

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Menurut Artidjo Alkostar, tindak pidana korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*), karena korupsi di Indonesia sudah meluas dan sistematis yang melanggar hak-hak ekonomi masyarakat, sehingga memerlukan cara-cara pemberantasan korupsi yang luar biasa.<sup>1</sup> Korupsi tidak hanya mengancam perekonomian negara saja, tetapi juga mengancam pertumbuhan dan perkembangan pembangunan nasional. Berbagai regulasi telah dibentuk bahkan berbagai macam upaya telah dilakukan oleh pemerintah guna memberantas kejahatan korupsi di Indonesia, namun hasilnya masih jauh dari kata memuaskan.

Indeks Persepsi Korupsi (CPI) yang dirilis *Transparency International Indonesia*, memperlihatkan bahwa indeks antikorupsi masih tertatih-tatih. Pada tahun 2021, CPI Indonesia berada pada skor 38/100 dengan peringkat 96 dari 180 negara yang disurvei.<sup>2</sup> Skor tersebut naik 1 poin dari tahun 2020 yang berada pada skor 37/100.<sup>3</sup> Tren penindakan

---

<sup>1</sup> Rodliyah dan Salim HS, 2022, *Pengantar Hukum Tindak Pidana Korupsi Pasca-Berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, hlm. 25.

<sup>2</sup> *Transparency International Indonesia*, Indeks Persepsi Korupsi 2021: Korupsi, Hak Asasi Manusia dan Demokrasi, <https://ti.or.id/indeks-persepsi-korupsi-2021-korupsi-hak-asasi-manusia-dan-demokrasi/>, diakses 20 November 2022.

<sup>3</sup> *Ibid.*

kasus korupsi yang ditangani oleh aparat penegak hukum cenderung fluktuatif, baik dari jumlah kasus maupun tersangka, sedangkan potensi nilai kerugian negara yang ditimbulkan akibat korupsi selalu mengalami peningkatan<sup>4</sup>.

Berdasarkan data *Indonesia Corruption Watch* (ICW), pada semester I tahun 2022 aparat penegak hukum yang paling banyak menindak kasus korupsi adalah kejaksaan, yaitu sebanyak 183 kasus dengan 413 tersangka dan kerugian negara sebesar Rp30,791 triliun. Kepolisian menangani 54 kasus dengan 141 tersangka dan kerugian negara sebesar Rp853 miliar. Sementara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menangani 15 kasus dengan 58 tersangka dan kerugian negara sebesar Rp2,021 triliun.<sup>5</sup> Aktor yang paling banyak terjerat kasus korupsi dan menduduki peringkat 3 teratas pada semester I tahun 2022 adalah pegawai pemerintahan daerah yaitu sebanyak 167 kasus, swasta 140 kasus, dan kepala desa 59 kasus.<sup>6</sup>

Pemidanaan terhadap koruptor diharapkan dapat memberikan efek jera kepada pelaku dan memberikan rasa takut kepada orang lain. Faktanya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menemukan bahwa di beberapa daerah kabupaten/kota *deterrent effect* tersebut tidak kunjung timbul. Banyak kepala daerah yang ditangkap oleh Komisi Pemberantasan

---

<sup>4</sup> Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan ICW, Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Korupsi Semester I Tahun 2022, <https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Tren%20Penindakan%20Semester%20I%202022.pdf>, diakses 27 Oktober 2022.

<sup>5</sup> Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan ICW, *Loc. Cit.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

Korupsi (KPK) kemudian digantikan oleh wakilnya yang akhirnya juga ditangkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), selanjutnya melalui pemilihan daerah ditetapkan pemimpin yang baru, namun juga berakhir ditangkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Bahkan rantai korupsi ini tidak hanya terjadi secara institusi, melainkan juga secara kekeluargaan. Hal ini menunjukkan bahwa penegakan hukum tidak akan pernah cukup apabila yang diselesaikan hanya hilirnya saja, sementara hulunya yang berupa proses politik yang melahirkan pemimpin tidak pro rakyat terus berkembang.<sup>7</sup>

Hukum pemberantasan korupsi di Indonesia masih menerapkan konsep *retributive justice* dalam pemidanaan pelaku yang hanya berfokus pada tujuan pembalasan tanpa memperhatikan salah satu tujuan utama dari pemberantasan tindak pidana korupsi, yaitu pemulihan kerugian keuangan negara.<sup>8</sup> Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menegaskan bahwa:

“Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.”

---

<sup>7</sup> Nurul Gufron dalam Webinar Nasional “*Restorative Justice* untuk Penyelesaian Kasus Korupsi” yang diselenggarakan oleh Perhimpunan Dosen Ilmu Hukum Pidana Indonesia (DIHPA) pada tanggal 28 Oktober 2022.

<sup>8</sup> Rida Ista Sitepu dan Yusona Piadi, 2019, “Implementasi Restoratif Justice dalam Pemidanaan Pelaku Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Rechten: Riset Hukum dan Hak Asasi Manusia*, VolII/2019, Universitas Nusa Putra, hlm. 2.

Faktanya penerapan konsep *retributive justice* tersebut tidak mampu memberantas korupsi yang terjadi di Indonesia, meskipun para pelaku korupsi sudah diancam dengan hukuman pidana maksimal. Pengembalian kerugian keuangan negara juga tidak optimal. Berdasarkan data *Indonesia Corruption Watch* (ICW), uang pengganti yang kembali ke negara pada tahun 2020 hanya sebesar Rp8,9 triliun, padahal total kerugian negara akibat tindak pidana korupsi mencapai Rp56,7 triliun.<sup>9</sup>

Dewasa ini pengaturan beberapa pasal dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mengutamakan hukuman pidana penjara dan denda juga sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan hukum internasional. *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) telah membuka peluang bagi setiap negara pihak untuk melakukan penyelesaian perkara tindak pidana korupsi melalui *restorative justice* dengan memperhatikan fokus pengembalian kerugian keuangan negara. Konvensi tersebut ditandatangani oleh 133 negara termasuk Indonesia dan telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003).<sup>10</sup>

Konsep *retributive justice* dinilai tidak efisien dan arah pemberantasan korupsi juga telah berubah dari *follow the suspect* menjadi

---

<sup>9</sup> Tatang Guritno, Data ICW 2020: Kerugian Negara Rp56,7 Triliun, Uang Pengganti dari Koruptor Rp8,9 Triliun, <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/22/19301891/data-icw-2020-kerugian-negara-rp-567-triliun-uang-pengganti-dari-koruptor-rp>, diakses 27 Oktober 2022.

<sup>10</sup> Rida Ista Sitepu dan Yusona Piadi, *Loc. Cit.*

*follow the money*, oleh karenanya timbul pemikiran mengenai penerapan *restorative justice* sebagai upaya terobosan dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia. Gagasan tersebut diinisiasi oleh Jaksa Agung Sanitiar Burhanuddin yang disampaikan pada saat rapat kerja dengan Komisi III DPR RI pada tanggal 27 Januari 2022 dan terus menjadi sorotan hingga saat ini. Ia meminta jajarannya untuk tidak memroses hukum pelaku korupsi yang mengakibatkan kerugian negara di bawah Rp50 juta, tetapi cukup diselesaikan dengan cara pengembalian kerugian keuangan negara.<sup>11</sup> Hal ini dimaksudkan agar proses hukum dapat diselesaikan sesuai dengan asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan.<sup>12</sup> Di samping itu, komisioner Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Johanis Tanak dalam proses uji kepatutan dan kelayakan sebagai calon Wakil Ketua KPK di Komisi DPR RI pada tanggal 28 September 2022 juga menyampaikan pendapatnya terkait penerapan *restorative justice* untuk perkara korupsi. Ia menyampaikan bahwa pelaku korupsi tidak perlu diproses hukum, karena justru akan menambah kerugian negara, sedangkan apabila diterapkan *restorative justice* membuat negara tidak perlu mengeluarkan biaya untuk memroses kasus korupsi.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Agus Sahbani, Penjelasan Kejaksaan Soal Polemik Korupsi Di Bawah Rp50 Juta <https://www.hukumonline.com/berita/a/penjelasan-kejaksaan-soal-polemik-korupsi-di-bawah-rp50-juta-1t61fba1f803a4f/?page=1>, diakses 27 Oktober 2022.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> CNN Indonesia, Johanis Tanak Bicara Restorative Justice Kasus Korupsi Usai Dilantik, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20221028115429-12-866529/johanis-tanak-bicara-restorative-justice-kasus-korupsi-usai-dilantik>, diakses 27 Oktober 2022.

Wacana tersebut menimbulkan pro dan kontra di berbagai kalangan termasuk akademisi. Hal tersebut karena dinilai bertentangan dengan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Selain itu, mengingat tindak pidana korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) dan merupakan kejahatan publik yang korbannya tidak hanya orang perorangan atau sekelompok orang saja melainkan masyarakat umum, sedangkan *restorative justice* ini mentikberatkan pada pemulihan korban dan bukan pembalasan, sehingga korban dalam hal ini masyarakat umum harus sepakat dan mau memaafkan pelaku. Berdasarkan paparan di atas, Penulis memandang perlu untuk meneliti lebih lanjut dengan tema penelitian “Peluang Penerapan *Restorative Justice* dalam Proses Penuntutan Tindak Pidana Korupsi.”

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apa saja faktor pendukung dan faktor penghambat penerapan *restorative justice* dalam proses penuntutan tindak pidana korupsi?
2. Bagaimana peluang penerapan konsep *restorative justice* dalam proses penuntutan tindak pidana korupsi?

## **C. Tujuan Riset**

1. Untuk mengetahui faktor pendukung dan faktor penghambat penerapan *restorative justice* dalam proses penuntutan tindak pidana korupsi.
2. Untuk mengetahui peluang penerapan konsep *restorative justice* dalam proses penuntutan tindak pidana korupsi.

## **D. Manfaat Riset**

### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan perkembangan hukum pidana mengenai tindak pidana korupsi pada khususnya.

### 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi:

#### a. Aparat Penegak Hukum

Diharapkan dapat meningkatkan sinergi dan kerja sama antar aparat penegak hukum guna memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia.

#### b. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Diharapkan dapat mendorong program-program atau aksi-aksi pencegahan korupsi melalui kerja sama dengan pemerintah dan aparat penegak hukum serta mengimplementasikannya guna memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia.

#### c. Masyarakat

Diharapkan dapat berkontribusi dengan pemerintah dan aparat penegak hukum dalam upaya memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia.

## E. Keaslian Riset

Penelitian hukum dengan judul “Peluang Penerapan *Restorative Justice* dalam Proses Penuntutan Tindak Pidana Korupsi” merupakan hasil karya asli penulis dan bukan merupakan hasil plagiasi maupun duplikasi dari penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti lain. Adapun sebagai pembanding, terdapat beberapa penelitian dengan topik serupa, yaitu:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Rida Ista Sitepu, S.H., M.H. dan Yusona Piadi, S.H., M.H. dengan judul “Implementasi *Restoratif Justice* dalam Pemidanaan Pelaku Tindak Pidana Korupsi”.

Rumusan masalah:

1. Bagaimanakah konsep pemidanaan pelaku tindak pidana korupsi dalam perspektif *restorative justice*?
2. Bagaimanakah implementasi konsep *restoratif justice* dalam hukum pemberantasan korupsi guna menguatkan tujuan pengembalian kerugian negara oleh pelaku tindak pidana korupsi?

Hasil penelitian:

Paradigma *retributive justice* dalam pemberantasan tindak pidana korupsi sudah tidak relevan lagi dengan tujuan utama hukum pemberantasan korupsi di Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan perubahan paradigma yaitu konsep *restorative justice* dalam rangka untuk menyelamatkan aset negara daripada fokus untuk memenjarakan koruptor. Konsep tersebut dapat diimplementasikan dalam bentuk penguatan norma-norma pengembalian kerugian negara dari sebagai

pidana tambahan menjadi pidana pokok. Adapun untuk mengantisipasi pelaku tidak mampu membayar kerugian tersebut, maka konsep kerja paksa dapat diterapkan dibanding memenjarakan koruptor.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Herwan Budiah, Dudu Duswara, dan Joko T. Suroso dengan judul “*Restorative Justice* dalam Tindak Pidana Korupsi Dikaitkan dengan Pengembalian Kerugian Keuangan Negara”.

Rumusan masalah:

1. Bagaimana pendekatan *restorative justice* dalam menyelesaikan permasalahan tindak pidana korupsi di Indonesia?
2. Bagaimana kendala penerapan *restorative justice* dalam tindak pidana korupsi dikaitkan dengan pengembalian kerugian keuangan negara?

Hasil penelitian:

Pendekatan *restorative justice* dalam penyelesaian tindak pidana korupsi belum memiliki payung hukum yang kuat. Kendala penerapan *restorative justice* dalam tindak pidana korupsi jika dikaitkan dengan pengembalian kerugian negara adalah masih disikapi secara kontroversional, karena dianggap hanya berlaku untuk korban yang nyata atau individu maupun sekelompok masyarakat saja dan tidak berlaku apabila korbannya adalah negara.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Helena Hestaria, Made Sugi Hartono, dan Muhamad Jodi Setianto dengan judul “Tinjauan Yuridis Penerapan

Prinsip *Restorative Justice* Terhadap Tindak Pidana Korupsi dalam Rangka Penyelamatan Keuangan Negara”.

Rumusan masalah:

1. Bagaimana penerapan konsep *restorative justice* dalam hukum pemberantasan korupsi guna menguatkan tujuan pengembalian kerugian negara oleh pelaku tindak pidana korupsi yang akhir-akhir ini semakin meningkat?
2. Apakah konsep *restorative justice* dalam tindak pidana korupsi dapat diterapkan dalam hukum Indonesia?

Hasil penelitian:

Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi masih menerapkan konsep *retributive justice* dalam kaitannya dengan perampasan harta kekayaan hasil tindak pidana korupsi, sedangkan bentuk pertanggungjawaban pidana perampasan harta kekayaan pelaku tindak pidana korupsi hanya sebagai pidana tambahan yang bersifat alternatif dan komplementer serta tidak mendukung upaya pemulihan kerugian negara.

Secara teoritis dan yuridis konsep *restorative justice* dalam tindak pidana korupsi dapat diterapkan dalam hukum Indonesia selama tidak bertentangan dengan peraturan yang telah ada.

Penelitian pertama, kedua, dan ketiga berbeda dengan penelitian yang akan penulis teliti dengan judul “Peluang Penerapan *Restorative*

*Justice* dalam Proses Penuntutan Tindak Pidana Korupsi,” karena penelitian ini akan berfokus pada faktor pendukung dan faktor penghambat beserta peluang penerapan *restorative justice* dalam proses penuntutan tindak pidana korupsi.

## **F. Batasan Konsep**

### 1. *Restorative Justice*

*Restorative justice* adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan.

### 2. Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi adalah suatu tindak pidana yang meliputi perbuatan yang merugikan keuangan negara, suap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, dan gratifikasi sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *Jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

### 3. Penuntutan

Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan

menurut cara yang diatur di dalam Undang-Undang agar diperiksa dan diputus oleh hakim di persidangan.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang berfokus pada norma hukum. Penelitian hukum normatif memerlukan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai data utama.

### **2. Sumber Data**

Data yang digunakan dalam penelitian normatif ini adalah data sekunder yang meliputi:

#### **a. Bahan hukum primer**

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki daya mengikat bagi subyek hukum. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, meliputi:

- 1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana
- 2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- 3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

- 4) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban
  - 5) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
  - 6) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia
  - 7) Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif
  - 8) *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC)
- b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang tidak memiliki daya mengikat bagi subyek hukum. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, meliputi:

- 1) Pendapat hukum yang dipublikasikan dalam buku, jurnal, laporan hasil penelitian, dan surat kabar
- 2) Pendapat narasumber

Adapun narasumber dalam penelitian ini, yaitu:

- a) Dr. R. Narendra Jatna, S.H., LL.M., selaku Kepala Biro Perencanaan Kejaksaan Agung Republik Indonesia

- b) Anisah Hikmiyati, S.H., M.H., selaku Jaksa Madya di Kejaksaan Negeri Yogyakarta
- c) Andreas Nathaniel Marbun, S.H., LL.M., selaku peneliti *Indonesia Judicial Research Society (IIRS)*
- d) Lalola Easter Kaban, S.H., selaku peneliti *Indonesia Corruption Watch (ICW)* Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan
- e) Zaenur Rohman selaku peneliti Pusat Kajian Anti Korupsi (PUKAT) Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

### 3. Cara Pengumpulan Data

#### a. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca kemudian mengumpulkan dalam bentuk catatan tertulis bagian-bagian penting dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terkait dengan permasalahan hukum yang akan diteliti.

#### b. Wawancara

Penulis menyusun pertanyaan yang akan diajukan kepada narasumber terlebih dahulu kemudian wawancara dilakukan dengan cara memberikan pertanyaan terstruktur yang telah disusun oleh penulis secara langsung kepada narasumber terkait dengan permasalahan hukum yang akan diteliti. Adapun narasumber dalam penelitian ini, yaitu:

- 1) Dr. R. Narendra Jatna, S.H., LL.M., selaku Kepala Biro  
Perencanaan Kejaksaan Agung Republik Indonesia
- 2) Anisah Hikmiyati, S.H., M.H., selaku Jaksa Madya di  
Kejaksaan Negeri Yogyakarta
- 3) Andreas Nathaniel Marbun, S.H., LL.M., selaku peneliti  
*Indonesia Judicial Research Society (IJRS)*
- 4) Lalola Easter Kaban, S.H., selaku peneliti *Indonesia Corruption  
Watch (ICW)* Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan
- 5) Zaenur Rohman selaku peneliti Pusat Kajian Anti Korupsi  
(PUKAT) Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

#### 4. Analisis Data

Analisis data dilakukan terhadap:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan, sesuai lima tugas ilmu hukum normatif atau dogmatif, yaitu dekripsi hukum positif, sistematisasi hukum positif, analisis hukum positif, interpretasi hukum positif, dan menilai hukum positif.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang berupa pendapat hukum dianalisis, kemudian dicari perbedaan dan persamaan pendapat hukumnya.

c. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder diperbandingkan dan dicari ada tidaknya kesenjangan.

Penarikan simpulan dalam penelitian hukum normatif ini menggunakan metode berfikir deduktif yang prosesnya sangat tergantung pada permasalahan hukum yang diteliti.

