JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455
DOI:https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i1.6275
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 8 Agustus 2025 | **Revised:** 21 Oktober 2025 | **Accepted:** 30 Oktober 2025

Rekonstruksi Pidana Tambahan Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi Studi Kasus Putusan PN Surabaya Nomor 86/Pid.Sus-Tpk/2023/Pn Sby

Rima Mangheskhar Syakila[1], Tanudjaja[2]
[1]Fakultas Hukum, Universitas Narotama Surabaya, Indonesia, Rimakauna@gmail.com
[2]Fakultas Hukum, Universitas Narotama Surabaya, Indonesia, tanudjaja@narotama.ac.id

Corresponding Author: Rimakauna@gmail.com

Abstract: *This study examines the effectiveness of additional criminal sanctions as stipulated in Article 18 of Law Number 31 of 1999 on the Eradication of Corruption, as amended by Law Number 20 of 2001, with a particular focus on the recovery of state financial losses by corruption offenders. Using the case of Surabaya District Court Decision Number 86/Pid.Sus-TPK/2023/PN Sby as the primary reference, the findings reveal that the implementation of additional sanctions still encounters significant obstacles, especially when the convicted person is unable to pay the compensation, creating an imbalance between the amount of state losses and the punishment imposed. Employing normative juridical, conceptual, and case study approaches, this research identifies that the existing positive law has yet to provide a fair and effective alternative mechanism under such circumstances. As a policy reconstruction, the study proposes the application of residual community service sanctions as an alternative punishment, which aligns with the principles of ideal law by integrating justice, legal certainty, and utility, while also supporting progressive and restorative legal paradigms. Adjustments to the Corruption Eradication Law and the strengthening of technical regulations are deemed necessary to achieve optimal and equitable recovery of state financial losses.*

Keywords: *additional criminal sanctions, recovery of state financial losses, community service sanction, ideal law, corruption.*

Abstrak: Penelitian ini menganalisis efektivitas ketentuan pidana tambahan dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, dengan fokus pada pengembalian kerugian keuangan negara oleh pelaku korupsi melalui studi kasus Putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 86/Pid.Sus-TPK/2023/PN Sby. Hasil kajian menunjukkan bahwa penerapan pidana tambahan masih menghadapi kendala, khususnya ketika terpidana tidak mampu membayar uang pengganti, sehingga menimbulkan ketidakseimbangan antara kerugian negara dan sanksi yang dijatuhkan. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, konseptual, dan studi kasus, penelitian ini menemukan bahwa hukum positif belum mengakomodasi

mekanisme alternatif yang adil dan efektif dalam kondisi tersebut. Sebagai solusi, diajukan rekonstruksi kebijakan melalui penerapan sanksi kerja sosial residual sebagai alternatif pemidanaan, yang sejalan dengan prinsip hukum ideal, menggabungkan unsur keadilan, kepastian, dan kemanfaatan, serta mendukung paradigma hukum progresif dan restoratif. Penyesuaian norma Undang-Undang Tipikor dan penguatan aturan teknis diperlukan guna mewujudkan pemulihan kerugian negara secara optimal dan berkeadilan.

Kata Kunci: pidana tambahan, pengembalian kerugian negara, sanksi kerja sosial, hukum ideal, korupsi.

PENDAHULUAN

Korupsi dikategorikan sebagai tindak pidana luar biasa (*extraordinary crime*) yang tidak hanya menjadi persoalan nasional, tetapi juga merupakan fenomena global. Tindak pidana ini sering dianalogikan sebagai penyakit kronis yang bersifat kompleks, sehingga penanggulangannya memerlukan strategi yang komprehensif, terintegrasi, dan berkesinambungan. Dampak korupsi merambah pada berbagai dimensi kehidupan, mulai dari ketidakstabilan perekonomian negara, gangguan terhadap stabilitas politik, hingga penurunan kepercayaan publik terhadap pemerintah. (Mochtar, Akil, 2010) Salah satu faktor fundamental yang melatarbelakangi maraknya korupsi adalah kemerosotan etika kerja dan melemahnya integritas individu, yang pada akhirnya menyebabkan kerugian keuangan negara dalam jumlah yang sangat signifikan.

Perkembangan terkini menunjukkan adanya tren peningkatan substansial dalam besaran kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. Anggaran publik yang semestinya digunakan untuk memajukan kesejahteraan masyarakat justru dialihkan secara melawan hukum oleh pihak-pihak yang tidak berwenang. Meskipun regulasi yang ketat telah diberlakukan dan sanksi sosial di ruang publik kerap muncul, banyak pelaku masih belum merasakan efek jera. Kondisi ini berimplikasi serius terhadap stabilitas ekonomi nasional, mengingat kerugian yang ditimbulkan dapat menghambat pelaksanaan program pembangunan dan pelayanan publik.

Karakteristik khusus tindak pidana korupsi menjadi tantangan tersendiri dalam penegakan hukum. Pelaku umumnya memiliki tingkat pendidikan dan kompetensi profesional yang memadai untuk menyembunyikan hasil kejahatan, sehingga menyulitkan upaya pelacakan. Selain itu, modus operandi sering dilakukan secara kolektif, membentuk jaringan yang saling melindungi di antara pelaku. (Hernol Ferry Makawimbang, 2015) Ketiadaan korban langsung yang melapor, berbeda dengan tindak pidana umum, membuat pembuktian semakin sulit. Lebih lanjut, fakta bahwa sebagian besar kasus korupsi baru terungkap setelah jangka waktu yang lama semakin menyulitkan pengumpulan alat bukti yang sah.

Beberapa perkara besar yang terungkap pada tahun 2025 memicu respons publik yang signifikan, di antaranya kasus tata kelola minyak mentah di PT Pertamina (Persero) yang menimbulkan kerugian negara sebesar Rp193,7 triliun pada tahun 2023, dan kasus di Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) dengan kerugian Rp900 miliar. Namun, instrumen pemidanaan yang tersedia, baik pidana pokok seperti penjara dan denda maupun pidana tambahan seperti pencabutan hak atau perampasan aset, belum mampu memberikan efek jera yang memadai. Bahkan, terungkapnya praktik suap di lingkungan peradilan, termasuk keterlibatan hakim, menunjukkan bahwa lembaga penegak hukum pun tidak sepenuhnya bebas dari potensi korupsi. (Keuangan News.id, 2025)

Ketentuan Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengatur kemungkinan dijatuhkannya pidana penjara pengganti apabila terpidana tidak membayar uang pengganti. Akan tetapi, praktik

penerapannya menunjukkan adanya ketimpangan antara durasi pidana pengganti dan besarnya kerugian negara. Banyak terpidana memilih menjalani pidana pengganti dibanding membayar uang pengganti, karena pidana badan tersebut dianggap lebih menguntungkan dibanding mengembalikan hasil tindak pidana yang telah disembunyikan.

Memburuknya kondisi sosial-ekonomi, seperti lonjakan jumlah penduduk miskin yang mencapai 194,6 juta jiwa pada tahun 2025, semakin mempertegas ketimpangan antara dampak sosial korupsi dan ringannya hukuman yang dijatuhkan kepada pelaku.(VIVA News & Insights, 2025) Pidana tambahan yang seyogianya meningkatkan efek jera justru tidak menimbulkan ancaman signifikan bagi terpidana. Fenomena residivisme, seperti kasus mantan Bupati Kudus yang kembali terjerat korupsi untuk kedua kalinya, mengindikasikan lemahnya fungsi pencegahan. Di sisi lain, ketiadaan standar baku dalam mengonversi nilai uang pengganti ke dalam lamanya pidana pengganti memunculkan disparitas antarputusan hakim, sehingga mengurangi konsistensi dan keadilan dalam penegakan hukum.

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan, permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan untuk mengidentifikasi dan menganalisis dua aspek pokok. Pertama, Apa ketentuan Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memiliki koherensi dengan prinsip keadilan. Kedua, apa bentuk konsep hukum ideal yang dapat dirumuskan terkait mekanisme pengembalian kerugian keuangan negara dari terpidana tindak pidana korupsi yang secara faktual tidak mampu memenuhi kewajiban pembayaran uang pengganti.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan sifat deskriptif-analitis, yaitu memaparkan dan menganalisis permasalahan hukum berdasarkan norma yang berlaku serta relevansinya dengan praktik penegakan hukum. Pendekatan yang digunakan meliputi *statute approach* untuk menelaah ketentuan peraturan perundang-undangan, *conceptual approach* untuk mengkaji konsep-konsep hukum yang relevan, *case approach* untuk menganalisis putusan pengadilan yang terkait, serta *comparative approach* guna membandingkan pengaturan dan praktik di berbagai yurisdiksi.

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder, yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer mencakup Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi beserta perubahannya, serta Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman. Bahan hukum sekunder meliputi literatur berupa buku-buku hukum yang membahas perampasan aset terpidana korupsi dan pemulihan kerugian keuangan negara, serta karya ilmiah seperti skripsi, tesis, disertasi, dan artikel pada jurnal hukum. Sementara itu, bahan hukum tersier diperoleh dari sumber-sumber informasi tambahan, termasuk data dan referensi yang tersedia melalui media daring (*internet sources*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ketentuan Pasal 18 Ayat (3) Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Koheren Dengan Prinsip Keadilan

Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, memberikan dasar hukum yang jelas bagi upaya pemulihan kerugian keuangan negara. Ketentuan ini mengatur bahwa apabila terpidana tidak membayar uang pengganti dalam waktu satu bulan setelah putusan berkekuatan hukum tetap (*inkracht*), jaksa berwenang menyita dan melelang aset terpidana untuk menutupi kewajiban tersebut. (Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999) Norma ini lahir dari kebutuhan untuk menutup celah hukum yang sebelumnya dimanfaatkan pelaku korupsi untuk menghindari tanggung jawab finansial. Dalam kerangka prinsip keadilan, pengaturan ini berfungsi untuk memastikan bahwa hasil tindak pidana tidak

dapat dinikmati oleh pelaku, serta memulihkan hak negara atas aset yang hilang. (Romli Atmasasmita, 2019)

Ketentuan ini memegang peran strategis dalam pemberantasan korupsi karena menggabungkan dua fungsi utama. Pertama, fungsi preventif, yakni memberikan efek jera melalui ancaman penyitaan aset, sehingga calon pelaku berpikir ulang sebelum melakukan korupsi. Kedua, fungsi represif, yang berorientasi pada pemulihan kerugian negara melalui mekanisme penyitaan dan pelelangan. Dengan demikian, Pasal 18 ayat (3) tidak semata berorientasi pada penghukuman, melainkan mengintegrasikan *asset recovery* sebagai bagian dari strategi nasional pemberantasan korupsi. Paradigma ini sejalan dengan prinsip *restorative justice*, yang memandang pemulihan aset sebagai tujuan setara dengan pemidanaan. (Marlina, 2017)

Meskipun memiliki landasan yuridis yang kuat, penerapan Pasal 18 ayat (3) masih menghadapi kendala signifikan. Ketika terpidana tidak mampu membayar uang pengganti, hakim sering kali menjatuhkan pidana penjara subsidair. Namun, durasi pidana ini sering tidak sebanding dengan nilai kerugian negara. Ketiadaan standar konversi yang baku antara jumlah uang pengganti dan lama pidana penjara menimbulkan disparitas putusan antarperkara. (Barda Nawawi Arief, 2018) Hal ini menciptakan potensi ketidakadilan, karena hukuman yang sama dapat dijatuhkan pada kerugian negara yang berbeda skala, sehingga mereduksi nilai keadilan substantif.

Ketidakefektifan mekanisme subsidair ini berdampak langsung pada tujuan utama pemidanaan korupsi, yakni pemulihan kerugian negara. Banyak terpidana yang lebih memilih menjalani pidana penjara pengganti ketimbang membayar uang pengganti, terutama jika aset hasil korupsi telah disembunyikan atau dialihkan. Dalam konteks ini, negara tidak memperoleh kembali aset yang hilang, sementara kerugian tetap membebani keuangan publik. Perbedaan tafsir hakim terhadap frasa “tidak dapat membayar” semakin memperburuk inkonsistensi implementasi, karena sebagian menilai secara absolut (ketiadaan aset sama sekali), sementara yang lain menilai secara relatif (berdasarkan kemampuan ekonomi terpidana). (Harkristuti Harkrisnowo, 2021)

Koherensi Pasal 18 ayat (3) dengan prinsip keadilan memerlukan pembaruan norma dan pedoman teknis yang lebih jelas. Reformulasi tersebut perlu mencakup mekanisme penilaian kemampuan ekonomi terpidana yang transparan, standar konversi yang proporsional antara jumlah uang pengganti dan pidana penjara, serta opsi sanksi alternatif yang tetap menjamin pemulihan kerugian negara, seperti sanksi kerja sosial residual. Dengan langkah tersebut, penerapan Pasal 18 ayat (3) tidak hanya memberikan kepastian hukum, tetapi juga mengedepankan kemanfaatan dan keadilan substantif, sehingga tujuan pemberantasan korupsi dapat tercapai secara optimal. (John Rawls, 1999)

Konsep Hukum Ideal Terkait Pengembalian Keuangan Negara Terhadap Terpidana Tindak Pidana Korupsi Yang Tidak Mampu Mengganti Merugian Keuangan Negara

Pemulihan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi menjadi salah satu tujuan utama penegakan hukum di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Namun, penerapan pidana tambahan berupa uang pengganti seringkali tidak efektif ketika terpidana tidak memiliki aset atau kemampuan ekonomi untuk melunasinya. Kondisi ini menyebabkan pengembalian kerugian negara tidak optimal dan justru berakhir dengan pidana penjara pengganti, yang secara substansi tidak memberikan kontribusi nyata pada pemulihan keuangan negara. (Lilik Mulyadi, 2022) Fenomena ini menimbulkan persoalan serius dalam efektivitas penegakan hukum, terlebih ketika korupsi melibatkan pihak ketiga atau aset telah disamarkan melalui tindak pidana pencucian uang.

Konsep hukum ideal yang diusulkan dalam konteks ini mengarah pada penerapan sanksi kerja sosial residual sebagai alternatif pidana pengganti ketika terpidana tidak mampu membayar uang pengganti. Skema ini menempatkan terpidana untuk menjalankan kegiatan sosial atau produktif yang memiliki nilai ekonomis bagi negara, sehingga setiap jam kerja sosial dikonversikan ke dalam nilai moneter tertentu yang digunakan untuk menutup kerugian negara. Model seperti ini telah diterapkan di beberapa negara maju, seperti Belanda, melalui Community Service Order (CSO), dan terbukti mampu menggabungkan efek jera dengan kontribusi nyata bagi pemulihan aset negara. (Sanne Struijk, 2016)

Pendekatan ini juga sejalan dengan prinsip keadilan restoratif, yang menempatkan pelaku tidak semata sebagai objek penghukuman, tetapi juga sebagai subjek yang memiliki tanggung jawab sosial. Dengan melibatkan terpidana dalam kegiatan yang bermanfaat bagi masyarakat, sanksi kerja sosial tidak hanya berfungsi sebagai instrumen hukuman, tetapi juga sebagai sarana rehabilitasi dan rekonstruksi hubungan sosial yang rusak akibat tindak pidana. Skema ini dapat diatur melalui sinergi lintas sektor, melibatkan Kejaksaan, Kementerian Sosial, Kementerian Ketenagakerjaan, dan Badan Pemeriksa Keuangan, dengan mekanisme pengawasan yang ketat untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas. (Kementerian Hukum dan HAM, 2021)

Secara teoritis, penerapan pidana kerja sosial residual mengandung nilai strategis dalam meningkatkan efektivitas pemidanaan. Dari perspektif Formula Radbruch, konsep ini tidak hanya menjaga kepastian hukum, tetapi juga mengedepankan keadilan substantif dengan memberikan solusi proporsional terhadap keterbatasan finansial terpidana. (Gustav Radbruch, 1946) Pandangan Satjipto Rahardjo tentang hukum progresif juga tercermin di sini, di mana hukum diposisikan sebagai instrumen rekayasa sosial untuk memulihkan kerugian negara sekaligus melindungi hak-hak dasar manusia. Hal ini memperlihatkan keseimbangan antara tujuan pemidanaan retributif dan restoratif, sehingga penegakan hukum tidak kehilangan legitimasi di mata publik. (Satjipto Rahardjo, 2010)

Dengan mempertimbangkan berbagai hambatan yuridis dan teknis yang dihadapi dalam pemulihan kerugian negara, penerapan kerja sosial residual dapat menjadi inovasi kebijakan yang adil, produktif, dan berkelanjutan. Skema ini mampu menjawab kelemahan Pasal 18 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selama ini mengandalkan penyitaan aset atau pidana penjara pengganti. Apabila diimplementasikan secara komprehensif, konsep ini berpotensi memperkuat kepastian hukum, meningkatkan akuntabilitas eksekusi putusan,^18 serta menciptakan efek jera yang lebih efektif melalui kontribusi langsung terpidana kepada negara dan masyarakat.

KESIMPULAN

Penelitian ini menemukan bahwa ketentuan Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi secara normatif telah selaras dengan prinsip keadilan, khususnya dalam pemulihan kerugian keuangan negara melalui mekanisme uang pengganti. Norma ini menggabungkan fungsi preventif dan represif yang sejalan dengan paradigma *restorative justice*. Namun, ketiadaan standar baku konversi antara jumlah uang pengganti dan durasi pidana penjara subsidair menimbulkan disparitas putusan dan mengurangi efektivitas pemulihan kerugian negara.

Fenomena ketidakmampuan terpidana membayar uang pengganti menunjukkan perlunya reformulasi kebijakan pemidanaan korupsi. Banyak terpidana lebih memilih menjalani pidana penjara pengganti, terutama ketika aset hasil korupsi telah disembunyikan atau dialihkan melalui pencucian uang. Kondisi ini merugikan keuangan negara sekaligus mengungkap kelemahan struktural penegakan hukum yang cenderung mengutamakan aspek *punitive* daripada *restitutive*.

Sebagai solusi, penelitian ini menawarkan penerapan sanksi kerja sosial residual sebagai alternatif pidana penjara pengganti bagi terpidana yang tidak mampu membayar uang pengganti. Model ini memungkinkan terpidana berkontribusi melalui kegiatan sosial produktif yang bernilai ekonomis dan dapat dikonversikan menjadi pembayaran kerugian negara. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip keadilan restoratif, *Formula Radbruch*, dan hukum progresif, sehingga berpotensi menciptakan mekanisme pemidanaan yang adil, produktif, dan berkelanjutan dalam pemberantasan korupsi.

REFERENSI

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 140, Pasal 18 ayat (3).

Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana, 2018.

Atmasasmita, Romli. *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Penegakan Hukum*.Bandung:Mandar Maju, 2019.

Makawimbang, Hernol Ferry. *Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*.Yogyakarta:Thafa Media, 2015.

Marlina. *Peradilan Pidana Anak di Indonesia: Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*. Bandung: Refika Aditama, 2017.
Mochtar, Akil. *Memberantas Korupsi, Efektivitas Sistem Pembalikan Beban Pembuktian dalam Gratifikasi*. Jakarta: Q-Communication, 2010.
Mulyadi, Lilik. *Hukum Pidana Khusus: Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Prenada Media, 2022.

Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.

Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

Harkrisnowo, Harkristuti. "Asas Proporsionalitas dalam Pemidanaan." *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 51 No. 1 (2021): 45.

Radbruch, Gustav. "Gesetzliches Unrecht und Übergesetzliches Recht." *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, Vol. 1 (1946): 107.

Struijk, Sanne. "Community Service in the Netherlands." *Probation Journal*, Vol. 63 No. 4 (2016): 420.

Kementerian Hukum dan HAM. *Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi 2021–2024*.Keuangan News.id. "Rentetan Kasus Korupsi Hebohkan Masyarakat Pada Awal 2025, Mulai dari Pertamina, ASDP hingga LPEI." 2025.
https://keuangannews.id/rentetan-kasus-korupsi-hebohkan-masyarakat-pada-awal-2025-mulai-dari-pertamina-asdp-hingga-lpei/. Diakses 5 Agustus 2025. VIVA News & Insights. "Warga Miskin di RI Kini Tembus 194,6 Juta Jiwa Menurut Data Bank Dunia." Diakses 5 Agustus 2025.