yang tidak membayar denda adalah amat relevan untuk dikaji. Para penggiat korupsi dan aparat penegak hukum perlu memikirkan kembali (*review*) model pemberantasan korupsi saat ini yang hanya mengandalkan hukum pidana klasik. Pemidanaan dengan cara di penjara ternyata tidak memberikan rasa takut bahkan cenderung menguatkan alasan pemidanaan sebagai sarana balas dendam.

¹⁴ Republik Indonesia, Undang-undang tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang No. 20 Tahun 2001, menimbang, huruf a.

¹⁵ K. Yudha Wirakusuma, “Sanksi Sosial Tak Mempan untuk Koruptor”, <http://news.okezone.com/read/2013/05/22/339/811142/sanksi-sosial-tak-mempan-untuk-koruptor>, di akses pada tanggal 5 Juli 2014.

Tetapi balas dendam setengah hati dan tidak tuntas, sehingga perilaku dan habitus korup masih kuat menjadi kultur birokrasi Indonesia. Selain itu, pengaturan dalam hukum positif yang memberikan ruang bagi terpidana memilih alternatif pidana kurungan pengganti ketimbang membayar sanksi denda yang diputuskan hakim sudah saatnya ditiadakan agar dapat lebih menjamin bekerjanya pidana denda dalam sistem penegakan hukum pidana korupsi, sekaligus memberikan efek malu yang luar biasa bagi terpidana dan masyarakat pada umumnya sehingga tidak melakukan tindak pidana korupsi.

Penerapan ide pidana kerja sosial sebagai alternatif pengganti pidana denda yang tidak dibayar atau kurungan pengganti terhadap terpidana tindak pidana korupsi merupakan gagasan yang patut dipertimbangkan dalam upaya pembaharuan hukum pidana, terutama dalam wilayah hukum pidana korupsi. Penerapan ide pidana kerja sosial ini merupakan salah satu cara yang luar biasa dalam penanggulangan kejahatan korupsi, dan diharapkan dapat mempercepat pertumbuhan kesejahteraan rakyat, dengan cara penanggulangan terhadap sifat jahat yang terkandung dalam korupsi, serta dapat se-efisien dan se-efektif mungkin mengurangi dan mengembalikan kerugian keuangan negara yang ditimbulkan oleh perbuatan korupsi. Tampaknya sederhana, namun kondisi yang demikian justru memberikan efek jera yang dahsyat bagi pelaku korupsi.

Penerapan sanksi pidana kerja sosial merupakan suatu gagasan yang layak untuk dikaji dan dipertimbangkan ditengah kejenuhan masyarakat melihat ulah para koruptor saat ini, dimana jika hendak diterapkan pidana kerja sosial pada tindak

pidana korupsi, maka jenis sanksi pidana kerja sosial harus dimasukkan sebagai ketentuan baru dalam RUU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan berbagai hal yang telah diuraikan di atas, telah memotivasi penulis untuk melakukan penelitian lebih lanjut, yang selanjutnya dituangkan ke dalam suatu tesis dengan judul **”Penerapan Pidana Kerja Sosial Sebagai Alternatif Pengganti Pidana Denda Yang Tidak Dibayar Oleh Terpidana Korupsi”**.

B. Rumusan Masalah.

- a) Pidana kerja sosial pada beberapa negara di dunia dan eksistensinya dalam hukum pidana Indonesia.
- b) Pidana kerja sosial sebagai alternatif pengganti pidana denda yang tidak dibayar oleh terpidana tindak pidana korupsi di Indonesia.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a) Mengkaji dan menganalisis mengenai penerapan pidana kerja sosial dalam sistem penegakan hukum pidana di beberapa negara Eropa dan eksistensinya dalam hukum pidana Indonesia.
- b) Mengkaji, menganalisis dan menjawab mengenai penerapan pidana kerja sosial sebagai alternatif pengganti pidana denda yang tidak dibayar oleh terpidana pelaku tindak pidana korupsi di Indonesia.

2. Manfaat Penelitian

- a) Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan teoritis mengenai peluang penerapan ide pidana kerja sosial sebagai alternatif pengganti pidana denda yang tidak dibayar bagi terpidana

korupsi, sehingga dapat memberikan kontribusi positif bagi efektifnya penerapan pidana denda yang dijatuhkan hakim kepada terpidana dalam perkara-perkara tindak pidana korupsi di Indonesia

- b) Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi para perancang hukum mengenai penerapan konsep pidana kerja sosial sebagai alternatif pengganti pidana denda yang tidak dibayar dalam sistem pemidanaan Indonesia.

D. Kajian Teoritik

Untuk menganalisis permasalahan dalam penulisan tesis ini, teori yang digunakan sebagai landasan kajian teoritiknya adalah konsep kebijakan penegakan hukum sebagai bagian dari kebijakan hukum pidana. Penggunaan konsep ini didasarkan pada pemikiran teoritis bahwa kebijakan penanggulangan kejahatan pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu, kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan, sehingga merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum.¹⁶

Hal ini sejalan dengan pendapat Barda Nawawi Arief bahwa usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana). Karena

¹⁶ M. Arief Amrullah, *Politik Hukum Pidana Dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi Di Bidang Perbankan*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, h. 21; juga dalam Syaiful Bakhri, *Kebijakan Kriminal Dalam Perspektif Pembaruan Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Total Media-P3IH UMJ, Yogyakarta, 2010, h. 22.

itu sering pula dikatakan bahwa kebijakan hukum pidana juga merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).¹⁷ Bagi Bambang Waluyo, penegakan hukum merupakan bagian tak terpisahkan dari pembangunan hukum dan sebagai komponen integral dari pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka menegakkan pilar-pilar negara hukum.¹⁸

Sebagai suatu proses yang bersifat sistemik, maka penegakan hukum pidana menampakkan diri sebagai penerapan hukum pidana (*criminal law application*) yang melibatkan pelbagai sub sistem struktural berupa aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan masyarakat. Termasuk di dalamnya tentu saja lembaga penasehat hukum. Dalam hal ini penerapan hukum haruslah dipandang dari 3 (tiga) dimensi, yaitu :

1. Penerapan hukum dipandang sebagai sistem normatif (*normative system*) yaitu penerapan keseluruhan aturan hukum yang menggambarkan nilai-nilai sosial yang didukung oleh sanksi pidana.
2. Penerapan hukum dipandang sebagai sistem administratif (*administrative system*) yang mencakup interaksi antara pelbagai aparat penegak hukum yang merupakan sub sistem peradilan diatas.
3. Penerapan hukum pidana merupakan sistem sosial (*social system*), dalam arti bahwa dalam mendefinisikan tindak pidana harus pula diperhitungkan pelbagai perspektif pemikiran yang ada dalam lapisan masyarakat. Sehubungan dengan pelbagai dimensi di atas dapat dikatakan bahwa sebenarnya hasil penerapan hukum pidana harus menggambarkan keseluruhan hasil interaksi antara hukum, praktek administratif dan pelaku sosial.¹⁹

¹⁷ Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, h. 29.

¹⁸ Bambang Waluyo, *Masalah Tindak Pidana dan Upaya Penegakan Hukum*, Sumber Ilmu Jaya, Jakarta, 2006, h. 61.

¹⁹ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995, h. 41.

Bertolak dari pendekatan kebijakan itu pula, Sudarto berpendapat bahwa dalam kebijakan penegakan hukum dalam rangka penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiel spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengugeran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spiritual) atas warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil.
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overvelasting*).²⁰

Dalam upaya untuk menanggulangi tindak pidana korupsi dengan sarana hukum pidana kiranya perlu juga diperhatikan tujuan pemidanaan dan pemberian sanksi pidana adalah upaya untuk menanggulangi kejahatan dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat dan keadilan bagi pelaku tindak pidana, sehingga perlu mendapat perhatian mengingat begitu masifnya korupsi di Indonesia. Selain itu, untuk menjerat koruptor masih terdapat kelemahan khusus pengaturan berkaitan dengan pembebanan pembuktian dan sanksi pidananya.

Menurut Herbert L. Packer, sanksi pidana adalah suatu alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang dimiliki untuk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar serta untuk menghadapi ancaman-ancaman. Selanjutnya Packer menyatakan bahwa :

²⁰ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1997, h. 44-48.

1. *(The criminal sanction is indispensable; we could not, now or in the foreseeable future get along, without it).* Sanksi pidana sangatlah diperlukan; kita tidak dapat hidup, sekarang maupun dimasa yang akan datang, tanpa pidana.
2. *(The criminal sanction is the best available device we have for dealing with gross & immediate harms and threats from harms).* Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki utk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar dan segera serta utk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya
3. *(The criminal sanction is at once prime guarantor and prime threatener of human freedom. Used provedently and humanely, it is Guarantor; used indiscriminately and, it is coercively threatener)* Sanksi pidana suatu ketika merupakan penjamin yang utama dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat-cermat dan secara manusiawi, ia merupakan pengancam apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa.²¹

Dengan demikian Packer berpendapat bahwa menggunakan sanksi pidana untuk menanggulangi kejahatan dalam kerangka penegakan hukum pidana harus dilakukan dengan hati-hati, sebab bukan tidak mungkin penggunaan sanksi pidana itu akan menjadi semacam "bumerang", dalam arti justru akan menimbulkan bahaya dan meningkatkan jumlah kejahatan dalam masyarakat.

E. Metode Penelitian.

1. Tipe Penelitian.

Tipe penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum dogmatik (*dogmatic law research*) atau penelitian doktrinal, yang ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum melalui analisis terhadap pokok permasalahan. Menurut Roni Hanitijo Soemitro, penelitian hukum normatif diartikan sebagai penelitian yang digunakan untuk

²¹ Herbert L. Packer, *The Limits of The Criminal Sanction*, Stanford California University Press, California, 1967, h. 344-346..

mengkaji kaidah-kaidah dan asas-asas hukum.²² Dalam pendekatan hukum normatif, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law ini book*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma sebagai patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.²³ Penelitian hukum normatif dipergunakan dengan titik berat penafsiran dan konstruksi hukum untuk mendapatkan kaidah-kaidah hukum, konsepsi-konsepsi, inventarisasi peraturan hukum serta penerapan hukum *in concreto*.

2. Pendekatan Masalah

Adapun pendekatan yang diterapkan untuk membahas permasalahan penelitian ini adalah melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Penggunaan pendekatan perundang-undangan ditujukan untuk mencari *ratio logis* dan dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan. Dengan mempelajari *ratio logis* dan dasar ontologis suatu undang-undang, maka akan mampu menangkap kandungan filosofis yang ada dibelakang undang-undang itu.²⁴ Penelitian ini juga selain menggunakan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) yaitu terkait penerapan pidana kerja sosial di beberapa negara Eropa, seperti Polandia, Jerman, Inggris, Portugal, Belanda, dan Denmark, dan negara-negara Amerika seperti Amerika Serikat dan Kanada. Selain itu juga dengan pendekatan konseptual (*conceptual*

²² Roni Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, h. 10.

²³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 118.

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, h. 93-94.

approach), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Dengan memadukan ketiga pendekatan tersebut, penelitian ini akan dapat memberikan kejelasan mengenai konsep penerapan pidana kerja sosial sebagai alternatif pengganti pidana denda bagi pelaku tindak pidana korupsi.

3. Sumber Hukum

Sumber hukum yang utama dalam penelitian hukum normatif berasal dari data sekunder, yang diperoleh melalui studi dokumen/kepuustakaan (*library research*). Data sekunder dalam penelitian ini berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perundang-undangan, traktat dan yurisprudensi yang terkait penelitian. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti literatur tulisan pakar hukum dibidangnya, Rancangan UU, majalah, makalah, jurnal, artikel surat kabar, data melalui jaringan internet dan hasil penelitian terkait. Sedangkan bahan hukum tersier, yaitu bahan yang

menjelaskan bahan hukum primer dan tersier, seperti kamus istilah hukum, kamus bahasa dan ensiklopedi.

4. Analisis

Analisa dilakukan dengan cara *kualitatif normatif*. Dari data yang diperoleh melalui studi dokumenter tersebut, akan dikualifikasikan secara kualitatif normatif dalam kategori tertentu, disusun secara sistematis untuk mempermudah pengecekan kelengkapannya. Selanjutnya dalam rangka menganalisis data dan menarik kesimpulan dari hasil penelitian, bahan baku yaitu data primer dan data sekunder dianalisis dengan metode kualitatif untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif analitis. Dalam melakukan analisis kualitatif yang bersifat deskriptif dan preskriptif ini, penganalisisan bertitik tolak dari analisis yuridis sistematis.

F. Sistematika Penulisan.

Hasil penelitian ini akan disusun dalam bentuk tesis dengan menggunakan sistematika sebagai berikut :

I. **PENDAHULUAN.** Berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, kajian teoritik, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

II. **PIDANA KERJA SOSIAL PADA BEBERAPA NEGARA DI DUNIA DAN EKSISTENSINYA DALAM HUKUM PIDANA INDONESIA.**

Berisi uraian tentang : (1) Konsepsi Dasar dan Sejarah Perkembangan Pidana Kerja Sosial, (2) Penerapan Pidana Kerja Sosial Pada Beberapa Negara di Dunia dan (3) Eksistensi Pidana Kerja Sosial Dalam Hukum Pidana Indonesia.

III. ANALISIS PENERAPAN PIDANA KERJA SOSIAL SEBAGAI ALTERNATIF PENGGANTI PIDANA DENDA YANG TIDAK DIBAYAR OLEH TERPIDANA KORUPSI. Berisi : (1) Pidana Denda dalam Hukum Positif Indonesia dan Problematikanya, (2) Pidana Denda Bagi Terpidana Korupsi Dalam Praktik, dan (3) Pidana Kerja Sosial Sebagai Alternatif Pengganti Pidana Denda Yang Tidak Dibayar Dalam Tindak Pidana Korupsi.

IV. PENUTUP. Berisi tentang Kesimpulan dan Saran.

