

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Kejahatan di Indonesia telah berkembang secara sistematis. Beberapa perilaku ilegal dipandang sebagai pelanggaran kecil dari hukum, sementara yang lain dipandang hanya sebagai kebiasaan. Karena pelaku kejahatan yang terlibat sudah berada pada level ekonomi dan birokrat tinggi, korupsi seringkali dianggap sebagai perilaku yang berada di luar hukum (high level birokrasi). Proses pembuktian atas tindakan korupsi yang melibatkan pemerintah ini tentu akan sangat kompleks. Tujuan pemberantasan korupsi berbenturan dengan kepentingan penguasa yang terutama melibatkan birokrat, sehingga memunculkan pernyataan bahwa korupsi merupakan perbuatan yang berada di luar hukum dan tidak tersentuh hukum (Indriyanto Seno Adji, 2012: 27).

Kasus korupsi yang terjadi di Indonesia saat ini cukup serius dan telah mengakar di setiap lapisan masyarakat. Praktik korupsi semakin sistematis, canggih, dan meluas dari tahun ke tahun, baik dari sisi kuantitas maupun jumlah kerugian keuangan negara dari sisi kualitas, yang semakin metodis, canggih, dan semakin berkembang cakupannya di semua bagian masyarakat. Meningkatnya korupsi yang tidak terkendali akan menimbulkan kesengsaraan tidak hanya dalam perekonomian nasional, tetapi juga dalam kehidupan berbangsa dan bernegara secara keseluruhan. Maraknya pertumbuhan tindak pidana korupsi di Indonesia telah mengaburkan batas antara siapa, mengapa, dan bagaimana. Korupsi tidak lagi sebatas pada pemegang jabatan dan kepentingan khusus, tetapi telah menjadi

isu baik di sektor publik maupun komersial. (Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2008:1).

Menurut data *Transparency International Indonesia* (TII) mengungkapkan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia tahun 2020 berada di skor 37. Turun sebanyak tiga poin dari tahun sebelumnya. Indonesia berada di peringkat 102 dari 180 negara yang dilibatkan. Menurut Lembaga pemantau indeks korupsi global, *Transparency International* merilis laporan bertajuk '*Global Corruption Barometer-Asia*' dan Indonesia masuk menjadi negara nomor tiga paling korup di Asia. Posisi pertama ditempati India di ikuti Kamboja di peringkat kedua sedangkan di level ASEAN, Indonesia berada di peringkat lima (*Transparency Internasional*, 2020).

Berdasarkan data lembaga swadaya masyarakat anti-korupsi *Indonesia Corruption Watch* (ICW) merilis Laporan Tren Penindakan Kasus Korupsi Semester 1 tahun 2021. Melalui data yang dikumpulkan ICW, jumlah penindakan kasus korupsi selama enam bulan awal tahun 2021 mencapai angka 209 kasus. Jumlah kasus naik dibanding periode yang sama di tahun sebelumnya, yaitu 169 kasus. ICW juga menyatakan nilai kerugian negara akibat korupsi terus meningkat. Pada semester 1 2020, nilai kerugian negara dari kasus korupsi sebesar Rp 18,173 triliun, kemudian di semester 1 2021 nilainya naik mencapai Rp 26,83 triliun. Jika dihitung secara persentase, terjadi kenaikan nilai kerugian negara akibat korupsi sebesar 47,6 persen. Dalam empat tahun terakhir, nilai kerugian negara selalu menunjukkan tren yang terus meningkat, sedangkan angka penindakan kasus korupsi cenderung fluktuatif (ICW, 2021).

Kasus korupsi yang terus meningkat dan sistematis sudah tentu sangat merugikan keuangan negara. Beberapa kasus korupsi terbesar di Indonesia yang sangat merugikan keuangan negara *Pertama* kasus BLBI dengan total kerugian negara dalam kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) mencapai Rp109 triliun lebih. *Kedua* kasus Asabri yang berdasarkan data dari BPK Indonesia mengalami kerugian sekitar 22,78 Triliun. *Ketiga* kasus jiwasraya yang berbalut investasi hasil kerja sama dengan sejumlah bank sebagai agen penjual. Berdasarkan data BPK akibat dari kasus ini Indonesia mengalami kerugian sekitar 16,8 Triliun. (Detha Arya Tifada, 2021). Melalui kasus ini maka dapat dilihat bahwa korupsi di Indonesia sangat merugikan negara.

Kerugian keuangan negara akibat korupsi yang timbul akibat tindak pidana korupsi harus segera dikembalikan. Keuangan negara memegang peranan penting dalam penyelenggaraan ketatanegaraan, termasuk penyelenggaraan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, setiap kerugian negara harus segera diperbaiki agar tidak mengganggu operasional negara. Kerugian negara dapat dipulihkan melalui mekanisme administratif, seperti kompensasi pelaku, mekanisme tindakan perdata, atau mekanisme tindakan pidana (Indonesia (1), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) 2004 Nomor 5, dan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4355, Pasal 59 ayat (1), yang mengatur tentang setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh suatu perbuatan melanggar hukum atau kelalaian seseorang). (Agus Rusianto, 2015: 252).

Salah satu tujuan dari kampanye tindak pidana korupsi di Indonesia adalah untuk memulihkan kerugian keuangan negara untuk kepentingan rakyat dan untuk

memprediksi berbagai masalah di berbagai bidang. Optimalisasi pengembalian kerugian keuangan negara juga menjadi landasan bagi perumusan pemidanaan bagi pelaku korupsi, namun dalam pelaksanaannya terdapat kendala berupa substansi, struktur, dan budaya dalam upaya pemulihan kerugian keuangan negara melalui pemidanaan pelaku korupsi. (Budi Suhariyanto, 2016: 423).

Norma pemberantasan korupsi di Indonesia yang berlaku saat ini, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 diubah dengan Undang-Undang 25 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, secara sistematis belum mencerminkan besarnya pemberantasan korupsi dalam melindungi aset negara melalui kerugian negara oleh pelaku korupsi. Dalam pemidanaan pelanggar korupsi, undang-undang tindak pidana korupsi Indonesia masih menganut paradigma keadilan *retributive*. Akibatnya, pelaku korupsi tidak dapat dipidana dengan alasan apapun selain retribusi.

Dalam mengatasi permasalahan tindak pidana korupsi Indonesia masih menggunakan paradigma *retributive justice*, dengan sistem peradilan yang menitikberatkan pada pemidanaan atau balas dendam terhadap pelakunya, yang tentunya tidak sejalan dengan tujuan besar pemberantasan korupsi, sehingga menjadi penghambat upaya pemulihan aset negara melalui pemulihan. Kesulitan ini muncul baik pada tataran prosedural dan teknis. Norma hukum yang ada tidak mampu mengimbangi modus operandi tindak pidana korupsi pada tataran prosedural, misalnya dalam perkara tindak pidana korupsi yang hasil tindak pidananya diterima atau dinikmati oleh pihak ketiga, hal ini mengakibatkan

kerugian negara sulit dipulihkan. Pada tataran teknis misalnya, untuk korupsi korporasi, selain undang-undang yang mengizinkan korporasi menunjuk orang lain untuk mewakilinya di pengadilan, hukuman berat dibatasi pada denda dengan hukuman maksimum sepertiga dari hukuman tambahan.

Hambatan ini muncul baik pada tataran prosedural maupun teknis. Norma hukum yang ada tidak mampu mengimbangi modus operandi tindak pidana korupsi pada tataran prosedural, misalnya dalam perkara tindak pidana korupsi yang hasil tindak pidananya diterima atau dinikmati oleh pihak ketiga. Pada tataran teknis kesulitan terjadi ketika korupsi dilakukan korporasi, selain undang-undang yang mengizinkan korporasi menunjuk orang lain untuk mewakili mereka di pengadilan, hukuman berat dibatasi pada denda dengan hukuman maksimum sepertiga dari hukuman tambahan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (6) dan (7) UU No. 31/1999 yang diubah dengan UU No. 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan demikian, upaya pengembalian kerugian keuangan negara baik secara prosedural maupun teknis sangat sulit dilakukan (Yusona Piadi dan Rida Ista Sitepu, 2019: 1).

Mengingat kecenderungan Indonesia menangani kasus korupsi melalui sistem peradilan pidana tradisional, khususnya dalam hal pengembalian kerugian negara, masih banyak hambatan yang harus diatasi, termasuk biaya tinggi dan prosedur penyelesaian yang panjang. Pelaku tindak pidana korupsi harus melalui proses peradilan untuk mendapatkan putusan yang mengikat secara hukum. Oleh karena itu diperlukan suatu konsep atau pendekatan yang baru dalam menanggulangi tindak pidana korupsi, khususnya korupsi yang dilakukan oleh suatu korporasi karena melihat dari jumlah kerugian negara yang diakibatkan



sangat besar. Pada negara-negara maju seperti di Amerika Serikat, dalam menangani tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi, Departemen Kehakiman Amerika Serikat (*United States Department of Justice*) menggunakan suatu model pendekatan hukum yang dikenal dengan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) dan *Non-Prosecution Agreement* (NPA).

Pada prinsipnya *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) merupakan kewenangan Jaksa untuk melakukan penuntutan terhadap kejahatan korporasi dan bisnis, namun sepakat untuk menunda ataupun tidak melakukan penuntutan asalkan pelaku korupsi bersedia memenuhi ketentuan dan syarat-syarat yang disepakati antara Jaksa dan pelaku korupsi, kesepakatan tersebut dituangkan ke dalam suatu perjanjian sehingga disebut sebagai perjanjian penangguhan penuntutan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) ataupun perjanjian untuk tidak dituntut *Non-Prosecution Agreement* (NPA).

Model pendekatan DPA bukan merupakan suatu konsep baru, melainkan telah dilakukan oleh Kejaksaan Amerika Serikat dalam beberapa dekade. Meskipun pada awalnya praktek DPA dilakukan secara individual oleh para Jaksa terhadap perkara anak dan pelaku kejahatan jalanan, yang dimaksud agar para pelaku dapat merehabilitasi diri mereka tanpa terstigma sebagai mantan narapidana. *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) atau *Non-Prosecution Agreement* (NPA) memiliki banyak persamaan dengan konsep pendekatan keadilan *restorative* di Indonesia, pendekatan keadilan *restorative* menitikberatkan kepada pemulihan kembali ke bentuk semula dan tidak menitikberatkan pada penjatuhan hukuman terhadap pelaku (Asep N. Mulyana, 2019: 236).

Di Indonesia *restorative justice* diterapkan hanya untuk menyelesaikan kasus tindak pidana ringan namun melalui ratifikasi UNCAC pembaruan hukum pidana dengan menerapkan konsep keadilan *restorative justice* terhadap kasus korupsi sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary*) pelaku yang melakukan tindak pidana korupsi secara efektif, bijak dan efisien akan dapat mengoptimalkan pengembalian kerugian negara akibat perbuatan korupsi. Pembaruan hukum pidana diperlukan untuk menyesuaikan kebutuhan-kebutuhan perkembangan zaman pada saat sekarang ini. Kebutuhan untuk melakukan pembaruan hukum pidana (*penal reform*) di Indonesia sejalan dengan hasil dari Kongres PBB tahun 1976 tentang pencegahan kejahatan dan perlakuan kepada pelaku kejahatan. Dalam kongres tersebut dinyatakan bahwa hukum pidana yang ada selama ini di berbagai negara yang sering berasal dari hukum asing dari zaman kolonial yang pada umumnya asing dan tidak adil (*obsolete and unjustice*) serta ketinggalan zaman dan tidak sesuai dengan kenyataan (*outmoded and unreal*) karena tidak berakar pada nilai-nilai budaya dan bahkan ada diskrepansi dengan aspirasi masyarakat serta tidak responsif terhadap kebutuhan sosial masa kini (Barda Nawawi Arief., 2009: 28).

Konvensi Anti Korupsi ditandatangani oleh pemerintah Indonesia di Markas Besar Perserikatan Bangsa-Bangsa di New York pada tanggal 28 Desember 2003, dan telah disetujui oleh pemerintah Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC 2003. Berdasarkan ratifikasi UNCAC Pemerintah Indonesia dalam usahanya membuktikan bahwa serius dalam menangani masalah korupsi. Ratifikasi UNCAC ditanggapi melalui Surat Edaran yang dikeluarkan Kejaksaan Agung Muda Pidana Khusus Nomor:

B113/F/Fd.1/05/2010 perihal prioritas dan pencapaian dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi tanggal 18 Mei 2010. Surat Edaran ini menekankan bagi masyarakat yang melakukan tindak pidana korupsi dengan kerugian kecil (di bawah Rp. 100.000.000) dan telah mengembalikan kerugiannya, maka dapat digunakan konsep keadilan *restorative*. Penerapan konsep *restorative justice* dalam penyelesaian tindak pidana korupsi kembali dilakukan oleh lembaga Kejaksaan RI dengan dikeluarkannya SE Jampidsus Nomor: B765/F/Fd.1/04/2018 tertanggal 20 April 2018 perihal Petunjuk Teknis Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi Tahap Penyelidikan, yang pada intinya penyelidikan tidak hanya terbatas pada menemukan peristiwa Tindak Pidana Korupsi berupa perbuatan melawan hukum, tetapi juga harus mengusahakan untuk menemukan besaran Kerugian Keuangan Negara.

Terkait pengesahan *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang topik pengembalian aset negara, beberapa kasus korupsi telah diselesaikan dengan menggunakan keadilan *restorative* melalui surat edaran khusus pidana jaksa agung (Jampidsus) (Budi Suhianto, 2016). Namun masih banyak kejaksaan tinggi yang menolak menerapkan surat edaran ini dikarenakan konsep *restorative justice* biasanya digunakan dalam menyelesaikan kasus tindak pidana ringan selain itu surat edaran jaksa agung muda pidana khusus yang berlaku saat ini belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat sehingga banyak kejaksaan tinggi masih menerapkan konsep *retributive justice*. Untuk mengetahui bagaimana sistem penerapan prinsip *restorative justice* dalam tindak pidana korupsi dalam rangka penyelamatan keuangan negara dalam mengatasi kerugian negara maka



penulis ingin melakukan penelitian dengan judul “**TINJAUAN YURIDIS PENERAPAN PRINSIP *RESTORATIVE JUSTICE* TERHADAP TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM RANGKA PENYELAMATAN KEUANGAN NEGARA**”

### **1.2 Identifikasi Masalah**

- a. Maraknya kasus korupsi, terutama yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, telah menciptakan stereotip stigmatisasi di masyarakat.
- b. Korupsi yang sistematis dan meluas berpengaruh terhadap kerugian negara dan dapat mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat sehingga mampu membahayakan negara.
- c. Tuntutan terhadap keseriusan pemerintah dalam penanggulangan tindak pidana korupsi di Indonesia memicu skeptisisme masyarakat.
- d. Paradigma *retributive justice* dengan sistem keadilan yang berfokus pada hukuman atau balas dendam kepada pelaku kurang selaras dengan tujuan besar pemberantasan korupsi yaitu pemulihan aset negara.
- e. Ratifikasi UNCAC dalam Undang-Undang No.7 tahun 2006 pada tanggal 18 April 2006 yang lebih mengutamakan konsep *restorative justice* dalam mengatasi masalah korupsi pada pelaksanaannya belum secara keseluruhan menerapkan konsep *restorative justice* dalam menangani kasus korupsi yang berdasar pada kebijakan Surat Edaran Jampidsus Nomor: B765/F/Fd.1/04/2018.

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Mengingat pentingnya keuangan negara bagi kemampuan pemerintah untuk menjalankan pemerintahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat,

maka harus ditangani dengan baik agar korupsi tidak menimbulkan kerugian. Oleh sebab itu, beberapa pihak mengusulkan penggunaan *restorative justice* untuk mengatasi kerugian keuangan negara. Berdasarkan uraian tersebut penelitian ini fokus pada pemmasalahan penerapan konsep *restorative justice* dalam hukum pemberantasan korupsi guna mengupayakan tujuan pengembalian kerugian negara oleh pelaku tindak pidana korupsi dan menganalisa apakah konsep *restorative justice* dalam tindak pidana korupsi dapat di terapkan dalam hukum Indonesia.

#### **1.4 Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah yang akan di bahas dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimanakah penerapan konsep *restorative justice* dalam hukum pemberantasan korupsi guna menguatkan tujuan pengembalian kerugian negara oleh pelaku tindak pidana korupsi?
2. Apakah *restorative justice* dalam tindak pidana korupsi dapat diterapkan dalam hukum Indonesia?

#### **1.5 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini pada dasarnya bertujuan untuk menganalisa 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 serta mengetahui apakah konsep *restorative justice* dapat diterapkan dalam hukum Indonesia.

##### **1.5.1 Tujuan Umum**

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana penerapan konsep *restorative justice* dalam hukum pemberantasan korupsi guna menguatkan

tujuan pengembalian kerugian negara oleh pelaku tindak pidana korupsi dan menanalisa apakah konsep *restorative justice* dapat diterapkan di Indonesia.

### **1.5.2 Tujuan Khusus**

- a. Untuk mengkaji konsep *restorative justice* dalam hukum pemberantasan korupsi guna menguatkan tujuan pengembalian kerugian negara oleh pelaku tindak pidana korupsi.
- b. Untuk mengetahui bagaimana penerapan paradigma keadilan *restorative justice* dalam tindak pidana korupsi di Indonesia.
- c. Untuk mengkaji Apakah *restorative justice* dalam tindak pidana korupsi dapat diterapkan dalam hukum Indonesia.

## **1.6 Manfaat Penelitian**

### **1.6.1 Manfaat Teoritis**

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum pada umumnya dan juga bermanfaat bagi penyelesaian kasus korupsi dalam rangka pengembalian kerugian negara.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan juga mampu memperkaya referensi dalam kepustakaan hukum mengenai penyelesaian kasus korupsi.

### **1.6.2 Manfaat Praktis**

- a. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bekal penulis dalam memberikan jawaban atas permasalahan-permasalahan yang sejenis dikemudian hari di lingkungan masyarakat.

b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini di harapkan dapat membantu dan memperkaya refrensi pemerintah dalam menggunakan prinsip *restorative justice* terhadap tindak pidana korupsi dalam rangka pengembalian kerugian negara.

c. Bagi Penegak Hukum

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para penegak hukum misalnya seperti Kepolisian yang bertugas dalam proses penyidikan, Kejaksaan yang bertugas dalam proses penuntutan dan di Pengadilan dalam proses mengkaji putusan serta memberikan gambaran bagaimana pengaturan dan pengimplementasian perkara berdasarkan *restorative justice*.

