

MEMULIHKAN YANG TERLUPAKAN



**KAJIAN KONTEMPORER TENTANG DISKURSUS PEMULIHAN KERUGIAN
KORBAN KORUPSI DI INDONESIA DAN PELUANG REFORMASINYA**

Memulihkan Yang Terlupakan:

Kajian Kontemporer tentang Diskursus Pemulihan Kerugian Korban Korupsi di Indonesia dan Peluang Reformasinya



Transparency International Indonesia (TI-Indonesia) merupakan salah satu *chapter* dari Transparency International, sebuah jaringan global NGO antikorupsi yang mempromosikan transparansi dan akuntabilitas kepada lembaga-lembaga negara, partai politik, bisnis, dan masyarakat sipil. Bersama lebih dari 100 chapter lainnya, TI-Indonesia berjuang membangun dunia yang bersih dari praktik dan dampak korupsi di seluruh dunia.

Penanggung Jawab : Danang Widoyoko
Penulis : Alvin Nicola, Agus Sarwono, Izza Akbarani,
Sahel Muzzammil
Tata Letak : Dzatmiati Sari, Ammar Yasir

Setiap upaya telah dilakukan untuk memverifikasi keakuratan informasi yang terkandung dalam penelitian ini. Semua informasi diyakini benar hingga September 2025. Namun demikian, Transparency International Indonesia tidak dapat menerima tanggung jawab atas konsekuensi penggunaannya untuk tujuan lain atau dalam konteks lain.

www.ti.or.id

© 2025 Transparency International Indonesia. Seluruh hak cipta dilindungi

DAFTAR ISI

1. PENDAHULUAN	2
2. TANTANGAN STRUKTURAL PEMULIHAN KERUGIAN KORBAN KORUPSI	4
2.1 Hambatan Paradigmatik: Negara sebagai Korban Tunggal	6
2.2 Hambatan Legislasi: Kesenjangan UNCAC dengan Kerangka Domestik.....	12
2.3 Hambatan Normatif: Kedudukan Hukum (Legal Standing) Korban Masih Tertutup	14
2.4 Hambatan Implementasi.....	18
2.5 Hambatan Institusional	22
2.6 Hambatan Kultural	23
3. HAK GUGAT DAN GANTI RUGI KORBAN KORUPSI.....	26
3.1 Hak Gugat Korban Korupsi	26
3.2 Ganti Rugi Korban Korupsi.....	34
3.3 Repatriasi ke Reinvestasi Sosial Melalui Kerangka Asset Recovery	38
4. JALAN KE DEPAN: MEMULIHKAN KERUGIAN KORBAN KORUPSI	40
4.1 Kesimpulan	40
4.2 Rekomendasi	41
REFERENSI	48

1. PENDAHULUAN

erangka hukum dan kebijakan antikorupsi di Indonesia selama ini masih dibangun di atas **K**asumsi bahwa negara adalah satu-satunya korban sah dari tindak pidana korupsi. Paradigma ini tertanam kuat dalam berbagai regulasi, mulai dari UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, hingga Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yang secara eksplisit mensyaratkan kerugian negara sebagai unsur utama dalam pembuktian perkara.

Kondisi ini telah menciptakan "kebutaan struktural", dimana korupsi diperlakukan sebagai kejahatan terhadap negara semata, padahal kenyataannya korban terbesar adalah kepada warganya. Dalam sejumlah kasus seperti korupsi dana bantuan sosial, proyek infrastruktur mangkrak, atau pengadaan layanan kesehatan yang tidak memadai, masyarakat mengalami kerugian konkret yang berdampak pada hak atas hidup, kesehatan, pendidikan, dan pekerjaan. Namun, sistem hukum tidak memberi ruang bagi mereka untuk tampil sebagai subjek hukum, apalagi menuntut kompensasi atau reparasi.

Kekosongan hukum ini mulai mendapat sorotan publik ketika pada tahun 2021, sekelompok warga yang terdampak korupsi bantuan sosial COVID-19 menggugat mantan Menteri Sosial, Juliari P. Batubara, di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (Tempo, 2021). Gugatan tersebut mewakili mereka yang tidak menerima haknya atas bantuan sosial selama masa darurat pandemi akibat praktik korupsi. Meski gugatan itu akhirnya ditolak oleh pengadilan karena alasan administratif (terkait domisili tergugat), langkah tersebut menjadi tonggak penting dalam sejarah perlawanan warga atas korupsi.

Jauh sebelumnya langkah yang serupa juga pernah dilakukan. Masyarakat melalui LBH Jakarta dan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) menjadi pihak pertama di Indonesia yang menggugat koruptor secara perdata dalam kasus Akil Mochtar, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, berdasarkan Pasal 98 KUHAP. Tim hukum kala itu mengajukan tuntutan ganti rugi Rp 768 juta, denda Rp 50 juta per bulan untuk MK, serta kewajiban pencegahan dan permintaan maaf seumur hidup. Namun, Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menolak penggabungan gugatan perdata tersebut karena putusan pidana sudah dijatuhkan, sehingga dianggap tidak relevan untuk digabungkan.

Meski demikian, hingga kini, korban korupsi di Indonesia tidak memiliki kedudukan hukum sebagai pihak yang dirugikan, bahkan tidak dianggap punya hak untuk didengar di pengadilan (Meliala, 2021). Dalam konteks tersebut, lembaga penegak hukum seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Kejaksaan juga hanya bertindak untuk memulihkan kerugian negara, bukan memastikan pemulihan warga terdampak. Aset rampasan pun dikembalikan ke kas negara, tidak diarahkan ke sektor publik terdampak.

Di sisi lain, perkembangan hukum internasional justru menunjukkan arah sebaliknya. Konvensi PBB Antikorupsi (UNCAC) dalam Pasal 34 dan 35 mengakui hak korban korupsi untuk memperoleh kompensasi (UNODC, 2003) dan juga tercermin dalam dua resolusi Dewan HAM PBB pada tahun 2021¹. Sejumlah negara juga mulai membuka ruang bagi

¹ Resolusi yang diadopsi oleh Dewan Hak Asasi Manusia No. A/HRC/RES/46/11 tanggal 26 Maret 2021 mengenai dampak negatif dari tidak dikembalikannya dana yang berasal dari tindak pidana (dana asal tidak sah) ke negara asal terhadap pemenuhan hak asasi manusia, serta pentingnya meningkatkan kerja sama internasional; dan Resolusi A/HRC/RES/47/7 tanggal 26 Juli 2021 mengenai dampak negatif korupsi terhadap pemenuhan hak asasi manusia.

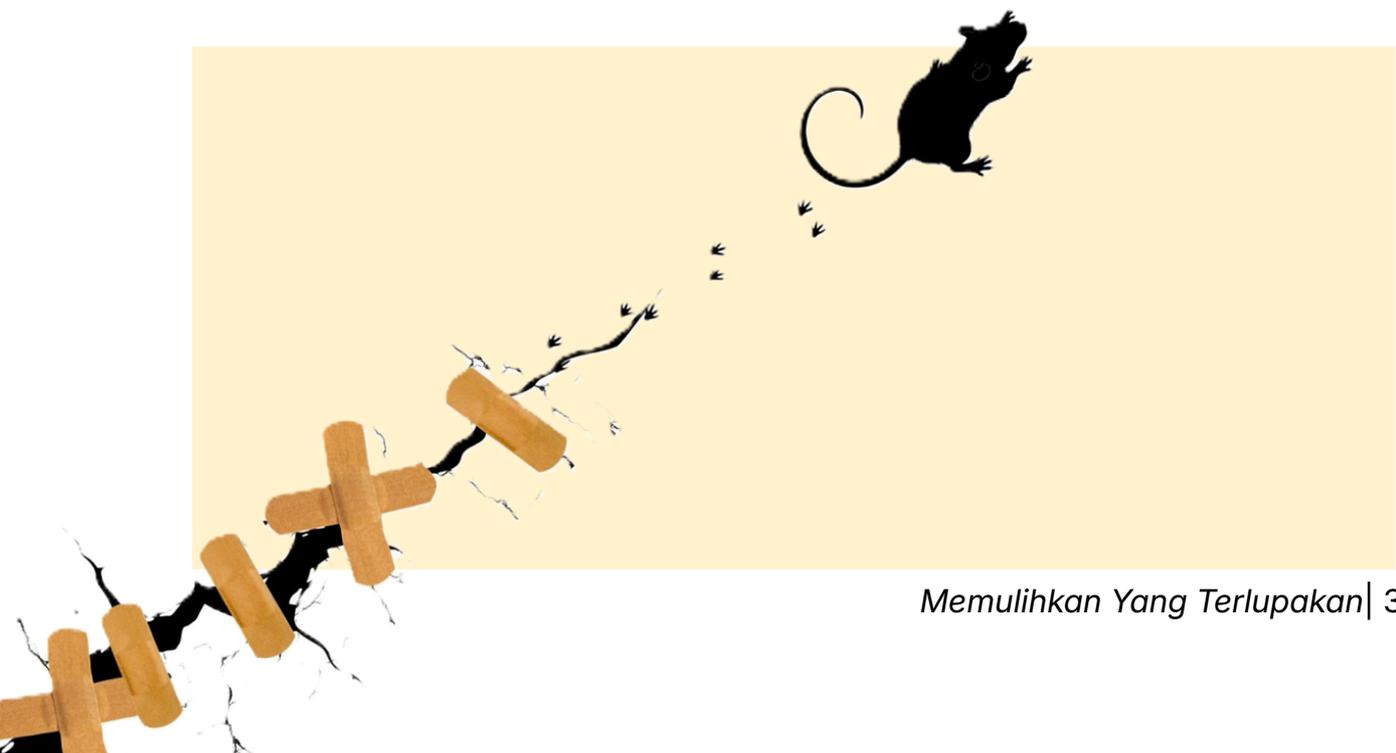
masyarakat sipil atau organisasi korban untuk mengajukan gugatan atau berpartisipasi dalam proses peradilan.

Di Perancis dan Swiss, pengadilan telah mengakui organisasi masyarakat sipil sebagai perwakilan korban kolektif dalam kasus korupsi lintas negara. Di Meksiko dan Peru, LSM antikorupsi diberikan kedudukan hukum untuk bertindak atas nama kepentingan publik dalam proses pidana korupsi. Sementara di Nigeria dan Haiti, reparasi telah diberikan kepada pemerintah atau komunitas sebagai pihak yang terdampak langsung dalam perkara yang melibatkan *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA). Begitupun di Italia, meskipun hukumnya menganggap korupsi sebagai kejahatan terhadap publik, diskursus tentang hak warga dalam kerangka antikorupsi semakin menguat, seiring meningkatnya kesadaran akan dampak sosial korupsi (Transparency International, 2020).

Maka dari itu, apabila dilihat dari aspek legislasi, kelembagaan, maupun instrumen kebijakan, pengakuan terhadap korban korupsi di Indonesia masih sangatlah minim, meski juga telah meratifikasi *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC) melalui UU No. 7 Tahun 2006. UU Perlindungan Saksi dan Korban yang saat ini berlaku belum menjangkau perkara korupsi. Mekanisme *class action* atau *actio popularis* pun belum digunakan secara nyata untuk menangani kerugian kolektif akibat korupsi. Akibatnya, warga bukan hanya kehilangan akses terhadap layanan publik, tetapi juga kehilangan hak untuk didengar dan dipulihkan.

Dalam konteks inilah, Transparency International Indonesia menilai penting untuk merefleksikan kembali transformasi paradigma antikorupsi di Indonesia, dari pendekatan yang semata retributif dan negara-sentris, menjadi pendekatan yang lebih restoratif dan berpusat pada korban. Melalui penelusuran terhadap celah normatif, praktik kelembagaan, dan pengalaman internasional, kajian ini bertujuan untuk menyusun rekomendasi reformasi hukum dan institusional yang menempatkan korban sebagai subjek utama dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia.

Meski demikian perlu digarisbawahi bahwa karena keterbatasan data dan minimnya dokumentasi resmi terkait upaya pemulihan korban korupsi di Indonesia, analisis di dalam kajian ini belum sepenuhnya dapat menggambarkan dinamika implementasi kebijakan secara menyeluruh. Oleh karena itu, temuan dalam kajian ini perlu dipandang sebagai landasan awal yang perlu dilengkapi dengan riset lanjutan yang lebih mendalam, berbasis kasus, dan partisipatif.



2. TANTANGAN STRUKTURAL PEMULIHAN KERUGIAN KORBAN KORUPSI

Gagalnya gugatan korupsi bantuan sosial Covid-19 maupun gugatan perdata dalam kasus Akil Mochtar sebelumnya sesungguhnya bukan hanya menelanjangi kesenjangan struktural dalam sistem hukum Indonesia, namun juga mencerminkan kegagalan sistemik dalam merespons realitas korban. Masyarakat terdampak tidak diakui kedudukannya secara hukum, tidak memiliki jalur administratif untuk mengajukan tuntutan, serta tidak disediakan mekanisme pendampingan atau bantuan hukum.

Tidak seperti korban kekerasan, terorisme, atau pelanggaran HAM berat, keberadaan individu atau kelompok masyarakat yang terdampak korupsi tidak pernah secara eksplisit diakui sebagai korban dalam sistem peradilan. Sebagai dampak, korban korupsi hingga kini belum tercantum dalam skema restitusi dan rehabilitasi dalam Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) juga belum memiliki kebijakan internal yang mengatur hal ini (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2021). Situasi ini menyebabkan tidak adanya jalur formal bagi warga untuk menuntut pemulihan hak, baik dalam bentuk kompensasi material, rehabilitasi psikososial, maupun pengakuan secara moral.

Padahal, korupsi adalah bentuk kekerasan struktural yang menimbulkan dampak luas terhadap hak-hak dasar warga negara. Akses terhadap layanan publik, jaminan sosial, kesempatan ekonomi, serta partisipasi politik sering kali dikompromikan akibat praktik korupsi. Ketika anggaran pendidikan dikorupsi, kualitas sekolah menurun dan kesenjangan pendidikan melebar. Ketika dana kesehatan dimanipulasi, nyawa pasien dipertaruhkan. Ketika proyek infrastruktur dikorupsi, hak atas air, transportasi, dan pekerjaan layak terancam.

Masalah ini berakar dari ketidaksiapan kerangka hukum Indonesia dalam mengakui posisi korban korupsi. UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi hanya menyebut "kerugian keuangan negara" sebagai objek utama, tanpa memperhitungkan kerugian warga negara secara langsung. Bahkan dalam konsiderans UU tersebut, dampak korupsi hanya diposisikan sebagai penghambat pembangunan, bukan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hak-hak dasar warga negara.

Artinya korupsi masih diperlakukan secara sempit sebagai tindak pidana terhadap keuangan negara, yang mensyaratkan adanya kerugian keuangan negara sebagai unsur utama dalam pembuktian. Implikasinya, fokus utama penegakan hukum korupsi bersandar pada pemidanaan pelaku dan pengembalian kerugian negara. Pendekatan ini belum secara utuh mengakomodasi prinsip *victim-centered justice* sebagaimana diamanatkan oleh instrumen hukum internasional seperti UNCAC (Pasal 32 dan 35).

Sistem hukum juga masih berfokus pada pelaku (*retributive justice*), bukan pada korban (*restorative justice*). Korban hanya dianggap sebagai saksi atau pelapor, bukan sebagai subjek keadilan yang haknya harus dipulihkan. Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat rata-rata tuntutan terhadap pelaku korupsi hanya sekitar 4 tahun 11 bulan penjara, dan vonisnya bahkan lebih rendah yaitu sekitar 3 tahun 4 bulan (Indonesia Corruption Watch, 2024). Hukuman ringan ini pada gilirannya bukan hanya gagal memberikan efek jera, tetapi juga menjadi bentuk viktimisasi sekunder (*secondary victimization*) bagi masyarakat terdampak. Lebih jauh, penerapan prinsip *restorative justice* dalam praktik ini justru sering dimaknai sempit sebagai alasan untuk meringankan

pelaku, tanpa mekanisme nyata yang memastikan pemulihan kerugian korban, sehingga konsep keadilan restoratif berbalik arah menjadi perlindungan bagi koruptor.

Padahal di sisi lain, UNCAC yang telah diratifikasi Indonesia sejak 2006, melalui Pasal 35, jelas mendorong negara-negara anggota untuk memberikan kompensasi kepada korban korupsi. Sayangnya, amanat internasional ini belum diinternalisasi dalam legislasi nasional, termasuk dalam revisi terbaru UU Tindak Pidana Korupsi yang terakhir kali dilakukan pada 2001 (Masitoh, Sukma Negara, & Hazani, 2021).

Hingga hari ini, korban korupsi di Indonesia hanya bisa menempuh jalur perdata yang disediakan dalam Pasal 1365 KUHPerdata tentang perbuatan melawan hukum (PMH) atau menempuh gugatan penggabungan berdasarkan Pasal 98–101 KUHP (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2021). Namun jalur tersebut penuh tantangan administratif, dan nyaris tidak berpihak pada korban yang tidak memiliki sumber daya, pendamping hukum, dan pengakuan formal atas kerugian yang mereka alami. Situasi ini diperparah oleh lemahnya pemahaman aparat penegak hukum terhadap konsep perlindungan korban, sehingga restitusi lebih sering dipandang sebagai beban prosedural ketimbang bagian esensial dari keadilan.

Padahal korban memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan, restitusi, dan pengembalian hak miliknya. Jika dihubungkan dengan kasus korupsi bantuan sosial Covid-19, maka permintaan ganti rugi sebesar Rp16,2 juta oleh para korban sesungguhnya adalah upaya sah untuk memulihkan hak atas bantuan sosial yang mereka tidak pernah terima. Tentu jumlah ini amat kecil jika dibandingkan dengan kerugian negara hingga Rp32 miliar yang diperoleh pelaku dari praktik korupsi tersebut. Namun, gugatan ini ditolak tanpa proses pemeriksaan atas substansi kerugian. Padahal Pasal 98 KUHP secara jelas memberikan ruang untuk itu, asalkan gugatan diajukan sebelum penuntutan. Artinya, kegagalan ini bukan hanya soal teknis hukum, tetapi juga soal kehendak dan keberpihakan institusi peradilan.



Secara gradual, putusan Pengadilan Tipikor untuk menolak gugatan korban ini juga bukan hanya menutup peluang hukum bagi 18 orang tersebut, tetapi juga menciptakan preseden negatif bagi masyarakat luas. Fakta ini mengirimkan pesan bahwa keadilan bagi korban korupsi tidak akan ditemukan di meja pengadilan, dan bahwa negara belum berpihak kepada mereka yang paling terdampak oleh kegagalan tata kelola publik.

Situasi yang digambarkan di atas merupakan kombinasi dari sejumlah faktor-faktor hambatan, yang diidentifikasi sebagai berikut:

2.1 Hambatan Paradigmatik: Negara sebagai Korban Tunggal

Dalam kerangka hukum positif, Indonesia belum mengadopsi definisi operasional tentang “korban korupsi” secara eksplisit. UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 (UU Tipikor) hanya menekankan kerugian negara sebagai objek sentral. Padahal, berbagai ketentuan internasional seperti UNCAC, A/HRC/40/34 (OHCHR, 2019), *General Comment* No. 3 (2012) dari Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (OHCHR, 2012), serta *Basic Principles on the Right to a Remedy and Reparation* (2005) (OHCHR, 2005) menekankan bahwa korban kejahatan, termasuk korupsi, berhak atas pemulihan yang efektif.

UU No. 13 Tahun 2006 jo. UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban sebenarnya telah menetapkan korban sebagai setiap orang yang mengalami penderitaan fisik, psikis, dan/atau kerugian ekonomi akibat tindak pidana. Namun, dalam praktik, LPSK lebih fokus pada tindak pidana umum dan pelanggaran HAM berat, dan belum menjangkau korban dalam perkara korupsi sistemik. Hal ini menunjukkan adanya kelemahan dalam pengarusutamaan hak-hak korban ke dalam kebijakan anti-korupsi nasional.

Lemahnya preseden hukum ini bersumber dari Pasal 2 dan 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi², yang mensyaratkan adanya kerugian keuangan negara sebagai unsur konstitutif dari delik korupsi serta berbagai putusan Mahkamah Agung yang menegaskan bahwa objek utama kerugian adalah keuangan negara. Kerangka ini menjadikan negara sebagai satu-satunya entitas yang dapat bertindak sebagai korban secara hukum. Implikasi teknis dari pendekatan ini mencakup otoritas tunggal penuntutan pada KPK dan Kejaksaan sebagai representasi negara (Pasal 30 dan 39 KUHP), dan tidak terbukanya jalur perdata atau pidana bagi warga ataupun komunitas yang terdampak langsung oleh kejahatan korupsi.

Perjalanan Kriminalisasi Korupsi melalui Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tindak Pidana Korupsi

Usaha pemberantasan korupsi di Indonesia sesungguhnya telah dimulai sejak masa kedaruratan tahun 1957–1958. Saat itu, korupsi mulai diperlakukan sebagai tindak pidana melalui Peraturan Penguasa Militer Angkatan Darat No. PRT/PM/06/1957. Rumusannya menekankan pada “perbuatan yang merugikan keuangan atau perekonomian negara,” baik dilakukan oleh individu maupun pejabat, meskipun belum secara eksplisit memuat unsur “melawan hukum”. Instrumen darurat ini disusul dengan berbagai peraturan lain, termasuk PRT/PM/08/1957 yang memungkinkan negara menggugat koruptor secara perdata dan PRT/PM/011/1957 yang memberi dasar penyitaan harta hasil korupsi (MaPPI FHUI, 2020).

2

Sejak saat itu, konsep korupsi terbagi dua, yakni korupsi pidana (dengan sanksi penjara) dan korupsi lainnya (dengan sanksi perdata berupa perampasan harta). Lalu, melalui UU No. 24/Prp/1960 dan UU No. 3/1971, perumusan tindak pidana korupsi semakin diperjelas. UU 3/1971 secara progresif memperluas pengertian “pegawai negeri”, mengakui bahwa korupsi bisa dilakukan oleh siapa saja yang mengelola dana publik, serta memperkenalkan unsur kesalahan bukan hanya *dolus* (sengaja), tetapi juga *culpa* (lalai).

Pasca reformasi, lahirlah UU No. 31 Tahun 1999 yang menjadi tonggak baru pemberantasan korupsi. Di sinilah Pasal 2 dan Pasal 3 hadir dengan rumusan yang hingga kini menjadi inti Tipikor. Pasal 2 menegaskan bahwa setiap orang yang memperkaya diri/orang lain/korporasi secara melawan hukum yang dapat merugikan negara adalah korupsi. Sementara Pasal 3 menitikberatkan pada penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat publik untuk menguntungkan diri/korporasi sehingga merugikan negara. Dengan demikian, Pasal 2 dirancang sebagai delik umum (*illegal enrichment*), sedangkan Pasal 3 sebagai delik jabatan (*abuse of power*). Namun, secara normatif terjadi kejanggalan: ancaman pidana Pasal 2 justru lebih berat dibanding Pasal 3, padahal penyalahgunaan jabatan semestinya lebih serius. Praktikanya, aparat penegak hukum sering menafsirkan keliru dengan menjadikan “kerugian negara” sebagai unsur pokok, padahal ia hanya akibat dari perbuatan memperkaya diri (Hukum Online, 2017). Akibatnya, banyak kasus pejabat publik justru dijerat Pasal 3 untuk mendapatkan hukuman lebih ringan. Kritik akademik menyebut ini sebagai *legislative error* dan penyebab tumpang tindih penerapan hukum.

Kontroversi Pasal 2 dan 3 kembali mencuat pada perkara uji materi di Mahkamah Konstitusi No. 142/PUU-XXII/2024. Tiga mantan terpidana korupsi—Syahril Japarin, Kukuh Kertasafari, dan Nur Alam—memohon agar kedua pasal itu dibatalkan karena dianggap multitafsir. Namun, organisasi masyarakat sipil seperti ICW, PSHK, Satya Bumi, dan MADANI menolak keras melalui keterangan *Amici Curiae* (Indonesia Corruption Watch, 2025). Mereka menegaskan, masalahnya bukan pada konstitusionalitas pasal, melainkan pada penerapan oleh aparat hukum. ICW mencatat sejak 2015–2023, setidaknya 6.119 kasus diputus menggunakan Pasal 2/3; jika dibatalkan, ribuan koruptor bisa bebas dan pemberantasan korupsi akan lumpuh. Kasus Nur Alam menjadi contoh konkret dimana praktik suap izin tambang nikel ilegal di Kabaena yang merusak lingkungan dan menimbulkan penderitaan generasi, hanya bisa dijerat dengan Pasal 2 dan 3. Mahkamah sendiri sebelumnya (Putusan No. 32/PUU-XVII/2019, No. 29/PUU-XIX/2021, dan No. 114/PUU-XXII/2024) telah konsisten menolak upaya pelemahan.

Konsekuensinya, masyarakat yang terdampak dari praktik korupsi, baik karena hilangnya layanan publik, kemunduran kualitas infrastruktur, atau penyalahgunaan anggaran sosial, tidak memiliki instrumen formal untuk mengakses pemulihan. Sebagai contoh, dalam perkara korupsi Dana BOS di Banyuwangi (2019), alokasi dikorupsi oleh pejabat sekolah, mengakibatkan pengadaan sarana belajar tidak optimal (Definitif, 2020). Namun orang tua murid tidak memiliki kedudukan hukum yang diakui. Pada perkara lain, ribuan warga miskin yang tidak menerima hak mengakses bantuan sosial Covid-19 akibat korupsi (2020), tidak mendapatkan hak restitusi karena hukum hanya fokus pada unsur kerugian keuangan negara dan penghukuman pelaku.

Dalam perkara tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan lingkungan, sebagai contoh, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) bersama 17 Eksekutif Daerah di seluruh Indonesia dan Eksekutif Nasional WALHI mendatangi Kejaksaan Agung guna melaporkan

47 kasus kejahatan lingkungan yang tersebar di 17 provinsi (RRI, 2025). Laporan ini mencakup kerugian negara serta dugaan praktik korupsi di berbagai sektor lingkungan hidup.

Dalam kesempatan tersebut, Eksekutif Daerah WALHI Nusa Tenggara Timur (NTT) turut mengajukan laporan terhadap enam kasus kejahatan lingkungan yang terjadi di wilayah NTT, yang melibatkan perusahaan, individu, serta unsur pemerintahan. Salah satu kasus yang dilaporkan adalah aktivitas perkebunan monokultur oleh PT. Muria Sumba Manis (MSM) di Sumba Timur. Perusahaan ini diduga beroperasi dengan berbagai pelanggaran, termasuk korupsi yang melibatkan oknum pemerintah. Namun meskipun dampaknya besar bagi masyarakat dan lingkungan, masih terdapat kelemahan hukum untuk mengakomodasi tuntutan ini.

Dibatasi secara ketat status "korban" ini dalam kerangka hukum di Indonesia menimbulkan sejumlah implikasi serius baik secara yuridis maupun sosiologis. Secara yuridis, karena hanya negara (diwakili oleh lembaga eksekutif seperti Kejaksaan atau KPK) yang diakui memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan atau menuntut kerugian akibat korupsi, individu atau kelompok masyarakat yang terdampak tidak memiliki dasar hukum untuk menuntut ganti rugi atas kerugian yang dialami. Objek tuntutannya pun hanya yang berkaitan dengan kerugian terhadap kas atau aset negara, bukan terhadap warga negara atau komunitas secara langsung.

Dalam konteks hukum acara pidana, individu atau kelompok masyarakat ini juga menjadi tidak dapat memiliki hak sebagai pihak korban yang sah, tidak memiliki hak untuk menyampaikan *victim impact statement* (VIS), dan tidak dapat menuntut restitusi atau kompensasi langsung melalui proses peradilan pidana. Padahal, dalam berbagai kasus korupsi kerugian aktual justru dialami oleh warga negara sebagai pengguna akhir layanan publik. Namun absennya pengakuan formal terhadap status hukum warga sebagai korban korupsi menciptakan ketimpangan struktural dalam akses keadilan.

Lebih lanjut lagi, secara sosiologis, pembatasan korban pada entitas negara semata ini telah mengikis kesadaran publik bahwa korupsi bukanlah kejahatan yang menyangar kehidupan sehari-hari masyarakat. Ketika kerugian akibat korupsi hanya didefinisikan dalam kerangka keuangan negara, maka kerusakan jalan desa yang gagal dibangun, keterlambatan distribusi obat di puskesmas, atau absennya bantuan sosial di tengah pandemi tidak dilihat sebagai pelanggaran terhadap hak masyarakat, melainkan sekadar "kerugian fiskal".

Paradigma ini kemudian menciptakan jurang persepsi antara pengalaman nyata warga dan narasi hukum yang berlaku. Warga yang terkena dampak langsung tidak melihat dirinya sebagai korban yang berhak menuntut pemulihan, dan negara pun tidak memfasilitasi jalur partisipatif untuk mendengar atau mengakomodasi keluhan tersebut. Dalam jangka panjang, kondisi ini melemahkan daya dorong partisipasi publik dalam agenda antikorupsi dan memperparah ketimpangan struktural antara negara dan warga.

Implikasi lebih jauh dari langgengnya pemahaman ini adalah terbentuknya ekosistem hukum yang melanggengkan impunitas dengan menegaskan pentingnya pelibatan masyarakat dalam proses penegakan hukum korupsi. Masyarakat tidak diberikan ruang untuk menjadi *civil party* dalam proses pidana, tidak memiliki insentif untuk mendokumentasikan dampak korupsi, dan bahkan dalam banyak kasus justru mengalami intimidasi ketika mencoba melaporkan pelanggaran.

Padahal peran serta masyarakat dalam konteks pemberantasan korupsi sejatinya tidak dapat dilepaskan dari posisinya sebagai korban. Sebagai korban, masyarakat selayaknya mendapatkan akses penuh terhadap keadilan, termasuk ruang untuk memperoleh ganti rugi secara cepat dan efektif. Selama ini, sistem hukum cenderung hanya menempatkan masyarakat sebagai penonton atau sekadar saksi, padahal dampak korupsi dirasakan langsung dalam bentuk hilangnya hak sosial, ekonomi, maupun layanan publik. Karena itu, dibutuhkan pengaturan yang membuka ruang partisipasi masyarakat dalam proses hukum, misalnya melalui mekanisme gugatan perwakilan kelompok sebagaimana diatur dalam PERMA 1/2002, maupun dengan memberikan hak gugat kepada organisasi masyarakat sipil anti-korupsi. Mekanisme ini dapat digabungkan dengan perkara pidana sehingga proses pemulihan kerugian korban berjalan lebih cepat dan tidak terfragmentasi.

Keterbatasan dalam penggabungan gugatan ganti rugi sebagaimana diatur Pasal 99 KUHAP juga perlu diperbaiki. Saat ini, gugatan ganti rugi hanya dibatasi pada kerugian material yang nyata-nyata dikeluarkan, padahal korban korupsi juga menanggung kerugian non-material, seperti hilangnya kepercayaan, kerusakan reputasi, hingga biaya sosial jangka panjang akibat menurunnya kualitas layanan publik. Untuk itu, perubahan regulasi diperlukan agar penggabungan gugatan dalam perkara pidana korupsi mencakup dimensi kerugian yang lebih luas, sesuai dengan prinsip *restorative justice* yang berorientasi pada pemulihan hak korban.

Sejalan dengan itu, RUU Tipikor versi KPK memberikan landasan yang lebih progresif melalui pengakuan hak gugat masyarakat. Pasal 58 menegaskan bahwa masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok baik untuk kepentingan pribadi maupun untuk kepentingan publik apabila mengalami kerugian akibat tindak pidana korupsi. Gugatan ini dapat diajukan apabila terdapat kesamaan fakta, dasar hukum, dan jenis tuntutan antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya. Dengan demikian, mekanisme ini memberi peluang lebih besar bagi masyarakat luas untuk mencari keadilan tanpa harus menempuh jalur individual yang rumit dan mahal.

Lebih jauh, Pasal 60 RUU Tipikor juga menegaskan bahwa gugatan perwakilan kelompok maupun gugatan organisasi anti-korupsi dapat digabungkan dengan proses pidana. Permintaan penggabungan ini hanya dapat diajukan selambat-lambatnya sebelum penuntut umum mengajukan tuntutan pidana atau, apabila penuntut umum tidak hadir, sebelum hakim menjatuhkan putusan. Ruang lingkup ganti kerugian yang dapat digugat pun diperluas, meliputi kerugian material, non-material, maupun biaya-biaya nyata yang dikeluarkan. Hal ini menunjukkan pengakuan eksplisit bahwa dampak korupsi tidak hanya bersifat finansial, melainkan juga menyentuh aspek psikologis, sosial, dan institusional yang harus dipulihkan.

Namun, perlu dicatat bahwa mekanisme ganti rugi dalam tindak pidana korupsi selama ini lebih banyak diarahkan kepada negara, bukan masyarakat. Pasal 18 ayat (1) UU 31/1999 tentang Tipikor mengatur pidana tambahan berupa uang pengganti, yakni pembayaran oleh koruptor sebesar harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Instrumen ini memang penting untuk memulihkan kerugian keuangan negara, tetapi tidak serta merta memulihkan kerugian yang ditanggung masyarakat sebagai korban langsung maupun tidak langsung. Akibatnya, keadilan substantif bagi masyarakat sering kali terabaikan.

Lebih jauh lagi, pemberian ganti rugi sebagai sanksi pidana juga masih menghadapi kritik. Keberhasilan KPK dalam mengungkap tindak pidana korupsi, termasuk melalui operasi

tangkap tangan, justru memperlihatkan bahwa pemberantasan korupsi belum optimal. Sanksi yang dijatuhkan terhadap koruptor sering dianggap tidak setimpal dengan kerugian yang ditimbulkan, sehingga berkembang wacana tentang perlunya "memiskinkan koruptor" agar memberikan efek jera yang lebih besar. Fakta di lapangan juga menunjukkan bahwa banyak koruptor tetap bisa menikmati berbagai fasilitas meskipun sedang menjalani pidana.

Dalam konteks itu, keberadaan PP 99/2012 yang memperketat pemberian remisi dan pembebasan bersyarat bagi narapidana tipikor, di satu sisi dimaksudkan untuk menegaskan bahwa korupsi adalah kejahatan luar biasa. Namun di sisi lain, regulasi ini dipandang tidak sepenuhnya sejalan dengan pendekatan pembinaan narapidana. Kontroversi ini semakin memperlihatkan dilema antara kebutuhan untuk memberikan efek jera dan keadilan bagi korban, dengan prinsip-prinsip reintegrasi sosial dalam sistem pemasyarakatan.

Sejumlah perkara tindak pidana korupsi yang telah berkekuatan hukum tetap dapat dijadikan rujukan empiris untuk memperkuat gagasan pengakuan hak korban, penggabungan gugatan ganti rugi dalam perkara pidana, serta penerapan pidana tambahan berupa uang pengganti untuk memulihkan kerugian. Salah satu yang paling relevan adalah perkara korupsi Bansos COVID-19 dengan terpidana Juliari P. Batubara. Putusan Pengadilan Tipikor Jakarta Pusat No. 29/Pid.Sus-TPK/2021/PN.JKT.PST yang telah inkraht menjatuhkan pidana 12 tahun penjara, denda, serta pidana tambahan berupa uang pengganti sebesar Rp14,59 miliar. Amar ini menegaskan berlakunya Pasal 18 UU 31/1999 tentang pidana tambahan.

Namun, yang menarik, terdapat pula upaya 18 warga Jabodetabek yang mengajukan penggabungan gugatan ganti rugi (Pasal 98–101 KUHAP). Majelis hakim menolak permohonan tersebut dengan alasan kompetensi relatif, sehingga gugatan tidak dapat diperiksa. Kasus ini menunjukkan adanya permintaan nyata dari korban untuk memperoleh kompensasi langsung, tetapi juga menegaskan keterbatasan kerangka hukum saat ini yang cenderung menghalangi akses korban. Situasi ini menjadi argumen kuat untuk reformasi melalui mekanisme gugatan perwakilan kelompok atau hak gugat organisasi anti-korupsi sebagaimana diusulkan dalam RUU Tipikor versi KPK.



Perkara korupsi e-KTP dengan terpidana Setya Novanto juga menegaskan peran penting pidana tambahan berupa uang pengganti. Dalam putusan yang telah inkraht, pengadilan menghukum Novanto membayar uang pengganti sekitar USD 7 juta (lebih dari Rp100 miliar). Meskipun kemudian Mahkamah Agung mengabulkan Peninjauan Kembali (PK) pada 2025 yang memangkas pidana badan, kewajiban membayar uang pengganti tetap melekat dan tidak dikurangi. Hal ini memperlihatkan konsistensi penerapan Pasal 18 UU Tipikor, sekaligus memperkuat gagasan tentang “memiskinkan koruptor” melalui instrumen hukum yang ada, tanpa bergantung pada variasi pidana pokok.

Selanjutnya, perkara alih fungsi hutan oleh Surya Darmadi (kasus Duta Palma) memperlihatkan dimensi baru pemulihan kerugian. Dalam putusan PN Jakarta Pusat No. 62/Pid.Sus-TPK/2022/PN.JKT.Pst, pengadilan menjatuhkan pidana tambahan berupa uang pengganti senilai Rp2,238 triliun, yang kemudian dieksekusi kejaksaan. Selain itu, hakim juga memerintahkan pembayaran kerugian perekonomian negara, sehingga memperluas pemaknaan kerugian akibat korupsi tidak hanya bersifat finansial sempit, tetapi juga mencakup kerugian makro. Perkara ini yang telah inkraht hingga tingkat PK (ditolak Mahkamah Agung pada 2024) menunjukkan peluang bagi pengembangan konstruksi hukum yang lebih komprehensif untuk memasukkan kerugian non-material dan sosial-ekologis sebagai bagian dari ganti rugi.

Sementara itu, perkara Jiwasraya juga penting dicatat sebagai contoh pemulihan berbasis asset recovery. Putusan yang berkekuatan hukum tetap pada 24 Agustus 2021 menegaskan kombinasi pidana tambahan berupa uang pengganti dengan perampasan aset. Meski fokus utama pemulihan diarahkan pada kerugian negara, perkara ini menunjukkan potensi instrumen perampasan aset dalam membatasi ruang gerak ekonomi pelaku dan mengembalikan dana dalam jumlah besar ke kas negara. Akan tetapi, hingga kini, belum terdapat mekanisme yang secara sistematis menyalurkan hasil pemulihan aset tersebut kepada masyarakat sebagai korban langsung, misalnya pemegang polis Jiwasraya yang terdampak.

Keempat perkara di atas secara kumulatif menunjukkan tiga hal penting. Pertama, hak gugat masyarakat belum memiliki landasan implementatif yang kuat, sebagaimana terlihat dalam penolakan penggabungan gugatan korban pada kasus Bansos. Kedua, penerapan pidana tambahan uang pengganti telah menjadi pilar utama pemulihan, baik pada kasus Juliari, Setya Novanto, Surya Darmadi, maupun Jiwasraya, sehingga mendukung wacana “memiskinkan koruptor”. Ketiga, masih terdapat kesenjangan besar antara pemulihan kerugian negara dan pemulihan kerugian masyarakat sebagai korban.

Kondisi ini kontras dengan pendekatan di beberapa yurisdiksi lain. Di Perancis, misalnya, dalam perkara *Biens Mal Acquis*, pengadilan mengakui status LSM sebagai perwakilan dari kepentingan masyarakat yang dirugikan akibat korupsi lintas negara (Transparency International, 2010). Di Spanyol, mekanisme *acción popular* memungkinkan warga sipil menjadi pihak yang sah dalam proses pidana korupsi³. Praktik-praktik ini menunjukkan bahwa perluasan definisi korban dan pelibatan warga bukan hanya mungkin, tetapi justru memperkuat legitimasi sistem peradilan.

³ Hukum Spanyol mengadopsi dari hukum Romawi hak setiap warga negara untuk mengajukan “gugatan populer” (*popular action*) guna menuntut pemulihan atas kerugian yang diderita negara. Setelah merdeka, negara-negara Amerika Latin juga memasukkan hak ini ke dalam sistem hukum mereka. Namun, sebagai bagian dari konsolidasi kekuasaan negara pada abad ke-19, negara-negara Amerika Latin kemudian mengalihkan wewenang tersebut secara eksklusif kepada jaksa penuntut umum (*Ministerio Público*) untuk mengajukan gugatan semacam itu. *Actio popularis* merupakan jenis gugatan yang dapat diajukan oleh warga negara biasa, dimana bukan karena ia dirugikan secara pribadi, melainkan demi melindungi kepentingan umum atau hak publik yang dilanggar. Asalnya dari hukum Romawi, mekanisme ini dihidupkan kembali dalam beberapa sistem hukum kontinental Eropa, khususnya di Spanyol.

Salah satu ilustrasi nyata dari lemahnya pengakuan kedudukan hukum terhadap hak korban dalam sistem hukum pidana Indonesia dapat dilihat dalam kasus korupsi pembangunan Tol Layang MBZ (Mohammed bin Zayed) (Kompas, 2025). Kasus ini melibatkan korupsi sistemik dalam pengadaan proyek infrastruktur strategis nasional dengan nilai kerugian negara mencapai lebih dari Rp500 miliar. Perkara yang saat ini sudah masuk ke tahap persidangan ini telah ditangani Kejaksaan Agung dan menyeret sejumlah pejabat BUMN dan pihak swasta.

Namun, meskipun kerugian negara dalam laporan resmi terukur secara fiskal berdasarkan kesaksian di pengadilan, kerugian yang dialami masyarakat luas sebagai pengguna jalan tol tidak pernah diperhitungkan dalam proses hukum. Ketika proyek yang dikorupsi berdampak langsung pada kualitas konstruksi, kenyamanan, dan keselamatan pengguna jalan, masyarakat seharusnya memiliki posisi hukum sebagai pihak yang dirugikan. Fakta bahwa proyek infrastruktur tersebut akhirnya dikerjakan dengan mutu yang lebih rendah, potensi ketidakamanan, serta tetap dipungut tarif kepada publik, adalah bentuk nyata dari kerugian kolektif.

Dengan demikian, belum adanya mekanisme hukum atau kelembagaan yang memungkinkan warga untuk menggugat atau menuntut pemulihan atas dampak kerugian tersebut. Tidak ada ruang untuk gugatan kolektif, permohonan restitusi, atau pengajuan kompensasi melalui perwakilan lembaga seperti LPSK. Hal ini menunjukkan bahwa korupsi yang berdampak luas seperti bantuan sosial ataupun MBZ, masyarakat sebagai pengguna layanan publik tidak pernah diakui secara formal sebagai korban.

2.2 Hambatan Legislasi: Kesenjangan UNCAC dengan Kerangka Domestik

Pasal 35 UNCAC secara khusus mendorong agar negara-negara pihak menyediakan jalur hukum bagi korban korupsi untuk mengajukan gugatan ganti rugi terhadap pelaku. Ketentuan ini tidak secara eksplisit mewajibkan negara membayar kompensasi dari dana nasional memungkinkan korban, baik individu maupun badan hukum, dalam mengakses mekanisme pemulihan yang adil dan efektif.

Dalam kerangka implementasi Pasal 35 tersebut, sebenarnya hingga saat ini hanya sebagian kecil negara yang telah mengadopsi instrumen hukum yang memadai untuk menegakkan mandat ini. Salah satu contoh paling konkret adalah Amerika Serikat, yang melalui *Victims and Witness Protection Act* (VWPA) dan *Mandatory Victim Restitution Act* (MVRA), memungkinkan korban, termasuk pemerintah asing, untuk menerima kompensasi atas kerugian yang timbul dari tindak pidana korupsi lintas negara. Regulasi ini relevan khususnya dalam konteks pelanggaran terhadap *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA)⁴. Hingga 2014, setidaknya lima pemerintah asing tercatat telah memperoleh restitusi berdasarkan kerangka hukum tersebut (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2021).

Sementara itu, Inggris mengembangkan kerangka pemulihan korban melalui *The General Principles*, yang merujuk pada *Proceeds of Crime Act 2002* dan *The Power of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000*. Melalui skema ini, aset yang disita dari pelaku korupsi dapat dikembalikan dan didistribusikan langsung kepada korban, dengan mekanisme yang dikoordinasikan oleh lembaga-lembaga seperti *Serious Fraud Office* (SFO), *Crown Prosecution Service* (CPS), dan *National Crime Agency* (NCA) (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2021). Kerangka ini menempatkan pemulihan korban sebagai bagian integral dari

⁴ Hingga kajian ini selesai, mekanisme FCPA masih ditangguhkan oleh Pemerintahan Presiden Trump

tujuan pemidanaan, bukan sekadar konsekuensi administratif. Pendekatan tersebut telah menciptakan preseden penting yang dapat diadaptasi oleh yurisdiksi lain, termasuk Indonesia, yang hingga kini belum memiliki mekanisme serupa.

Dalam konteks Indonesia, implementasi Pasal 35 UNCAC masih menghadapi berbagai hambatan legislasi. Sebagai negara dengan sistem hukum *civil law* dan prinsip *non-self-executing treaty*, ratifikasi UNCAC melalui UU No. 7 Tahun 2006 belum secara otomatis mengikat tanpa penerjemahan ke dalam regulasi nasional (Masitoh, Sukma Negara, & Hazani, 2021). Hingga saat ini, belum ada aturan hukum di Indonesia yang secara eksplisit mengakui hak korban korupsi untuk memperoleh restitusi atau kompensasi. Padahal, secara normatif, jaminan mengenai prinsip non-diskriminasi dan hak partisipasi masyarakat dalam memperjuangkan keadilan telah diatur dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Hal ini menunjukkan adanya keterkaitan erat antara korupsi dan pelanggaran HAM, di mana hak korban untuk mendapatkan pemulihan seharusnya dipandang sebagai bagian integral dari upaya penegakan HAM.

Selain itu, arah kebijakan negara juga dapat ditelusuri dari TAP MPR XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, yang menegaskan korupsi sebagai ancaman serius terhadap hak warga negara untuk mendapatkan pelayanan publik yang adil. Dalam kerangka ini, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sebenarnya telah membuka peluang pengajuan ganti rugi dalam ranah administratif, meskipun implementasinya masih terbatas dan lebih menekankan pada kerugian akibat maladministrasi, bukan tindak pidana korupsi. Di titik inilah peran lembaga pengawas, khususnya Ombudsman RI, menjadi penting untuk mendorong agar hak-hak korban korupsi memperoleh pengakuan yang lebih luas melalui mekanisme pelayanan publik dan pengawasan administratif.

Regulasi utama yang tersedia, seperti KUHAP dan KUHP⁵, pun sayangnya juga belum memadai. KUHAP membatasi ganti kerugian hanya pada biaya langsung yang dikeluarkan korban (Pasal 98–101), sedangkan Pasal 1365 KUHPerdata tentang perbuatan melawan hukum (PMH) menuntut pembuktian unsur yang berat dan sering kali tidak dapat berdiri tanpa dukungan putusan pidana (Meliala, 2021). Dalam praktiknya, ini berarti korban korupsi nyaris tidak memiliki jalan hukum yang efektif untuk menuntut pemulihan. Keterbatasan tersebut juga tidak terlepas dari konsepsi hukum Indonesia terkait “kerugian keuangan negara” yang diatur melalui Pasal 2 dan 3 UU No. 31 Tahun 1999 (jo. UU No. 20 Tahun 2001), yang mensyaratkan unsur “dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara”. Pemaknaan terhadap unsur ini mengalami perubahan penting pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006, yang menyatakan bahwa frasa “dapat merugikan” tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat (Masitoh, Sukma Negara, & Hazani, 2021). Implikasinya, delik korupsi bergeser dari delik formil menjadi delik materil, dimana penegak hukum kini diwajibkan untuk membuktikan secara konkret bahwa terjadi kerugian keuangan negara yang nyata dan terukur (*actual loss*), berdasarkan audit resmi lembaga seperti BPK atau auditor publik.

Konsekuensi dari perubahan ini tidak hanya berdampak pada tingkat pembuktian, tetapi juga pada pemaknaan siapa yang dirugikan oleh tindak pidana korupsi. Dalam sistem hukum kita, korban tetap dimaknai secara eksklusif sebagai “negara,” dengan fokus tunggal pada kerugian negara. Tidak ada pengakuan hukum terhadap individu atau kelompok masyarakat sebagai korban.

⁵ KUHP terbaru telah disahkan pada 2023 dan akan efektif berlaku pada 2006. Sementara KUHAP hingga saat ini masih dalam proses pembahasan.

Implikasi lain dari pendekatan ini adalah bahwa pengembalian aset hasil korupsi selalu diarahkan untuk menutup kerugian negara, bukan untuk memulihkan dampak langsung terhadap warga. Hal ini menunjukkan bahwa regulasi saat ini belum selaras dengan semangat UNCAC yang menempatkan pemulihan korban sebagai bagian dari keadilan substantif. Ketiadaan pengaturan mengenai restitusi dan kompensasi dalam UU Tipikor atau UU Perlindungan Saksi dan Korban semakin memperkuat kesenjangan tersebut.

Selain itu, salah satu kelemahan mendasar dalam sistem penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi di Indonesia adalah pendekatan audit dan penilaian kerugian yang sempit. Lembaga-lembaga seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) Kementerian Keuangan memiliki peran kunci dalam menghitung kerugian negara, namun sampai saat ini, fokus mereka hampir seluruhnya terbatas pada jumlah uang negara yang hilang, *mark-up* anggaran, atau deviasi dari perencanaan anggaran.

Pendekatan ini mengabaikan kerugian non-moneter yang sering kali jauh lebih kompleks dan berdampak jangka panjang, seperti kerusakan sosial, disrupsi pelayanan publik, hilangnya kepercayaan terhadap negara, kerusakan ekologis, hingga trauma kolektif yang dialami masyarakat terdampak.

Sebagai contoh, dalam kasus korupsi pembangunan rumah susun atau sekolah yang mangkrak, audit BPK hanya mencatat nilai proyek yang tidak terselesaikan atau uang negara yang tidak dipertanggungjawabkan. Namun, tidak pernah dihitung berapa banyak keluarga yang kehilangan tempat tinggal layak, atau berapa ratus anak yang harus belajar tanpa ruang kelas selama bertahun-tahun. Dalam kasus lain, seperti proyek irigasi yang dikorupsi, kegagalan distribusi air menyebabkan gagal panen dan krisis pangan lokal dimana kerugian ini tidak pernah masuk dalam hitungan resmi.

Lebih jauh lagi, tidak ada mekanisme audit dampak sosial, gender, atau ekologis yang dilekatkan dalam proses hukum pidana korupsi. Padahal, praktik korupsi kerap berdampak ganda bagi kelompok perempuan, penyandang disabilitas, masyarakat adat, atau warga yang bergantung pada lingkungan hidup yang sehat. Tidak adanya audit berbasis hak (*rights-based impact assessments*) menyebabkan proses penegakan hukum bersifat teknokratis dan terlepas dari dimensi keadilan sosial.

Akibat dari pendekatan yang sempit ini adalah minimnya dasar hukum dan pembenaran teknis untuk menyusun langkah-langkah pemulihan yang komprehensif bagi masyarakat. Negara mungkin berhasil memenjarakan pelaku dan memulihkan sebagian uang negara, tetapi kerusakan sosial yang ditinggalkan tetap tidak tertangani.

2.3 Hambatan Normatif: Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Korban Masih Tertutup

Salah satu hambatan paling mendasar dalam membangun keadilan substantif bagi korban korupsi di Indonesia adalah absennya pengakuan eksplisit terhadap siapa yang dapat dianggap sebagai korban dalam konteks tindak pidana korupsi. Hingga saat ini, kerangka hukum nasional belum menyediakan definisi hukum yang dapat digunakan untuk mengakui individu, komunitas, atau kelompok rentan yang terdampak langsung oleh korupsi sebagai subjek hukum.

Pengakuan korban korupsi sebagai subjek hukum bukan sekadar persoalan semantik atau definisional, melainkan menyangkut hak-hak yang sangat mendasar yaitu hak untuk

didengar (*right to be heard*), hak atas pemulihan (*right to reparation*), dan hak untuk dilibatkan dalam proses keadilan (*right to participation in proceedings*) (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2022). Tanpa pengakuan ini, korban korupsi kehilangan posisi hukum yang sah untuk menuntut ganti rugi, menyuarkan kerugian yang dialami, maupun berpartisipasi dalam proses hukum dan kebijakan yang menyangkut kepentingan mereka.

Sejak awal, sistem peradilan pidana di Indonesia memang dirancang dengan orientasi utama pada penghukuman pelaku kejahatan, bukan pada pemulihan hak-hak korban. Negara mengambil alih posisi korban dalam proses hukum, menjadikan kepentingan korban sangat bergantung pada kebijakan dan tindakan penuntut umum. Dalam sistem hukum acara pidana yang cenderung bersifat *inquisitorial* seperti di Indonesia, korban umumnya hanya diposisikan sebagai pelapor atau saksi, bukan sebagai subjek yang memiliki hak partisipatif yang setara dalam proses persidangan.

Ketimpangan ini tercermin jelas dalam regulasi yang berlaku. KUHAP hanya memuat satu pasal yang secara langsung menyebut hak korban, yakni Pasal 98, yang mengatur kemungkinan penggabungan gugatan ganti kerugian dalam perkara pidana apabila diminta secara eksplisit oleh korban (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2021). Tanpa permintaan tersebut, korban harus menunggu putusan berkekuatan hukum tetap untuk dapat mengajukan gugatan ke peradilan perdata.

Proses ini tidak hanya memakan waktu lama tetapi juga menimbulkan beban biaya dan administratif yang tinggi, termasuk pada saat mengajukan permohonan eksekusi. Sebaliknya, KUHAP secara rinci mengatur hak-hak tersangka dan terdakwa, mulai dari hak atas bantuan hukum (Pasal 50–68), hak untuk mengajukan praperadilan (Pasal 77), hingga hak atas upaya hukum luar biasa dan hak-hak pasca-putusan seperti remisi dan pembebasan bersyarat.

KUHP pun hanya mencantumkan satu pasal terkait hak korban, yaitu Pasal 14c, yang mengatur bahwa pelaku dapat dikenai kewajiban membayar ganti rugi, namun tanpa pengaturan prosedur atau mekanisme pelaksanaannya. Di sisi lain, ada pula dasar hukum gugatan perdata melalui Pasal 1365 KUHPerdata tentang perbuatan melawan hukum, yang memberi korban, termasuk korban korupsi, landasan untuk menuntut pelaku secara perdata. Namun dalam praktiknya, proses ini tidak terintegrasi dengan sistem pidana dan memerlukan proses terpisah yang menyulitkan korban.

Di tengah keterbatasan ini, hadirnya Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban (yang diperbarui dengan UU No. 31 Tahun 2014) merupakan langkah awal dalam memperluas hak korban. UU ini mencakup hak atas perlindungan fisik dan psikis, bantuan hukum, akses terhadap informasi perkembangan perkara, bantuan medis dan psikososial, hingga hak atas anonimitas dan kebebasan dari tuntutan hukum atas laporan atau kesaksiannya. Namun, dalam praktik peradilan, pelaksanaan hak-hak ini masih lemah. Para hakim jarang menanyakan apakah korban telah mendapat pendampingan hukum, dan dalam perkara sensitif seperti kekerasan seksual, ruang persidangan tertutup justru sering menjadi alasan untuk melarang pendamping atau pekerja bantuan hukum ikut serta.

Pembaruan normatif lainnya muncul melalui Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Permohonan dan Pemberian Restitusi dan Kompensasi kepada Korban Tindak Pidana. Perma ini memberikan pedoman teknis kepada hakim untuk mengakomodasi pemulihan hak korban melalui restitusi dan kompensasi. Namun cakupan Perma ini terbatas pada jenis-jenis tindak pidana tertentu, seperti kejahatan terhadap anak, pelanggaran HAM berat, terorisme, perdagangan orang,

diskriminasi ras dan etnis, serta tindak pidana lain yang ditetapkan oleh LPSK. Akibatnya, korban kejahatan lainnya termasuk korban korupsi tidak secara otomatis mendapatkan perlindungan dan pemulihan melalui mekanisme ini.

Berbeda dengan Indonesia, beberapa negara telah bergerak lebih maju. Australia, sejak 1988, menerapkan *Victim Impact Statement (VIS)*, yang memungkinkan korban atau keluarganya menyampaikan secara langsung dampak emosional, fisik, dan finansial akibat kejahatan (Wicaksana, 2025). Di Belanda, reformasi hukum acara pidana sejak 1995 memungkinkan korban untuk berperan lebih aktif dalam proses peradilan, mulai dari menyampaikan bukti medis dan keterangan ahli hingga mengajukan kompensasi secara mandiri dengan bantuan pengacara. Di sana, hakim dapat mengesampingkan keberatan jaksa atas bukti korban jika korban memiliki dasar kuat dan hak atas partisipasi dijamin oleh hukum. Hal ini menunjukkan adanya sistem *check and balance* yang memungkinkan korban tidak hanya terdengar, tetapi juga diperhitungkan secara hukum.

Selain itu secara hukum, LSM di Indonesia tidak memiliki kedudukan hukum dalam perkara pidana kecuali sebagai pelapor atau saksi. Upaya intervensi hukum oleh LSM (misalnya ICW dalam kasus APBD DKI) ditolak oleh pengadilan karena ketiadaan *legal standing*. Oleh karenanya diperlukan perubahan dalam kerangka hukum acara pidana dan pengakuan hukum atas representasi publik oleh organisasi masyarakat sipil.

Komitmen terhadap pengakuan korban ini sebenarnya telah ditegaskan dalam kerangka hukum internasional, terutama melalui UNCAC yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 7 Tahun 2006. Dalam Pasal 32 dan Pasal 35 UNCAC, negara-negara pihak didorong untuk menyediakan mekanisme bagi korban untuk memperoleh kompensasi; melindungi korban dari intimidasi atau pembalasan; dan mengakui peran serta korban dalam proses peradilan pidana dan perdata. Namun, hingga kini, komitmen tersebut belum sepenuhnya tercermin dalam kerangka hukum nasional Indonesia.

Undang-undang yang ada cenderung mengedepankan negara sebagai satu-satunya korban, dengan menitikberatkan pada kerugian keuangan negara, bukan kerugian warga sebagai individu atau komunitas. Di saat bersamaan, sejumlah peraturan perundang-undangan yang ada juga sebenarnya telah memuat ketentuan tentang korban, tetapi substansinya belum memadai untuk mengakomodasi karakteristik khusus dari korban korupsi. Beberapa contohnya antara lain:

- **UU Perlindungan Saksi dan Korban (UU No. 13/2006 jo. UU No. 31/2014):** Meskipun menjamin hak korban untuk mendapatkan restitusi dan rehabilitasi, cakupannya lebih banyak diperuntukkan bagi korban kekerasan fisik, pelanggaran HAM berat, dan kejahatan berat lainnya. Tidak ada mekanisme khusus atau pengakuan eksplisit terhadap korban korupsi⁶.
- **UU HAM (UU No. 39/1999):** Undang-undang ini mengatur hak atas pelayanan dasar, kesehatan, pendidikan, dan jaminan sosial. Namun ketika hak-hak tersebut dilanggar karena korupsi, tidak ada jalur hukum yang memungkinkan warga untuk menuntut pemulihan.
- **UU KPK (UU No. 19/2019):** Mandat KPK sangat kuat dalam hal penindakan dan pemulihan aset negara. Namun, orientasinya tetap semata-mata pada keuangan negara sebagai kerugian, tanpa memasukkan dimensi sosial, ekonomi, dan psikologis yang dialami warga sebagai korban.

Akibat dari ketiadaan kerangka hukum yang mengakui korban korupsi sangat luas, baik dari sisi hukum maupun sosial. Korban menjadi tidak memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses hukum. Masyarakat terdampak juga tidak bisa mengajukan diri sebagai pihak yang dirugikan atau menyampaikan pandangan dalam proses persidangan. Dalam sistem peradilan pun suara mereka tidak tercatat dan tidak memengaruhi penilaian hakim, yang pada akhirnya menihilkan akses terhadap pemulihan. Dalam jangka panjang, warga tidak memiliki jalur untuk menuntut restitusi atau kompensasi atas hak-haknya yang dirampas akibat korupsi, baik melalui pengadilan maupun mekanisme administratif.

Tabel 2.1 Kesenjangan antara Hukum dan Realitas Sosial Korban Korupsi di Indonesia

Dimensi	Kesenjangan dalam Hukum yang Berlaku	Dampak Nyata terhadap Korban
Definisi Korban	UU Tipikor hanya mengakui negara sebagai korban; tidak mengakui individu/komunitas terdampak	Keluarga miskin tidak bisa mengklaim hak atas bansos yang dikorupsi
Perlindungan Hukum untuk Korban	UU LPSK belum mencakup korban korupsi, hanya untuk kekerasan dan pelanggaran HAM berat	Komunitas terdampak irigasi gagal atau proyek mangkrak tidak mendapat kompensasi

⁶ Revisi UU Perlindungan Saksi dan Korban (PSK) menjadi urgensi normatif untuk memperluas definisi dan mekanisme perlindungan korban yang selama ini masih berfokus pada kejahatan dengan kekerasan, tanpa memperhitungkan kerentanan relasi kuasa yang khas pada kasus kekerasan berbasis gender maupun pelanggaran HAM berat. Untuk menjamin akses pemulihan, diperlukan skema Dana Bantuan Korban (DBK) dan kompensasi negara ketika pelaku tidak mampu membayar restitusi, disertai mekanisme koordinasi lintas lembaga yang jelas agar korban tidak terus-menerus mengalami retraumatisasi. Selain itu, peran LPSK harus diperkuat secara substantif sebagai lembaga independen yang memastikan perlindungan sejak awal hingga akhir proses hukum. Sejalan dengan itu, sebagaimana ditegaskan oleh Wahyudi Djafar dari ELSAM, revisi UU PSK juga harus memperjelas status hukum korban, termasuk korban pelanggaran HAM berat, yang hingga kini tidak dapat mengakses reparasi karena ketiadaan putusan pengadilan.

Pengukuran Kerugian Sosial	Audit publik dan BPK fokus pada keuangan negara, bukan kerugian sosial masyarakat	Kerugian petani karena gagal panen akibat korupsi proyek irigasi tidak dihitung secara legal
Akses terhadap Pemulihan Hukum	Tidak tersedia mekanisme gugatan kolektif (<i>class action</i>) khusus untuk korban korupsi	Warga tidak dapat mengajukan gugatan bersama untuk korupsi pendidikan atau infrastruktur
Pendekatan Non-Yudisial dan Administratif	Belum ada kebijakan sektoral yang mengintegrasikan dampak korupsi sebagai pelanggaran terhadap hak-hak publik	Korban bansos, pendidikan, dan kesehatan tidak mendapat kompensasi administratif
Kompetensi dan Integritas Aparatur	Rekrutmen ASN dan pejabat publik belum menyaratkan standar kompetensi antikorupsi	Pejabat pengelola anggaran rawan korupsi karena tak ada pelatihan integritas

Berbagai kesenjangan ini juga turut mengakibatkan semakin terpinggirkannya perspektif hak asasi manusia dalam pemberantasan korupsi. Padahal korupsi jelas menyebabkan hilangnya akses terhadap layanan dasar, sehingga pada dasarnya merupakan bentuk pelanggaran HAM. Namun, pendekatan hukum saat ini hampir tidak ada ruang untuk pendekatan litigasi berbasis HAM dalam perkara korupsi.

2.4 Hambatan Implementasi

Di luar hambatan normatif yang melekat dalam regulasi nasional, terdapat sejumlah tantangan serius dalam praktik pemulihan hak korban korupsi di Indonesia. Hambatan ini mencerminkan lemahnya sistem implementasi yang belum berpihak pada korban, serta absennya pendekatan berkeadilan dalam pemulihan kerugian sosial yang ditimbulkan oleh tindak pidana korupsi.

Meskipun korupsi merupakan tindak pidana yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, kerangka hukum dan kelembagaan di Indonesia masih belum memberikan pengakuan dan perlindungan yang memadai bagi korban korupsi, baik secara individu maupun kolektif. Dalam praktiknya, para korban tetap tak terlihat (*legally invisible*) dan tak terdengar (*procedurally excluded*) dalam sistem hukum nasional.

Berikut adalah sejumlah kendala struktural dan normatif yang membatasi akses keadilan bagi korban korupsi:

a. Sulitnya Mengidentifikasi Korban Korupsi

Identifikasi korban dan kerugian korupsi tidak mudah dilakukan. Dampak korupsi sering kali bersifat kolektif, tersebar, dan tidak langsung. Korupsi dalam bantuan sosial, proyek infrastruktur, atau pengadaan publik berdampak pada banyak orang, namun sistem hukum Indonesia belum memiliki mekanisme untuk mengakui mereka sebagai korban secara hukum. Ketidadaan klasifikasi ini membuat masyarakat terdampak kehilangan pijakan legal untuk menuntut pemulihan.

Sebenarnya saat ini mulai ada diskursus untuk mengukur kerugian korupsi dengan pendekatan biaya sosial (*social cost of corruption*) yang merugikan negara (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2022). Pendekatan ini terlihat jelas dalam perkara Surya Darmadi (Putusan PN Jakarta Pusat No. 62/Pid.Sus-TPK/2022/PN Jkt.Pst), pengadilan tidak hanya menegaskan unsur kerugian keuangan negara dan kerugian perekonomian negara yang mencapai lebih dari Rp78 triliun, tetapi juga menjatuhkan pidana tambahan berupa kewajiban membayar uang pengganti sebesar Rp2,238 triliun.

Kewajiban ini bersifat *joint liability* antara terpidana pribadi dan korporasi yang dikendalikannya, sehingga menegaskan prinsip bahwa korporasi sebagai entitas bisnis dapat dimintai tanggung jawab dalam pemulihan kerugian akibat tindak pidana korupsi. Pemahaman ini didorong untuk menjembatani beban ganda yang dialami korban, yakni pertama sebagai korban hilangnya layanan publik yang layak, dan kedua sebagai pihak yang harus membayar ongkos penegakan hukumnya melalui pajak.

Biaya sosial korupsi ini tidak hanya mencakup jumlah uang yang dikorupsi, tetapi juga semua ongkos yang ditanggung negara dan masyarakat akibat dari praktik korupsi tersebut. Pandangan ini misalnya termasuk *biaya pencegahan* (seperti pengadaan sistem pengawasan dan audit), *biaya akibat* (seperti kerugian pelayanan publik dan kepercayaan masyarakat), serta *biaya reaksi* (seperti proses hukum dari penyidikan hingga pemeliharaan narapidana korupsi di penjara).

Dalam pendekatan *Brand and Price* yang digunakan KPK, biaya sosial korupsi dibagi menjadi tiga kategori, yaitu (i) *Biayaantisipasi* yang merupakan pengeluaran untuk mencegah korupsi, seperti pembentukan lembaga antikorupsi atau transparansi anggaran; (ii) *Biaya akibat* merupakan kerugian riil maupun implisit yang ditanggung masyarakat, misalnya kualitas infrastruktur yang buruk, atau layanan publik yang terganggu, serta (iii) *Biaya reaksi* yang mencakup seluruh biaya hukum dari tahap penyelidikan hingga vonis (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2022).

Global Infrastructure Anti-Corruption Centre (GIACC) menambahkan bahwa pada proyek infrastruktur publik, korupsi tidak berhenti pada pemberian suap di awal kontrak. Suap itu biasanya akan "dikembalikan" melalui penggelembungan harga proyek, pemotongan kualitas, dan keterlambatan pelaksanaan. Hal ini mengakibatkan pembengkakan anggaran proyek hingga 10–30%, bahkan bisa lebih dari 50% pada kasus-kasus besar. Proyek yang buruk ini tak hanya memboroskan dana, tapi juga menempatkan nyawa pengguna fasilitas dalam risiko. Ketika infrastruktur seperti jalan, jembatan, atau rumah sakit dibangun secara tidak layak, korupsi menjadi penyebab tidak langsung dari kerusakan, kecelakaan, hingga kematian (Global Infrastructure Anti-Corruption Centre, n.d.).

Dampak ekonomi dari korupsi juga tidak kecil. World Economic Forum (WEF) memperkirakan bahwa nilai korupsi secara global setara dengan 5% dari PDB dunia, atau lebih dari 5 triliun USD setiap tahunnya. Transparency International bahkan menyebut bahwa negara-negara berkembang kehilangan 1,26 triliun USD per tahun akibat aliran dana gelap dari hasil korupsi (Transparency International, 2020). Sementara di Indonesia, data KPK menunjukkan bahwa antara 2001 hingga 2012 terdapat 1.842 pelaku korupsi dengan total kerugian negara mencapai Rp168 triliun. Namun dari total tersebut, hanya sekitar Rp15 triliun yang berhasil dikembalikan melalui hukuman atau denda. Artinya, masih ada selisih Rp153 triliun yang tidak tertutup (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2021).

Ketimpangan ini memperlihatkan bahwa hukuman yang dijatuhkan kepada koruptor sering kali tidak setimpal dengan dampak yang ditimbulkan. Dalam upaya mengatasi hal ini, beberapa pihak mengusulkan agar biaya sosial korupsi dimasukkan sebagai bagian dari pemidanaan. Langkah ini dapat dilakukan melalui revisi terhadap Pasal 2 dan Pasal 3 dalam Undang-Undang Tipikor, agar memungkinkan penghitungan dan penuntutan biaya sosial sebagai bentuk ganti rugi kepada negara dan warga.

Mekanisme lainnya adalah melalui pemiskinan pelaku korupsi, dengan menyita seluruh aset hasil korupsi sebagai bagian dari mekanisme pemulihan. Selain sebagai bentuk keadilan reparatif, pendekatan ini juga diharapkan memberi efek jera yang lebih kuat dibanding sekadar hukuman penjara. Pemiskinan koruptor dapat dilakukan dengan memanfaatkan UU Tindak Pidana Pencucian Uang serta Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset. Sayangnya, kerangka ini belum menjadi prioritas di tingkat kebijakan.

b. Mandat Terbatas Kelembagaan

Lembaga seperti LPSK dan Komnas HAM belum secara eksplisit memiliki kewenangan memasukkan korban korupsi dalam mandat perlindungannya (Masitoh, Sukma Negara, & Hazani, 2021). Bahkan dalam praktiknya, dana hasil korupsi yang dikembalikan hampir selalu diarahkan ke kas negara, tanpa mekanisme yang menjamin bahwa dana tersebut dikembalikan ke sektor atau komunitas yang terdampak.

Secara normatif, Indonesia memang memiliki UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban yang diperbarui dengan UU No. 31 Tahun 2014, namun skemanya hanya berlaku untuk korban kekerasan fisik, pelanggaran HAM berat, atau kejahatan terhadap kemanusiaan. Korban korupsi tidak masuk dalam cakupan restitusi maupun kompensasi yang dapat diberikan oleh LPSK.

Padahal, kerugian yang diderita korban korupsi, baik kehilangan layanan dasar, mata pencaharian, maupun rasa aman sosial, bisa bersifat sistemik dan berdampak jangka panjang. Ketiadaan pengakuan ini menciptakan ketimpangan serius antara jenis korban yang diakomodasi dan korban yang terus diabaikan.

c. Pidana Uang Pengganti Bermasalah

Implementasi pidana uang pengganti dalam perkara korupsi juga dipandang bermasalah. Sudah menjadi persoalan lama bahwa ketika pengadilan menjatuhkan pidana pengganti kerugian terhadap pelaku, sering kali pelaku lebih memilih menjalani pidana penjara subsider daripada membayar kerugian tersebut. Penagihan uang pengganti pun menghadapi hambatan serius, terutama jika aset pelaku telah dialihkan atau tersembunyi (Indonesia Corruption Watch, 2024).

Selain itu, hingga kini, Indonesia belum mengembangkan mekanisme dana pemulihan atau reparasi sosial untuk korban korupsi. Di sejumlah negara seperti Peru atau Kolombia, telah dibentuk *reparation funds* untuk mendistribusikan dana hasil penyitaan atau pemulihan aset ke komunitas yang terdampak langsung (StAR, 2023). Sementara di Indonesia, dana rampasan korupsi yang dikelola oleh KPK atau Kejaksaan umumnya dikembalikan ke kas negara, tanpa mekanisme yang menjamin bahwa korban akar rumput akan mendapat manfaat langsung. Walaupun terdapat wacana pembentukan *Victim Trust Fund*, hingga kini implementasinya masih terbatas pada korban kekerasan seksual dan belum menyentuh korban korupsi, yang kerugiannya sering kali tidak kalah serius secara sosial dan ekonomi (Wicaksana, 2025).

Dari segi perampasan aset, PP No. 105 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara menetapkan bahwa aset rampasan korupsi menjadi milik negara dan dikelola oleh Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN). Artinya hingga saat ini tidak ada alokasi langsung untuk kompensasi sosial. Hal ini berbeda dengan prinsip keadilan restoratif yang mengedepankan pemulihan korban. KPK, dalam Laporan Tahunan 2023, menyebut total nilai rampasan sebesar Rp 1,2 triliun, namun tidak satu rupiah pun digunakan untuk memulihkan kerugian masyarakat. Sebagai perbandingan, di Peru, dana hasil rampasan digunakan untuk membiayai infrastruktur kesehatan dan pendidikan yang terdampak korupsi. Tak jauh berbeda di Kolombia, dana reparasi komunitas dibentuk dari aset hasil korupsi proyek agraria.

d. Sistem Peradilan Tidak Memihak Korban

Dalam banyak kasus yang kerugiannya jelas dan terdokumentasi, sistem peradilan juga dirasa belum berpihak pada korban. Kasus korupsi bantuan sosial di Malang, Jawa Timur menjadi contoh konkret, dimana dana milik 37 Keluarga Penerima Manfaat (KPM) disalahgunakan oleh seorang pendamping PKH, dengan nilai mencapai Rp450 juta (Detik, 2021). Modusnya adalah tidak menyerahkan Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) kepada para KPM. Meski pelaku dijerat dengan pasal-pasal tipikor dan pelanggaran kode etik, tidak ada mekanisme hukum yang menjamin pemulihan bagi 37 keluarga tersebut.

Selain itu, upaya inovatif pun masih terbentur tembok prosedural. Pada 27 Juli 2021, sebanyak 18 warga DKI Jakarta mengajukan gugatan perdata terhadap terdakwa kasus korupsi bantuan sosial di Pengadilan Tipikor Jakarta Pusat (Tempo, 2021). Gugatan ini bertujuan meminta kompensasi atas kerugian bansos yang mereka alami. Namun, gugatan ditolak dengan alasan yuridiksi yaitu domisili tergugat berada di wilayah Jakarta Selatan, sehingga gugatan dianggap tidak dapat digabungkan dengan perkara pidana yang disidangkan di Jakarta Pusat. Penolakan ini menunjukkan bahwa logika prosedural formal lebih diutamakan ketimbang substansi keadilan bagi korban.

Di saat bersamaan, hingga kini Indonesia belum memiliki mekanisme *class action* yang diperuntukkan secara khusus bagi korban korupsi. Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok memang menyediakan kerangka hukum, namun belum secara efektif diterapkan dalam konteks korupsi (Meliala, 2021). Selain belum ada yurisprudensi korupsi yang berhasil menggunakan mekanisme ini, syarat representasi dan identifikasi anggota kelompok juga terlalu ketat untuk korban korupsi yang terdampak secara tidak langsung.

Sejumlah negara lain dapat menjadi acuan dalam membuka ruang gugatan kelompok dalam perkara korupsi. Di Brazil, *class action* dalam kasus korupsi dana pendidikan disahkan melalui *public civil action* oleh organisasi guru. Sementara di Perancis, Transparency International Perancis telah diakui sebagai *civil party* dalam kasus *Biens Mal Acquis* karena memiliki dasar hukum dalam tujuan organisasinya (StAR, 2023).

Sementara di Indonesia, ada banyak kasus korupsi berskala besar seperti korupsi bantuan sosial, pembangunan jalan, atau distribusi pupuk bersubsidi yang justru berdampak kepada komunitas secara kolektif namun belum memiliki skema pemulihan yang menyeluruh. Ketiadaan mekanisme representatif ini menyebabkan mayoritas korban tidak memiliki jalur hukum untuk bersuara dan menuntut keadilan.

e. Diskoneksi dengan Keadilan Restoratif

Pendekatan keadilan restoratif baru diperkenalkan secara formal di Indonesia dalam konteks tindak pidana anak dan kejahatan ringan. Di berbagai negara, pendekatan ini mulai diterapkan dalam konteks korupsi dengan tujuan memulihkan kerugian sosial, melibatkan korban dalam proses pemulihan, serta memungkinkan pelaku untuk secara aktif memperbaiki kesalahan mereka.

Namun, dalam sistem hukum Indonesia, belum ada kerangka kerja yang memungkinkan pelaku korupsi untuk diminta mengakui dampaknya terhadap masyarakat secara terbuka atau mengembalikan kerugian kepada korban di luar negara. Keadilan restoratif belum menjadi pendekatan yang hidup dalam konteks korupsi (Supanto & dkk, 2022), padahal potensinya besar untuk memulihkan kepercayaan publik dan memperbaiki kerusakan sosial; meskipun tetap pengembalian kerugian negara tidak boleh diabaikan.

Di samping itu, penerapan keadilan restoratif dalam perkara korupsi harus mempertimbangkan ulang relasi kuasa yang timpang antara pelaku dan korban, terutama ketika pelaku adalah pejabat publik atau korporasi besar yang memiliki posisi dominan. Tanpa koreksi terhadap ketidaksetaraan ini, ada risiko proses restoratif justru melindungi pelaku dan mengabaikan kepentingan korban. Selain itu, mekanisme keadilan restoratif juga sebaiknya dapat dibuka sepanjang proses peradilan, termasuk pada tahap pasca putusan, sehingga pelaku tetap memiliki kesempatan untuk memperbaiki kesalahan secara substantif, sementara korban memperoleh pemulihan yang nyata.

2.5 Hambatan Institusional

Pengakuan terhadap posisi korban dalam sistem hukum pidana Indonesia mengalami kemajuan signifikan dengan lahirnya Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban (UU LPSK), yang kemudian diperbarui melalui UU No. 31 Tahun 2014. Regulasi ini membentuk kerangka hukum yang menegaskan bahwa korban tidak lagi dianggap sebagai objek pasif dalam proses peradilan, melainkan sebagai subjek hukum yang memiliki hak dan kepentingan sah untuk dilindungi dan diperjuangkan.

Pasal 7 UU LPSK secara eksplisit memberikan kewenangan kepada LPSK untuk mengajukan permohonan pemulihan atas nama korban dalam bentuk kompensasi (untuk pelanggaran HAM berat) dan restitusi (untuk tindak pidana umum). Mekanisme ini diperkuat melalui peraturan pelaksana seperti PP No. 44 Tahun 2008 dan PP No. 7 Tahun 2018, yang mengatur tata cara pemberian ganti rugi kepada korban.

Namun dalam praktiknya, pengakuan ini masih bersifat simbolik. Meskipun LPSK secara hukum memiliki mandat representasi, lembaga ini belum sepenuhnya terintegrasi dalam arsitektur sistem peradilan pidana. Korban tetap tidak memiliki posisi formal yang kuat dalam proses hukum. Fungsi utama para korban masih dipersempit sebagai saksi, dan seluruh proses hukum lebih difokuskan pada pembuktian unsur pidana terhadap pelaku (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2021). Kepentingan korban, terutama dalam hal pemulihan kerugian, tidak menjadi bagian dari prioritas penuntutan maupun pertimbangan hakim dalam amar putusan.

Lebih jauh, dalam banyak kasus, peran LPSK masih terbatas pada fungsi perlindungan fisik dan administratif (Masitoh, Sukma Negara, & Hazani, 2021). Perannya sebagai advokat kepentingan korban dalam proses peradilan substantif nyaris tidak tampak, apalagi dalam kasus korupsi yang secara umum tidak diakui sebagai tindak pidana

dengan korban personal. Hal ini menciptakan kesenjangan antara mandat normatif dengan implementasi kelembagaan.

Ketimpangan tersebut tidak terlepas dari desain struktural sistem hukum pidana Indonesia yang masih berorientasi pada pelaku dan kerugian negara. Peradilan Tindak Pidana Korupsi, misalnya, secara institusional dirancang untuk fokus pada pengembalian kerugian fiskal negara, bukan pada pemulihan warga yang kehilangan hak atau akses atas layanan publik. Dalam konteks ini, LPSK tidak pernah dilibatkan dalam identifikasi korban atau pengajuan permohonan restitusi, karena korban korupsi tidak diakui secara formal dalam proses hukum yang berlaku.

Secara kelembagaan, lembaga seperti KPK, LPSK, Komnas HAM, Ombudsman, hingga Pengadilan Tipikor memiliki mandat dan kapasitas untuk membentuk sistem pemulihan yang lebih menyeluruh. Namun, selama sistem hukum dan budaya peradilan tetap berpusat pada logika penghukuman pelaku dan kerugian negara, korban akan terus terpinggirkan dari proses keadilan.

Situasi ini menunjukkan bahwa hambatan institusional bukan hanya persoalan kelemahan kapasitas atau kurangnya instrumen, melainkan kegagalan sistemik dalam menyelaraskan mandat antar-lembaga untuk mengarusutamakan hak korban. Tanpa reformasi kelembagaan yang melibatkan integrasi mandat, penguatan koordinasi antar-aktor hukum, dan perubahan budaya kerja aparat peradilan, maka potensi institusional yang dimiliki Indonesia akan tetap tidak termobilisasi. Hak korban justru akan terus tereduksi menjadi narasi pinggiran dalam sistem hukum.

2.6 Hambatan Kultural

Dalam praktiknya, banyak korban juga tidak menyadari bahwa mereka terdampak langsung oleh tindak pidana korupsi. Studi oleh Arsil dan Tim Newburn menunjukkan bahwa dalam kejahatan kerah putih seperti korupsi, korban kerap gagal mengidentifikasi diri mereka sebagai korban, atau baru menyadarinya setelah waktu berlalu (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2021). Hal ini disebabkan oleh sifat korupsi yang berdampak kolektif, tidak langsung, dan sering kali tersembunyi. Dampak sistemik seperti rusaknya layanan publik atau pencemaran lingkungan sulit dikaitkan dengan tindak pidana tertentu oleh masyarakat.

Pada tingkat akar rumput, korban korupsi sering kali tidak memiliki informasi, kapasitas hukum, atau dukungan pendampingan yang memadai untuk menavigasi sistem hukum. Mekanisme pengaduan seperti gugatan perdata, pelaporan ke Ombudsman, atau pengaduan ke aparat penegak hukum sering kali bersifat teknis, birokratis, dan tidak ramah korban.

Selain itu, skema bantuan hukum negara pun belum secara efektif mencakup perkara tipikor yang berbasis korban (Indonesia Judicial Research Society, 2025). Di saat bersamaan, organisasi bantuan hukum masih berfokus pada kasus individual, bukan kerugian kolektif. Sebagai contoh, warga desa yang melihat korupsi dalam pengelolaan dana desa sering tidak tahu kepada siapa harus melapor. Orang tua siswa yang menjadi korban pungli di sekolah juga menghadapi respons normatif dari birokrasi, karena pungli dianggap sebagai pelanggaran administratif ringan dan bukan bagian dari kejahatan korupsi yang bisa dituntut pidana.

Minimnya informasi dari aparat penegak hukum turut memperburuk kondisi ini. Banyak korban tidak mengetahui bahwa mereka memiliki hak atas restitusi atau kompensasi, apalagi menuntutnya. Contoh konkret terlihat dalam kasus suap terkait izin lingkungan yang menyebabkan pencemaran sungai dan gangguan kesehatan warga, namun tidak diikuti gugatan karena ketidaktahuan atas hak hukum.

Ilustrasi Minimnya Upaya Partisipasi Warga dalam Pembangunan

Kisah proyek penyulingan air laut di Nusa Tenggara Timur menunjukkan bagaimana korupsi dan salah urus pembangunan bisa menghadirkan ironi. Di Desa Lifuleo, Kabupaten Kupang, pemerintah menggelontorkan anggaran Rp1,1 miliar untuk membangun instalasi penyulingan air laut, bagian dari delapan titik proyek senilai lebih dari Rp8 miliar yang dibiayai lewat pinjaman PT SMI dan dikerjakan oleh kontraktor dari Banten. Sayangnya, sejak awal warga tidak pernah dilibatkan, baik dalam perencanaan maupun pembangunan. Akibatnya, instalasi yang dibangun tidak berfungsi dan justru tidak sesuai dengan kebutuhan lokal. Warga Lifuleo sebenarnya tidak kekurangan sumber air, mereka hanya membutuhkan biaya untuk pengeboran dalam, yang nilainya jauh lebih murah dibanding proyek besar tersebut.

Berbeda dengan Lifuleo, Pulau Semau sesungguhnya mengalami krisis air bersih akut. Air hanya bisa didapat dengan pengeboran hingga kedalaman 75 meter, dengan biaya yang jauh lebih tinggi dibanding di Kota Kupang. Program penyulingan air laut yang sama semestinya bisa menjadi solusi vital bagi warga, namun hingga kini alat penyulingan itu tak kunjung menghasilkan air layak minum. Sama seperti di Lifuleo, masyarakat di Semau juga tidak pernah diajak dalam proses perencanaan, bahkan ada warga yang mengaku tidak tahu sama sekali menahu soal proyek ini. Padahal, bila sejak awal dilibatkan, mereka bisa ikut terlibat secara sukarela agar program ini benar-benar menjawab kebutuhan mendesak akan air bersih di pulau mereka.

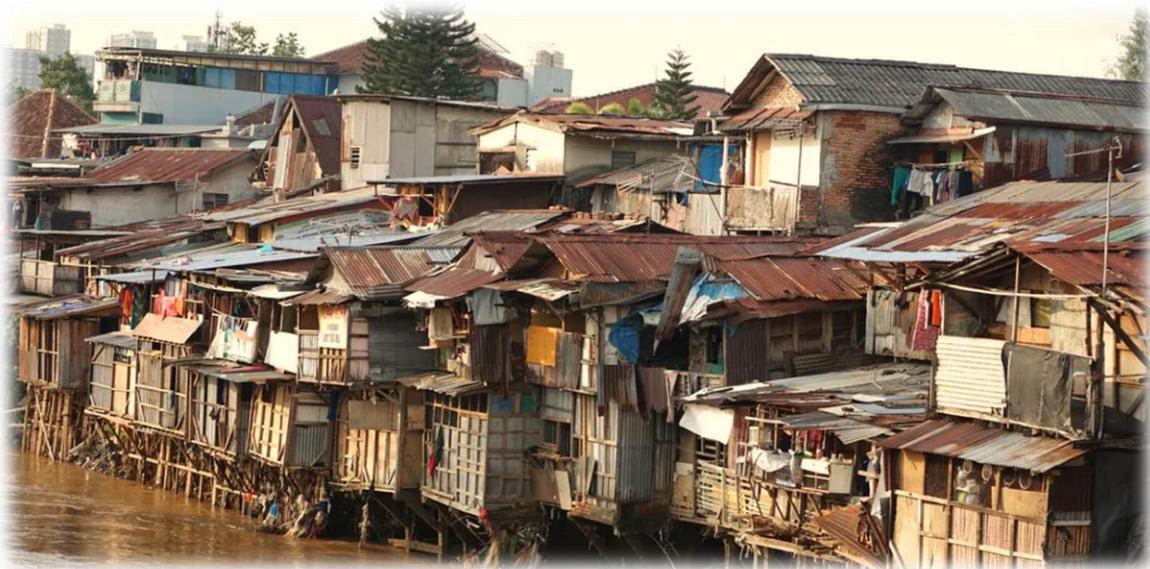
Tantangan lain adalah rendahnya kepercayaan terhadap institusi hukum (Indonesia Criminal Justice Reform, 2025) dan rumitnya prosedur pengajuan gugatan atau restitusi, yang memakan waktu dan biaya tinggi dimana menjadi beban yang sulit dipikul oleh kelompok rentan. Selain itu, tidak ada kewajiban struktural bagi penyidik atau jaksa untuk secara aktif menginformasikan atau melibatkan korban dalam proses hukum. KUHAP pun membatasi peran korban hanya sebagai penggugat dalam penggabungan perkara perdata, tanpa mekanisme pemberdayaan dari negara. Akibatnya, hak korban atas pemulihan sering kali terabaikan sejak awal proses peradilan.

Dengan demikian, apabila dicermati secara lebih mandalam, sejumlah hambatan-hambatan struktural di atas ini bersumber dari minimnya integrasi paradigma korban korupsi dalam kebijakan pembangunan itu sendiri. Secara sistemik kerangka kebijakan anti-korupsi di Indonesia belum mengintegrasikan dimensi pemulihan korban ke dalam arsitektur perencanaan pembangunan nasional. Saat ini, pemulihan sosial atas dampak korupsi juga tidak tercermin dalam dokumen perencanaan utama seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Strategis (Renstra) Kementerian/Lembaga, maupun dalam indikator kinerja pengembalian aset negara.

Secara faktual, RPJMN sebagai dokumen strategis jangka menengah nasional belum menjadikan korban korupsi sebagai subjek kebijakan. Meskipun RPJMN mengusung tema penguatan reformasi birokrasi, tidak ada kebijakan yang secara eksplisit memasukkan dimensi pemulihan terhadap kerugian sosial akibat korupsi. Selain itu, dalam Renstra Kementerian/Lembaga sektoral, pemulihan terhadap kerusakan layanan akibat tindak pidana korupsi juga belum dijadikan sebagai *output* atau *outcome* strategis sehingga tidak terdapat mandat bagi unit kerja teknis untuk melakukan intervensi berbasis dampak korupsi, baik dalam bentuk audit sosial, respons pemulihan, maupun dukungan litigasi bagi korban terdampak.

Dalam indikator kinerja lembaga penegak hukum dan lembaga pengelola keuangan negara pun masih berfokus pada jumlah uang negara yang berhasil diselamatkan atau dikembalikan. Belum terdapat indikator kinerja yang mengukur pemulihan sosial, misalnya jumlah komunitas terdampak yang menerima kompensasi, atau perbaikan layanan publik akibat reinvestasi dana hasil rampasan. Selain itu, belum terdapat mekanisme fiskal yang memastikan bahwa hasil rampasan korupsi digunakan kembali pada sektor yang terdampak. Hingga kini, seluruh hasil rampasan aset korupsi dikembalikan ke kas negara sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) umum tanpa skema *earmarking* sektoral. Hal ini menciptakan ketimpangan antara aspek pemulihan fiskal dan pemulihan sosial masyarakat.

Dalam konteks global, sejumlah negara telah mengembangkan pendekatan korektif-sektoral terhadap dampak korupsi, seperti *Reparation Trust Funds* di Uganda dan Kolombia, atau integrasi *social harm assessment* dalam penganggaran berbasis dampak (StAR, 2023). Indonesia belum mengadopsi praktik serupa, sehingga korban tetap berada di luar jangkauan kebijakan pemulihan nasional. Dengan kata lain, tanpa pergeseran dari orientasi fiskal menuju pendekatan berbasis pemulihan sosial, kebijakan pembangunan akan terus gagal menjawab kebutuhan warga yang menjadi korban langsung dari penyimpangan tata kelola publik akibat korupsi.



3. HAK GUGAT DAN GANTI RUGI KORBAN KORUPSI

Isu pemulihan kerugian korban kejahatan menjadi semakin relevan dalam diskursus hukum pidana Indonesia, terutama ketika Kepala Bareskrim Polri Komjen Agus Andrianto menyatakan bahwa korban investasi ilegal dapat menuntut pengembalian aset yang telah disita negara melalui mekanisme gugatan ke pengadilan (Tempo, 2022). Pernyataan ini, meskipun disampaikan dalam konteks kejahatan ekonomi non-korupsi, membuka ruang refleksi yang lebih luas tentang pentingnya memberikan jalan hukum bagi korban kejahatan, termasuk korban tindak pidana korupsi, untuk memperjuangkan hak atas pemulihan kerugian mereka.

Model yang diusulkan yakni pembentukan paguyuban korban, penunjukan kuasa hukum, dan pengajuan permohonan restitusi kolektif, menunjukkan bahwa negara mengakui potensi mekanisme pemulihan berbasis gugatan dalam sistem hukum yang berlaku. Hal ini sejatinya juga dapat diterapkan dalam konteks korupsi, mengingat korupsi juga merupakan kejahatan yang secara langsung maupun tidak langsung menimbulkan kerugian bagi warga negara, terutama yang kehilangan akses terhadap bantuan sosial, layanan kesehatan, pendidikan, atau infrastruktur publik.

Di sisi lain, soal tergugat dalam gugatan ganti rugi juga menyimpan kompleksitas. Selama ini, orientasi hukum Indonesia lebih menempatkan individu pelaku korupsi sebagai pihak tunggal yang bertanggung jawab. Namun dalam banyak kasus, kerugian korban tidak hanya dihasilkan oleh individu, melainkan juga oleh perusahaan atau institusi yang mendapatkan keuntungan dari praktik korupsi. Misalnya dalam kasus Surya Darmadi, Mahkamah Agung menjatuhkan putusan ganti rugi triliunan rupiah terhadap korporasi yang dikendalikannya.

3.1 Hak Gugat Korban Korupsi

Dalam mengurai pihak yang dapat mengajukan gugatan, KPK dalam *“Studi Pemulihan Kerugian Hak Korupsi”* pernah memberikan ilustrasi tentang pemulihan korban dalam tindak pidana korupsi dalam kerangka hukum Indonesia yang memiliki sejumlah kompleksitas (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2021) sebagaimana di bawah ini:

“Perbuatan korupsi yang dilakukan oleh A dalam proyek pembangunan jembatan berdampak pada digunakannya spesifikasi material yang tidak sesuai standar. Akibatnya, jembatan tersebut roboh tidak lama setelah diresmikan dan dibuka untuk publik. Pada saat kejadian, seorang warga bernama B tengah melintasi jembatan dengan sepeda motor dan mengalami luka berat. Kondisi tersebut menyebabkan B tidak dapat bekerja selama beberapa waktu.

Dampak tidak langsung juga dialami oleh mitra usaha B, yaitu C, karena aktivitas bisnis mereka terhambat akibat ketidakhadiran B. Penurunan produktivitas tersebut berdampak lebih jauh, memaksa C untuk merumahkan 40 karyawan demi menyelamatkan kelangsungan usaha. Dengan demikian, selain B sebagai korban langsung, C dan para karyawan yang kehilangan pekerjaan juga turut terdampak oleh tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh A.

Namun, jika seluruh pihak yang terdampak tersebut yaitu B, C, dan 40 karyawan secara bersamaan mengajukan gugatan ganti kerugian terhadap A, maka upaya pemulihan bisa mengalami distorsi. Di satu sisi, A sebagai pelaku tindak pidana

korupsi kemungkinan tidak memiliki kemampuan finansial untuk membayar seluruh tuntutan tersebut, sehingga tidak ada korban yang memperoleh kompensasi secara layak. Di sisi lain, terdapat risiko bahwa korban langsung seperti B justru tidak memperoleh prioritas dalam mekanisme pemulihan karena ganti rugi harus dibagi dengan pihak-pihak yang terdampak secara tidak langsung."

Diagram 1. Kerugian Korban Tindak Pidana Korupsi
(Komisi Pemberantasan Korupsi, 2021)



Dalam ilustrasi diatas, KPK mengusulkan bahwa korban tindak pidana korupsi yang berhak mengajukan tuntutan ganti kerugian semestinya dibatasi pada mereka yang mengalami kerugian langsung sebagai akibat dari perbuatan korupsi. Menurut KPK, pembatas ini penting untuk menjaga efektivitas dan keadilan dalam mekanisme pemulihan, serta mencegah perluasan klaim yang tidak proporsional terhadap kapasitas pertanggungjawaban pelaku.

Meski demikian, kajian ini secara khusus akan merekomendasikan untuk membagi korban korupsi dalam 4 kategori, yaitu korban negara, korban kolektif/komunitas, korban korporasi, dan korban individu agar tidak ada yang tertinggal.

Diagram 2. Korban Tindak Pidana Korupsi Yang Dapat Mengajukan Gugatan
(Komisi Pemberantasan Korupsi, 2021)



Selain itu, isu utama dalam pembatasan tersebut terletak pada penetapan hubungan kausalitas yang jelas antara tindakan koruptif dan kerugian yang dialami korban. Tanpa kausalitas yang terukur, sulit untuk menentukan sejauh mana tanggung jawab pelaku dapat ditarik secara hukum. Selain itu, dalam proses identifikasi korban, penting untuk memperhatikan tingkat kedekatan interaksi antara korban dan pelaku, serta mempertimbangkan karakteristik dari tindak pidana yang terjadi, dalam hal ini misalnya termasuk modus operandi, sektor terdampak, dan struktur kerugian yang dihasilkan.

Lebih jauh, terdapat persoalan interseksi yang kerap diabaikan: tidak semua korban korupsi memiliki kemampuan, kapasitas, atau sumber daya hukum untuk mengajukan gugatan. Kelompok rentan seperti masyarakat miskin, perempuan, atau pekerja sektor informal sering kali menghadapi hambatan struktural untuk mengakses keadilan. Dalam konteks tertentu, praktik *sextortion* (pemerasan seksual dengan menggunakan posisi kuasa) memperlihatkan bentuk khusus dari kerentanan ini, di mana korban tidak hanya mengalami kerugian ekonomi atau sosial, tetapi juga kekerasan seksual yang berlapis. Tantangan ini menegaskan bahwa desain mekanisme ganti rugi korban korupsi tidak bisa semata-mata didasarkan pada aspek kausalitas dan prioritas klaim, tetapi juga harus sensitif terhadap ketidaksetaraan kuasa dan kerentanan sosial yang membatasi korban untuk menempuh jalur hukum.

Ilustrasi Perjuangan Gugatan Hukum Korupsi Warga Yogyakarta

Kasus perizinan pembangunan Fave Hotel di kawasan Miliran pada masa Wali Kota Haryadi menjadi contoh bagaimana korupsi dalam tata kelola ruang kota menimbulkan kerugian sosial-ekologis yang luas bagi warga. Warga setempat sempat melakukan inisiatif menghitung nilai ekonomis dari kerugian yang ditimbulkan, terutama akibat sumur-sumur air mengering setelah hotel dibangun. Upaya advokasi dilakukan dengan dua jalur: pertama, mendorong pihak hotel untuk mengganti kerugian, yang pada akhirnya hanya terealisasi dalam bentuk kompensasi terbatas bagi satu RT; dan kedua, advokasi ruang hidup yang lebih strategis, yaitu menuntut pembatalan izin pembangunan. Meskipun ada kasus korupsi yang menjerat pejabat dalam perizinan hotel ini, perkara tersebut hanya menasar satu izin hotel, padahal terdapat 106 izin hotel lain yang sudah dikeluarkan sebelumnya. Pasca kasus tersebut, pemerintah sempat memberlakukan moratorium pembangunan hotel, namun praktik serupa kemudian berlanjut dengan modus baru melalui Perda Rusun.

Keberhasilan advokasi tidak lepas dari peran penting pengorganisasian warga, termasuk melibatkan pemuka agama untuk memperkuat legitimasi moral gerakan. Meski demikian, pengorganisir harus berhati-hati merespons dinamika kelompok agar tidak menimbulkan perpecahan. Gerakan ini juga mendapat dukungan kuat dari ibu-ibu sekitar, yang menjadi garda terdepan dalam menjaga ruang hidup komunitasnya. Dampak sistemik dari pembangunan hotel tidak hanya berupa hilangnya sumber air bersih, tetapi juga menimbulkan dislokasi sosial, perubahan lanskap lingkungan yang mengurangi paparan matahari di rumah-rumah warga, dan kerugian ekologis yang sulit dipulihkan. Dengan demikian, kasus Fave Hotel Miliran mencerminkan bahwa korupsi perizinan bukan hanya soal suap dan keuntungan pribadi pejabat, melainkan persoalan struktural yang menggerus hak dasar masyarakat atas lingkungan hidup yang sehat dan adil.

a. Jalur Hukum Gugatan Korban Korupsi

Dalam konteks pemulihan kerugian akibat tindak pidana korupsi, saat ini terdapat dua jalur hukum utama yang dapat ditempuh korban, yaitu gugatan perdata atas dasar perbuatan melawan hukum (PMH) sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata dan penggabungan gugatan ganti kerugian ke dalam perkara pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 98–101 KUHP.

Namun, efektivitas kedua jalur tersebut kerap menghadapi tantangan serius, baik dari segi kapasitas korban dalam mengajukan gugatan maupun dari segi kejelasan pihak yang digugat. Pada praktiknya, korban dituntut untuk lebih aktif dalam pembuktian, sementara keberhasilan restitusi sangat bergantung pada sikap aparat penegak hukum (APH) dan hakim.

Selain itu, jalur PMH kerap terkendala pembuktian kausalitas yang kompleks serta tingginya biaya perkara yang membebani korban, sementara mekanisme penggabungan dalam praktik sering diabaikan oleh hakim dengan alasan memperlambat proses persidangan. Data PBHI menunjukkan bahwa dalam kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), hanya sekitar 19% permohonan restitusi yang diajukan, dengan 17% dikabulkan, dan 0% yang berhasil dieksekusi melalui penyitaan aset, memperlihatkan lemahnya daya paksa mekanisme restitusi.

Sebagai contoh, dalam kasus korupsi pembangunan Pasar Turi Surabaya (Putusan PN Surabaya No. 1833/Pid.B/2015/PN Sby) (Detik, 2019), meskipun terdapat pedagang yang

mengalami kerugian langsung akibat proyek mangkrak, gugatan ganti kerugian mereka tidak dipertimbangkan dalam proses pidana dan harus ditempuh terpisah melalui perdata. Contoh lain terlihat pada kasus korupsi proyek pengadaan hunian tetap korban gempa di Bantul, Yogyakarta (Kompas, 2010), atau Pembangunan Gedung Pasar Lili Kabupaten Kupang, Nusa Tenggara Timur (NTT) (TVRI News, 2021) di mana warga yang terdampak akibat spesifikasi di bawah standar tidak mendapatkan akses langsung pada mekanisme kompensasi melalui perkara pidana.

Kekosongan hukum ini menunjukkan bahwa meskipun jalur PMH dan penggabungan gugatan tersedia secara normatif, ketiadaan pengaturan teknis mengenai prioritas korban langsung, keterlibatan korporasi sebagai tergugat, dan mekanisme eksekusi ganti rugi membuat hak gugat korban korupsi masih sebatas formalitas.

Gugatan Perdata atas Dasar Perbuatan Melawan Hukum (PMH)

Dalam jalur perdata, salah satu pendekatan utama dalam ranah ini adalah dengan menggunakan asas perbuatan melawan hukum (PMH) sebagaimana tercantum dalam Pasal 1365 sampai dengan Pasal 1380 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPperdata). Ketentuan ini memberikan dasar hukum bahwa setiap orang yang karena perbuatannya melanggar hukum dan menyebabkan kerugian pada orang lain, wajib mengganti kerugian tersebut.

Kerugian dalam konteks PMH dapat dikelompokkan ke dalam tiga komponen utama, yaitu biaya (*kosten*), kerugian materiil (*schaden*), dan bunga atau kehilangan keuntungan (*interessen*). Dengan kata lain, mekanisme ini memungkinkan korban menuntut ganti rugi atas seluruh dimensi kerugian, baik yang aktual maupun potensial, selama dapat dibuktikan bahwa kerugian tersebut merupakan akibat dari perbuatan melawan hukum.

Namun, dalam praktiknya, penggunaan asas PMH untuk memulihkan korban korupsi masih sangat terbatas (Supanto & dkk, 2022). Hal ini terjadi karena belum adanya pengakuan eksplisit dalam peraturan perundang-undangan bahwa korban korupsi memiliki hak untuk menuntut restitusi atau kompensasi secara perdata. Berbeda dengan korban pelanggaran HAM berat, perdagangan orang, atau terorisme yang secara tegas diberikan jalur hukum untuk menuntut pemulihan melalui LPSK maupun mekanisme negara, korban korupsi masih belum memperoleh landasan hukum yang setara.

Keterbatasan ini menjadi semakin nyata ketika kita mencermati bahwa korban korupsi umumnya tidak mengalami kerugian secara langsung dan personal. Dalam banyak kasus, kerugiannya bersifat kolektif, tersebar, dan tidak selalu dapat dihitung dalam satuan moneter secara sederhana. Hal ini menyulitkan pembuktian dalam perkara PMH yang masih cenderung mengandalkan pendekatan individualistik.

Meski demikian, sistem hukum Indonesia sebenarnya telah memberikan preseden yang progresif dalam konteks gugatan lingkungan hidup. Dalam hukum lingkungan, gugatan perdata dengan menggunakan asas PMH telah berkembang melalui penerapan prinsip *strict liability* (tanggung jawab mutlak) (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2020). Prinsip ini memungkinkan penggugat untuk mengajukan tuntutan ganti rugi tanpa perlu membuktikan adanya unsur kesalahan, cukup dengan menunjukkan bahwa suatu tindakan telah menimbulkan dampak kerusakan atau kerugian. Prinsip ini diterapkan dalam UU No. 23 Tahun 1997 dan diperkuat oleh UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Contoh penerapannya terlihat dalam Putusan Mahkamah Agung No. 460 K/PID.SUS/2007⁷ terkait korupsi kehutanan. Dalam putusan tersebut, kerugian negara dihitung semata-mata dari sisi kerusakan fisik, seperti hilangnya kubikasi kayu, namun gagal mengakomodasi kerugian ekologis, kerusakan sosial-ekonomi masyarakat sekitar, serta potensi hilangnya fungsi lingkungan jangka panjang. Putusan ini mengindikasikan bahwa pendekatan penghitungan kerugian dalam perkara korupsi masih sangat sempit dan belum mempertimbangkan kerugian secara holistik.

Penggabungan Gugatan Ganti Kerugian ke dalam Perkara Pidana

Di luar mekanisme keperdataan, bentuk terobosan hukum lain yang mulai diupayakan oleh masyarakat dalam menuntut keadilan atas kerugian akibat tindak pidana korupsi adalah melalui mekanisme penggabungan gugatan perdata ke dalam perkara pidana, atau dikenal dengan istilah *voeging*. Mekanisme ini didasarkan pada Pasal 98–101 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), yang memungkinkan korban mengajukan tuntutan ganti rugi dalam proses peradilan pidana terhadap pelaku. Selain itu, Pasal 35 UNCAC juga menegaskan hak korban untuk memperoleh kompensasi atas kerugian yang diderita akibat tindak pidana korupsi.

Meskipun secara normatif peluang ini terbuka, dalam praktiknya mekanisme ini belum memberikan hasil yang signifikan. Kasus korupsi bantuan sosial di Malang menjadi ilustrasi nyata dari hambatan struktural yang dihadapi korban ketika berupaya menuntut haknya. Dalam perkara tersebut, sebanyak 37 keluarga penerima manfaat (KPM) mengalami kerugian langsung akibat tidak diterimanya dana bansos senilai total Rp 450 juta. Pola penyalahgunaan distribusi Kartu Keluarga Sejahtera (KKS), menunjukkan bentuk konkret dari dampak korupsi terhadap masyarakat miskin yang menjadi target utama program sosial negara.

Dalam konteks korupsi bantuan sosial Covid-19, sebanyak 18 warga terdampak telah mengajukan permohonan penggabungan gugatan perdata ke dalam proses pidana yang tengah berlangsung di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Jakarta. Permohonan ini, alih-alih diproses secara substantif, justru ditolak oleh majelis hakim dengan alasan formalistik tentang domisili hukum terdakwa. Padahal, Pasal 101 KUHP secara eksplisit menyatakan bahwa dalam konteks penggabungan perkara, hukum acara pidana berlaku sebagai *lex specialis* yang mengesampingkan ketentuan hukum acara perdata.

Lebih dari sekadar kesalahan teknis, putusan tersebut menciptakan preseden negatif bagi hak gugat korban dalam perkara korupsi. Koalisi Masyarakat Sipil menilai hakim dalam perkara ini dinilai telah mengabaikan asas peradilan yang adil dan tidak memfasilitasi partisipasi korban sebagai pihak yang berkepentingan (Tempo, 2021). Ketentuan dalam Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman khususnya Pasal 4, 5 ayat (1), dan 10 ayat (1) yang menjamin perlakuan yang setara di depan hukum, dilanggar secara terang-terangan. Bahkan, logika putusan ini menjebak korban dalam situasi *deadlock*, karena gugatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tidak mungkin diterima mengingat perkara pidananya ditangani oleh Tipikor Jakarta.

Meski secara normatif sudah tersedia, jalur ini masih menghambat korban korupsi mengakses keadilan. Gugatan berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata secara teoritis dapat diajukan meskipun belum ada putusan pidana yang berkekuatan hukum tetap. Akan

⁷ Lihat dalam Direktori Putusan Mahkamah Agung
<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/index/pengadilan/mahkamah-agung/kategori/korupsi-1.html>

tetapi, dalam praktik, gugatan semacam itu sulit dimenangkan akibat beban pembuktian tersebut menjadi sangat berat. Korban harus membuktikan bahwa telah terjadi PMH dan membuktikan adanya hubungan kausalitas antara tindakan pelaku dengan kerugian yang dialami tanpa dukungan putusan pidana.

Sebaliknya, jika korban memilih menunggu hingga putusan pidana *inkracht* untuk mengajukan gugatan perdata, proses pemulihan menjadi sangat lambat dan menghambat akses terhadap keadilan. Penggabungan gugatan ganti rugi ke dalam perkara pidana sebagaimana diatur dalam KUHAP pun tidak bebas dari kelemahan. Ketentuan tersebut membatasi jenis kerugian yang dapat dituntut hanya pada biaya-biaya yang telah dikeluarkan oleh korban secara langsung. Padahal, dalam kasus korupsi, kerugian yang diderita korban seringkali bersifat tidak langsung atau kolektif, seperti hilangnya layanan publik atau tertundanya hak atas bantuan sosial.

Selain kedua pendekatan di atas, dalam praktik penegakan hukum di tingkat lokal, muncul kecenderungan untuk mempertimbangkan pendekatan *restorative justice* sebagai alternatif penyelesaian perkara. Wacana ini kerap muncul meskipun Mahkamah Agung telah menegaskan pendekatan ini tidak dapat diaplikasikan dalam tindak pidana korupsi (Kompas, 2022). Hal ini muncul dari realitas yang cukup paradoks dimana nilai kerugian negara dalam kasus semacam ini relatif kecil, sementara biaya proses hukum bisa sangat besar dan membebani anggaran penegakan hukum. Ada sejumlah pemikiran di mana pelaku mengembalikan langsung dana kepada korban dapat dianggap sebagai solusi yang lebih cepat dan efisien dibandingkan jalur peradilan pidana konvensional.

Selain itu, penerapan *restorative justice* untuk perkara korupsi menuai banyak kontroversi (Hukum Online, 2022). Di satu sisi, pendekatan ini dianggap lebih mengedepankan keadilan substantif dan keberpihakan kepada korban. Tetapi di sisi lain, banyak pihak menilai bahwa korupsi bukanlah tindak pidana biasa yang dapat diselesaikan melalui dialog dan ganti rugi. Sejumlah pakar hukum dan pemangku kepentingan memperingatkan bahwa penggunaan pendekatan ini dalam konteks korupsi bisa berisiko menciptakan preseden impunitas, mengaburkan prinsip penjeratan, serta mengancam integritas sistem peradilan pidana.

Secara normatif pun pendekatan ini memang memiliki keterbatasan. Instrumen hukum di Indonesia secara tegas menempatkan korupsi sebagai kejahatan serius terhadap kepentingan publik. Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Pasal 4 menegaskan bahwa pengembalian kerugian negara tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku. Selain itu, ketentuan internal seperti Peraturan Jaksa Agung dan Peraturan Kapolri juga secara eksplisit mengecualikan perkara korupsi dari skema *restorative justice*. Dalam kerangka ini, pemulihan tidak dapat menggantikan kewajiban penghukuman.

Meskipun demikian, pada sejumlah kondisi tertentu, seperti korupsi dengan nilai kecil dan pelaku yang bekerja sama secara proaktif untuk mengembalikan kerugian, pendekatan *quasi-restorative* berbasis mediasi terbuka dan pemulihan sosial bisa dipertimbangkan (Hukum Online, 2022). Namun penerapannya harus tetap dibingkai dalam kerangka hukum yang ketat, melibatkan pengawasan publik, dan tidak menghapus proses pidana sepenuhnya.

Dengan demikian, pendekatan semacam ini seharusnya tidak dimaknai sebagai pelemahan penegakan hukum, melainkan sebagai pelengkap dalam situasi di mana sistem peradilan formal menghadapi keterbatasan. Dengan demikian, *restorative justice*

untuk perkara korupsi harus diposisikan sebagai mekanisme alternatif terbatas (*limited exception*), bukan norma utama.

Permohonan Restitusi melalui Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)

Di luar KUHAP dan KUHPerdara, terdapat juga pengaturan tentang kompensasi dan restitusi dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, dan dalam Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2002. Namun pengaturan tersebut terbatas pada jenis tindak pidana tertentu seperti pelanggaran HAM berat, terorisme, dan perdagangan orang, dan tidak mencakup korupsi. Mekanisme ini diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan kepada Saksi dan Korban (Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban), yang menjadi penyempurna dari PP Nomor 44 Tahun 2008.

Dalam aturan tersebut, restitusi didefinisikan sebagai bentuk pemulihan yang mewajibkan pelaku untuk memberikan ganti kerugian kepada korban atau keluarganya. Bentuk restitusi mencakup dua hal utama, yaitu ganti kerugian atas kehilangan kekayaan atau penghasilan yang secara langsung timbul akibat tindak pidana, dan penggantian biaya medis atau layanan psikologis atas penderitaan yang dialami oleh korban.

Permohonan restitusi ini dapat diajukan oleh korban sendiri, keluarganya, atau kuasa hukum mereka, baik sebelum maupun setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*). Jika permohonan diajukan sebelum putusan *inkracht*, maka restitusi akan menjadi bagian dari proses hukum pidana dan diputuskan bersama dengan perkara utama. Namun, apabila permohonan diajukan setelah putusan tetap, LPSK tetap dapat mengajukan permohonan ke pengadilan selama pelaku telah dinyatakan bersalah dan berkekuatan hukum tetap.

Menariknya, PP 7/2018 juga membuka kemungkinan bagi pembayaran restitusi oleh pihak ketiga. Dalam hal ini, pelaku diwajibkan menghadirkan pihak ketiga tersebut secara resmi di hadapan LPSK untuk memberikan keterangan dan pernyataan kesediaan. Ketentuan ini memberi ruang untuk tanggung jawab perdata yang lebih luas, terutama ketika harta kekayaan pelaku tidak mencukupi untuk menutup kerugian korban. Sayangnya, meski secara normatif terbuka, skema restitusi melalui LPSK ini belum diujicoba dalam perkara korupsi, lantaran korupsi belum secara eksplisit dimasukkan ke dalam jenis tindak pidana yang dapat memicu hak restitusi menurut PP 7/2018.

Namun, terdapat hambatan praktis dalam implementasi. LPSK baru dapat memberikan layanan jika korban atau keluarganya sudah memiliki tanda bukti laporan dari Kepolisian. Artinya, korban terlebih dahulu harus melapor ke aparat penegak hukum agar kasusnya masuk ke dalam sistem peradilan pidana. Ketentuan ini membuat mekanisme restitusi menjadi bergantung pada inisiatif dan proses hukum formal, yang dalam praktiknya kerap berbelit dan menyulitkan korban. Sayangnya, meski secara normatif terbuka, skema restitusi melalui LPSK ini belum pernah diujicoba dalam perkara korupsi karena tindak pidana korupsi tidak termasuk kategori yang diatur secara eksplisit dalam PP 7/2018.

Dalam konteks ini, keberadaan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Permohonan dan Pemberian Restitusi dan Kompensasi kepada Korban Tindak Pidana (Mahkamah Agung, 2022) sebetulnya dapat menjadi rujukan penting. Perma ini memberi panduan teknis bagi hakim untuk memutus restitusi tanpa harus mengorbankan kelancaran sidang pidana, serta membuka kemungkinan korban mengajukan restitusi baik dalam perkara pidana maupun setelah putusan *inkracht*.

Akan tetapi, dalam praktiknya, potensi Perma ini untuk memperkuat akses keadilan bagi korban korupsi belum termanfaatkan karena korupsi belum secara eksplisit masuk dalam kategori tindak pidana yang dijamin restitusi oleh PP 7/2018 maupun UU Perlindungan Saksi dan Korban. Dengan demikian, meski Perma 1/2022 memberikan instrumen teknis yang lebih jelas, penerapannya pada kasus korupsi masih terganjal disharmoni regulasi sektoral yang belum menempatkan korban korupsi sebagai subjek pemulihan yang setara dengan tindak pidana lain

3.2 Ganti Rugi Korban Korupsi

Pemulihan bagi korban tidak hanya mencakup kompensasi finansial, tetapi juga mencakup restitusi, rehabilitasi, jaminan non-berulang, dan pengakuan hak. Pengakuan ini menjadi sangat penting karena dampaknya yang luas, kolektif, dan sering kali tidak langsung. Meski demikian, dalam konteks Indonesia, bentuk ganti rugi (*remedies*) yang tersedia bagi korban korupsi tidak tersedia secara menyeluruh.

Ilustrasi Korupsi dan Dampaknya bagi Suporter Sepak Bola

Kasus korupsi renovasi Stadion Mandala Krida menjadi salah satu contoh nyata bagaimana ruang hidup warga terkikis oleh praktik koruptif. Persoalannya tidak hanya sebatas pembangunan stadion, tetapi juga mencerminkan wajah sepak bola Indonesia secara umum yang sarat dengan praktik korupsi. Tragedi Kanjuruhan mestinya menjadi momentum perbaikan tata kelola olahraga nasional, namun faktanya tidak terjadi perubahan berarti.

Dalam kasus Mandala Krida, kerugian tidak hanya dialami oleh negara, tetapi juga oleh klub lokal PSIM dan para suporternya. Mereka menderita kerugian reputasi karena gagal mengembangkan sport tourism, mengalami kondisi psikologis “kandang rasa away” akibat tidak bisa menjadikan stadion sebagai rumah sendiri, hingga kerugian finansial akibat biaya tambahan panitia pelaksana dan beban perjalanan ke stadion alternatif di Maguwoharjo. Kondisi ini memperlihatkan betapa rapuhnya kemandirian klub sepak bola di Indonesia yang sangat bergantung pada pemerintah, sehingga ketika korupsi terjadi dalam proyek stadion, dampaknya berlapis: bukan hanya kerugian fiskal, tetapi juga kerugian sosial, kultural, dan emosional bagi komunitas suporter.

a. Bentuk Ganti Rugi

Dalam kerangka hukum internasional, khususnya yang diatur dalam Prinsip-Prinsip Dasar dan Pedoman Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Hak atas Pemulihan dan Ganti Rugi bagi Korban Pelanggaran HAM Berat (*UN Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation*) (OHCHR, 2005), ganti rugi terhadap korban tidak hanya mencakup kompensasi finansial.

Ganti rugi diakui sebagai suatu spektrum luas yang meliputi lima dimensi utama: *restitusi*, *kompensasi*, *rehabilitasi*, *satisfaction*, dan *guarantees of non-repetition*.

- **Restitusi** berarti mengembalikan kondisi korban pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, sejauh mungkin. Dalam konteks korupsi, langkah ini dapat berarti pengembalian akses terhadap layanan publik yang terganggu, seperti bantuan sosial, air bersih, atau pendidikan. Namun, mekanisme ini hampir tidak pernah dijalankan di Indonesia, karena fokus restitusi dalam kasus korupsi selalu diarahkan pada pemulihan kerugian negara, bukan pemulihan kondisi korban secara langsung.

Di Indonesia, Pasal 98–101 KUHP memang memungkinkan korban untuk mengajukan gugatan perdata dalam proses pidana (restitusi), tetapi penggunaannya sangat terbatas. Dalam praktiknya, korban harus aktif membuktikan kerugian dan sangat bergantung pada aparat penegak hukum serta hakim, padahal dukungan sistemik bagi mereka minim. Penelitian PBHI mencatat bahwa dalam kasus tindak pidana perdagangan orang (TPPO), hanya 19% permohonan restitusi yang diajukan, dengan 17% yang dikabulkan, dan nihil (0%) yang berhasil dieksekusi melalui penyitaan aset. Angka ini menunjukkan bahwa mekanisme restitusi kerap berhenti di atas kertas.

Hambatan lainnya mencakup absennya mekanisme advokasi korban dalam sistem peradilan, keterbatasan kewenangan penuntut umum dan hakim dalam menghitung kerugian korban secara individual, serta sulitnya menetapkan hubungan kausal antara korupsi dan kerugian langsung yang dialami warga. Akibatnya, meski norma restitusi tersedia, korban korupsi pada kenyataannya tetap terpinggirkan dari akses pemulihan yang nyata.

- **Kompensasi** mengacu pada pembayaran ganti rugi atas kerugian materiil (seperti hilangnya pendapatan, kesempatan ekonomi, atau aset) dan immateriil (penderitaan mental, tekanan psikologis, atau kehilangan martabat). Dalam banyak kasus korupsi di Indonesia seperti dalam pengadaan alat kesehatan, dana desa, atau proyek infrastruktur, masyarakat mengalami kerugian yang nyata dan berkepanjangan. Sayangnya, belum ada jalur hukum atau kebijakan fiskal yang memungkinkan kompensasi kepada individu atau komunitas terdampak.

UU LPSK sebetulnya memungkinkan restitusi dan kompensasi, tetapi implementasinya terbatas pada kasus kekerasan seksual, perdagangan orang, dan pelanggaran HAM berat. Dalam praktiknya, LPSK tidak memiliki anggaran dan mandat spesifik untuk kasus korupsi. Sebagai contoh, dalam kasus korupsi anggaran pendidikan dasar di Papua, sekolah di pedalaman tidak menerima anggaran sepenuhnya, namun tidak ada mekanisme ganti rugi kepada siswa dan guru yang terdampak.

- **Rehabilitasi** mencakup layanan medis, psikologis, sosial, dan hukum untuk memulihkan kondisi korban. Pendekatan ini sangat relevan dalam kasus korupsi yang menyebabkan trauma berkepanjangan, seperti dalam kasus perbudakan modern di rumah Bupati Langkat⁸ atau kerusakan psikososial akibat gagal panen karena proyek irigasi yang dikorupsi. Namun, hingga kini, Indonesia belum

⁸ Lihat dalam *Perjalanan Kasus Kerangkeng Manusia Eks Bupati Langkat yang Divonis Bebas*
<https://www.tempo.co/hukum/perjalanan-kasus-kerangkeng-manusia-eks-bupati-langkat-yang-divonis-bebas-41411>

memiliki layanan rehabilitasi bagi korban korupsi dalam skema perlindungan sosial ataupun hukum.

- **Satisfaction** berkaitan dengan bentuk pengakuan simbolik dan moral atas pelanggaran, seperti permintaan maaf resmi, upacara pemulihan martabat, atau pelurusan sejarah. Di banyak negara, strategi ini digunakan untuk membangun kembali kepercayaan publik terhadap institusi negara. Di Indonesia, pengakuan terhadap korban korupsi belum menjadi praktik kelembagaan. Tidak ada mekanisme yang memungkinkan pemerintah untuk mengakui secara publik penderitaan warga akibat korupsi, apalagi menyampaikan permintaan maaf atau penegasan komitmen pemulihan.
- **Guarantees of non-repetition** menekankan perlunya reformasi institusional dan kebijakan untuk mencegah terulangnya pelanggaran. Dalam konteks korupsi, ini bisa berarti peningkatan transparansi anggaran, partisipasi warga dalam pengawasan, dan penegakan etik di sektor publik. Namun, tanpa melibatkan korban dan komunitas terdampak dalam perumusan kebijakan pencegahan, reformasi ini berisiko hanya formalitas yang tidak menyentuh akar masalah.

Ilustrasi Perjuangan Warga Mencari Restitusi dalam Kasus Korupsi

Warga Kalurahan Trihanggo, Gamping, Sleman, berhasil mengorganisir penolakan terhadap rencana pembangunan diskotik *Liquid* di atas tanah kas desa (TKD), yang seharusnya dilindungi menurut UU Keistimewaan Yogyakarta. Istimewanya, upaya proaktif warga ini dilengkapi penghitungan nilai ekonomi kerugian, terutama karena sumur dan akses air warga kering drastis akibat pengerukan dan paving, sebuah indikator konkret bahwa korupsi infrastruktur menyasar kebutuhan dasar komunitas.

Meskipun pengajuan ganti rugi yang dilakukan sebagian warga (satu RT) terhadap pihak pengusahnya sempat berjalan, kompensasi yang diterima sangat tidak memadai dibanding beban sosial yang ditanggung. Modal advokasi publik juga berhasil menggagalkan izin, memicu penangkapan Lurah Trihanggo (Putra Fajar Yunior, PFY) dan pengusaha PT Liquid Next Generation (ASA) atas dakwaan suap penggunaan TKD—dengan jumlah Rp316 juta yang sebagian digunakan dan dibagi-bagi dalam struktur desa—sebagai tindak pidana gratifikasi dan korupsi.

Sayangnya, keberhasilan ini belum diikuti kompensasi sistemis bagi masyarakat, karena korban dikembalikan pada status “publik” tanpa pemulihan dibayar. Kasus ini menjadi gambaran klasik bahwa pelanggaran korupsi yang merusak infrastruktur dan hak warga atas ruang hidup tidak otomatis diikuti mekanisme restitusi yang memadai. Pendekatan penegakan hukum sejauh ini hanya menindak pelaku formal—namun tidak mengalirkan manfaat kembali secara proporsional bagi warga terdampak

Sayangnya, kelima bentuk ganti rugi ini belum secara utuh diadopsi dalam sistem hukum Indonesia. Kerangka hukum yang berlaku saat ini hanya mengatur tentang pemulihan keuangan negara dan tidak mengakui hak masyarakat sebagai korban yang berhak atas reparasi. Seluruh hasil pemulihan aset, baik yang dilakukan oleh KPK, Kejaksaan, maupun lembaga peradilan, dikembalikan ke kas negara sebagai Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP), tanpa adanya skema pengalokasian untuk pemulihan korban.

b. Pemulihan Kolektif

Hingga saat ini, sistem peradilan Indonesia tidak secara eksplisit mengenal konsep *collective redress* atau pemulihan kolektif. Pendekatan terhadap korban masih bersifat individual, padahal dampak korupsi sering bersifat struktural dan berjangka panjang. Ketika satu desa tidak memperoleh manfaat dari dana desa akibat korupsi, atau satu kabupaten gagal menikmati proyek jalan karena kontraknya fiktif, maka yang dirugikan bukan hanya individu, tetapi keseluruhan masyarakat yang hidup di wilayah tersebut.

Ilustrasi Dampak Korupsi dengan Pendidikan

Kasus renovasi SD Inpres Bismarak di Kabupaten Kupang memperlihatkan bagaimana praktik korupsi dalam proyek pendidikan berdampak langsung pada keselamatan siswa. Sekolah ini, bersama sejumlah sekolah lain di Kota dan Kabupaten Kupang, dibangun melalui proyek Kementerian PUPR tahun anggaran 2021–2022. Namun, kualitas fisiknya sangat buruk: plafon roboh saat jam belajar ketika hujan besar, kabel listrik dibiarkan menggantung, dan kondisi bangunan jauh dari spesifikasi yang dijanjikan. Komite sekolah sejak 2022 telah memantau proyek ini dan melaporkannya ke Kejaksaan Tinggi, karena kekhawatiran orang tua sangat besar terhadap keselamatan anak-anak mereka. Walaupun proses hukum kini sedang berjalan, kebutuhan mendesak adalah dukungan untuk perbaikan segera gedung sekolah agar siswa dapat belajar dengan aman.

Meskipun terdapat instrumen hukum seperti Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*), penerapannya dalam kasus korupsi masih sangat terbatas. Komunitas terdampak jarang memiliki kapasitas hukum, pendampingan, atau pemahaman yang cukup untuk mengajukan gugatan kolektif. Selain itu, dalam praktiknya, gugatan *class action* di Indonesia masih didominasi oleh isu lingkungan dan konsumen, belum mencakup persoalan korupsi anggaran publik.

Kasus korupsi pengadaan hunian tetap (huntau) korban gempa Bantul menunjukkan bagaimana korban akhirnya tidak memperoleh manfaat yang dijanjikan negara. Proses pidana hanya menekankan pemidanaan pelaku dan pengembalian kerugian negara, sementara hak korban atas hunian layak terabaikan. Untuk menuntut pemulihan, warga menempuh mekanisme *citizen law suit* (CLS) dengan menggugat pemerintah atas kelalaian pelayanan publik pasca bencana. Namun, jalur ini penuh hambatan, mulai dari absennya pihak tergugat hingga isu legal standing dan sulitnya membuktikan kerugian konkret akibat korupsi (Detik, 2007).

Instrumen lain yang berpotensi digunakan adalah *actio popularis* atau gugatan organisasi publik atas nama kepentingan umum. WALHI, YLBHI, dan beberapa CSO telah menggunakannya dalam perkara lingkungan hidup atau hak konstitusional warga. Namun, belum terdapat preseden kuat mengenai penggunaan *actio popularis* dalam kasus korupsi publik, terutama yang berdampak pada layanan dasar seperti kesehatan, pendidikan, atau infrastruktur desa. Ketiadaan preseden hukum ini membuat pengadilan cenderung konservatif dan enggan memberikan ruang bagi pendekatan gugatan publik dalam ranah korupsi.

Padahal, model pemulihan kolektif sangat krusial untuk mengatasi bentuk kerugian yang tersebar secara luas dan sulit diidentifikasi secara individual. Dalam konteks internasional, beberapa negara telah mengembangkan pendekatan reparasi kolektif, terutama dalam kasus pelanggaran HAM dan korupsi berskala besar. Di Peru dan Kolombia (StAR, 2023), misalnya, dana reparasi kolektif digunakan untuk membangun kembali komunitas yang terdampak konflik dan pelanggaran berat, termasuk pembangunan ulang sekolah, fasilitas kesehatan, dan infrastruktur dasar.

3.3 Repatriasi ke Reinvestasi Sosial Melalui Kerangka Asset Recovery

Dalam sistem hukum Indonesia, mekanisme perampasan dan pemulihan aset hasil tindak pidana korupsi sejauh ini masih terbatas pada pendekatan yang bersifat represif dan fiskal. Aset-aset yang dirampas melalui proses hukum dikembalikan ke kas negara melalui Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN), berdasarkan putusan pengadilan. Namun, tidak ada ketentuan hukum yang secara eksplisit mengarahkan hasil pemulihan aset untuk digunakan dalam kerangka reparatif bagi masyarakat terdampak, misalnya untuk memulihkan layanan publik atau infrastruktur yang rusak akibat korupsi.

Hasil sitaan atau rampasan korupsi tidak otomatis dikembalikan ke sektor yang terdampak, seperti sekolah yang dibangun dari proyek fiktif, puskesmas yang tidak beroperasi karena korupsi pengadaan, atau desa yang gagal mendapatkan akses air bersih. Absennya prinsip reinvestasi dalam pemulihan aset menjadikan proses ini tampak seperti urusan akuntansi negara, alih-alih instrumen keadilan sosial.

Di tengah kekosongan ini, Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset seharusnya berpotensi menjadi terobosan (Kompas, 2025). RUU ini dirancang untuk memungkinkan negara merampas aset yang diduga berasal dari kejahatan tanpa menunggu proses pidana selesai (*non-conviction based asset forfeiture*). Langkah ini menjadi penting mengingat banyak pelaku korupsi melarikan diri, meninggal, atau menyembunyikan aset lewat pihak ketiga.

Meski demikian, draf terakhir RUU ini masih berfokus pada mekanisme pengelolaan aset rampasan oleh negara, tanpa pengaturan tentang bagaimana dan untuk siapa hasil rampasan itu digunakan. Selain itu, tidak ada protokol yang mewajibkan DJKN, KPK, atau Kejaksaan untuk menilai dampak sosial dari korupsi dan merancang alokasi aset hasil rampasan sesuai kebutuhan masyarakat terdampak. Jika tidak ditambahkan perspektif pemulihan korban dan keadilan distributif, RUU ini berisiko hanya memperkuat sentralisasi aset di tangan negara, bukan memulihkannya untuk kepentingan publik.

Hal serupa juga terjadi dalam konteks Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berasal dari denda, uang pengganti, atau lelang barang rampasan. Seluruh PNBP tersebut masuk ke kas negara tanpa skema *earmarking*, sehingga penggunaannya tidak diarahkan untuk pemulihan korban atau peningkatan kualitas layanan publik. Lebih jauh, porsi terbesar PNBP yang berasal dari aparat penegak hukum justru digunakan untuk mendukung belanja operasional institusi, bukan untuk memperbaiki kerugian masyarakat akibat korupsi.

Dalam jangka panjang, praktik ini menimbulkan konflik kepentingan, terutama di Kejaksaan, yang memiliki kewenangan ganda, yaitu merampas aset sekaligus mengelolanya. Tanpa mekanisme pengawasan independen, ada risiko bahwa aset rampasan lebih dipandang sebagai sumber pendapatan lembaga daripada instrumen keadilan sosial.

Selain itu, KUHP 2023 telah memperkenalkan pidana tambahan terhadap korporasi, termasuk kewajiban pemulihan (*remedy*) yang dapat dimonetisasi dalam bentuk rencana pemulihan. Namun, pengaturan ini masih terbatas pada isu lingkungan hidup, padahal semestinya dapat diperluas untuk kasus korupsi, khususnya yang merugikan layanan dasar publik. Jika dikaitkan dengan perdebatan PNBP, momentum KUHP 2023 bisa dimanfaatkan untuk mendorong agar denda dan pidana tambahan terhadap korporasi dapat dimasukkan dalam skema reinvestasi sosial yang terarah bagi korban korupsi.



4. JALAN KE DEPAN: MEMULIHKAN KERUGIAN KORBAN KORUPSI

4.1 Kesimpulan

Meskipun tindak pidana korupsi kerap dipandang sebagai kejahatan abstrak dengan negara sebagai korbannya, pada kenyataannya dampak korupsi sangat nyata dan langsung dirasakan oleh masyarakat. Akibat korupsi, warga menjadi kehilangan akses atas layanan publik yang seharusnya dinikmati dan menjadi korban dari sistem peradilan yang rusak, namun tidak diakui secara formal sebagai pihak yang berhak atas pemulihan. Sayangnya di tengah situasi ini, sistem hukum pidana di Indonesia belum sepenuhnya berpihak pada korban, terutama dalam hal pengakuan kedudukan hukum dan mekanisme pemulihan kerugian yang ditimbulkan akibat perbuatan korupsi.

Selain itu, dalam konteks peluang jalur hukum, telah diulas di bagian sebelumnya bahwa hingga saat ini terdapat tiga mekanisme normatif yang tersedia dan dapat digunakan untuk menuntut hak pemulihan di Indonesia, yakni melalui gugatan perdata, penggabungan gugatan ke dalam proses pidana, dan permohonan restitusi melalui Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK).

Gugatan perdata berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara memberikan ruang bagi korban untuk menuntut pelaku secara langsung tanpa perlu menunggu proses pidana selesai. Mekanisme ini juga memungkinkan pengajuan tuntutan atas kerugian immateriil. Namun, hubungan kausal antara perbuatan pelaku dan kerugian yang dialami harus dapat dibuktikan secara meyakinkan. Tidak semua korban mampu menavigasi proses ini, apalagi jika tidak didampingi penasihat hukum. Bahkan ketika gugatan dikabulkan, pelaksanaan putusan tetap terganjal jika pelaku tidak ditemukan atau meninggal dunia.

Sementara itu, Pasal 98 hingga 101 KUHP memungkinkan korban untuk menggabungkan gugatan perdata dalam perkara pidana yang sedang berjalan. Skema ini menjanjikan efisiensi waktu dan biaya, karena gugatan diajukan dalam forum yang sama dengan pemeriksaan pidana. Namun, dalam praktiknya, penggabungan gugatan jarang dilakukan dalam perkara korupsi. Hambatan formal seperti tenggat waktu pengajuan sebelum tuntutan jaksa dibacakan, serta keterbatasan subjek hukum yang dapat menggugat, menyulitkan akses korban kolektif seperti komunitas atau kelompok masyarakat terdampak.

Sementara jalur lainnya adalah melalui permohonan restitusi melalui LPSK, yang semakin relevan sejak penguatan mandat lembaga ini lewat revisi UU Perlindungan Saksi dan Korban pada 2014. Mekanisme ini memungkinkan korban mengajukan restitusi sebelum maupun sesudah vonis pengadilan. Keunggulannya terletak pada dukungan administratif dan teknis dari LPSK dalam menyusun perhitungan kerugian. Namun, pemenuhan restitusi tetap tergantung pada kemampuan pelaku membayar ganti rugi, sehingga efektivitasnya belum merata di semua kasus.

Ketiga jalur tersebut secara normatif menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia telah membuka ruang bagi pemulihan korban. Namun, jalan yang tersedia masih sempit, berliku, dan tidak mudah dilalui. Rendahnya literasi hukum, keterbatasan pendampingan, serta prosedur yang teknis dan birokratis pun turut memperkeruh kondisi ini. Pada saat yang sama, aparat penegak hukum belum sepenuhnya mengadopsi paradigma yang

berpihak pada korban. Oleh karena itu, diperlukan reformasi menyeluruh untuk memperluas akses terhadap keadilan, menyederhanakan prosedur, memperluas cakupan subjek dan objek gugatan, serta membangun ekosistem pemulihan korban yang lebih tanggap dan inklusif dalam perkara korupsi.

4.2 Rekomendasi

Pemulihan korban merupakan pilar penting dari keadilan substantif. Tanpa perhatian pada dimensi ini, pemberantasan korupsi berisiko menjadi instrumen penghukuman yang minim kontribusi terhadap keadilan sosial. Oleh karena itu, dibutuhkan pendekatan yang lebih progresif, komprehensif, dan terintegrasi, baik dalam regulasi, kebijakan fiskal, audit, partisipasi publik, hingga perencanaan pembangunan nasional.

Dalam konteks reformasi hukum, RKUHAP 2025 perlu mendorong pergeseran paradigma dari sistem peradilan pidana yang berfokus pada pelaku menuju sistem yang menempatkan korban sebagai subjek keadilan. Salah satu aspek krusial adalah pengaturan yang lebih jelas mengenai restitusi dalam perkara korupsi. Selama ini, KUHP hanya memberi ruang sempit melalui pasal 98–101, sementara praktik di lapangan menunjukkan mekanisme restitusi hampir tidak pernah dijalankan karena ketiadaan standar prosedur, minimnya advokasi hukum, serta lemahnya inisiatif hakim dan penuntut umum.

Untuk mengisi kekosongan tersebut, RKUHAP perlu merumuskan mekanisme restitusi yang lebih operasional dan proaktif, misalnya dengan memberikan kewenangan eksplisit kepada hakim untuk menghitung dan menetapkan kompensasi bagi korban atau masyarakat terdampak, serta memastikan jaksa memiliki kewajiban menghadirkan analisis dampak korban dalam tuntutan. Selain itu, Mahkamah Agung juga perlu menerbitkan Surat Edaran (SEMA) sebagai pedoman teknis bagi pengadilan, agar restitusi dalam perkara korupsi tidak lagi dipahami sekadar gugatan perdata yang bersifat opsional, tetapi sebagai bagian integral dari putusan pidana. Dengan kombinasi revisi normatif di RKUHAP dan penguatan regulasi teknis lewat SEMA, restitusi dapat benar-benar menjadi instrumen pemulihan korban dan sarana distribusi keadilan sosial dalam praktik peradilan di Indonesia.

Bagian berikut ini mengusulkan lima agenda reformasi yang saling berkaitan, sebagai langkah konkret untuk membangun sistem pemulihan korban yang lebih adil, partisipatif, dan berdampak nyata di Indonesia.

a. Reformasi Regulatif dan Legislasi: Memperkuat Dasar Hukum bagi Korban

Langkah pertama dan paling mendasar dalam menjamin pemulihan korban korupsi adalah membenahi kerangka hukum nasional yang selama ini masih bias terhadap pelaku dan kerugian negara, tanpa memberikan ruang yang setara bagi korban untuk mendapatkan keadilan. Saat ini, pendekatan hukum Indonesia terhadap tindak pidana korupsi masih didominasi oleh paradigma penghukuman, yang menitikberatkan pada pemidanaan pelaku serta pengembalian kerugian keuangan negara, namun gagal mengakui dan melindungi korban sebagai subjek hukum yang berhak atas pemulihan.

Revisi terhadap Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi sangat mendesak. Reformasi ini perlu dimulai dengan perluasan definisi “korban” dalam tindak pidana korupsi agar tidak hanya terbatas pada negara atau pemerintah sebagai entitas yang mengalami kerugian finansial, melainkan juga mencakup individu, komunitas, atau kelompok masyarakat yang

terdampak langsung akibat suatu tindakan korupsi. Sebagai contoh, dalam kasus suap untuk mempercepat izin tambang ilegal yang berujung pada pencemaran lingkungan, masyarakat sekitar tambang seharusnya diperlakukan sebagai korban yang memiliki hak hukum untuk menuntut ganti rugi, rehabilitasi lingkungan, atau bahkan kompensasi kolektif.

Lebih jauh, kerangka legislasi ini perlu memuat secara eksplisit hak korban atas kompensasi, restitusi, dan partisipasi dalam proses peradilan pidana, termasuk hak untuk memberikan kesaksian dampak (*victim impact statement*), menerima informasi mengenai proses hukum yang berjalan, dan ikut serta dalam mekanisme mediasi atau restitusi, baik secara individu maupun kolektif.

Dalam kaitan ini, revisi KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana) yang saat ini tengah berjalan juga merupakan prasyarat penting. KUHAP saat ini tidak cukup akomodatif terhadap partisipasi korban, dan tidak mewajibkan aparat penegak hukum untuk mengidentifikasi, memberdayakan, atau memberi informasi yang memadai kepada korban. Maka dari itu, KUHAP kedepan perlu diubah agar menjamin hak-hak prosedural korban dalam perkara korupsi yang mencakup hak untuk:

- Mengajukan *amicus curiae* dalam perkara korupsi dengan dampak sosial luas, untuk memberi perspektif korban dalam proses persidangan;
- Menyampaikan *victim impact statement* guna menjelaskan secara langsung dampak kerugian psikologis, ekonomi, sosial, dan lingkungan yang mereka alami akibat korupsi;
- Mengajukan restitusi kolektif, yang sangat relevan dalam kasus korupsi bansos, infrastruktur publik, atau pengelolaan sumber daya alam.

Reformasi ini tidak hanya tentang norma hukum, tetapi juga penguatan institusi yang berperan di dalamnya. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) perlu diperluas mandatnya untuk tidak terbatas hanya pada perlindungan saksi atau korban kejahatan kekerasan. Korban korupsi sering kali mengalami tekanan, intimidasi, atau pembalasan akibat keberanian dalam mengungkap penyimpangan. Namun, karena tidak diklasifikasikan sebagai korban pelanggaran HAM atau kekerasan fisik, mereka sering kali tidak memperoleh perlindungan hukum dari negara. Oleh karena itu, mandat LPSK perlu didefinisikan agar mencakup korban korupsi dengan ancaman atau tekanan non-fisik; dukungan litigasi untuk pemulihan ganti rugi atau restitusi; serta mampu memberikan layanan pendampingan psikososial, terutama untuk komunitas terdampak secara kolektif.

Untuk memperkuat aspek pemulihan korban, UU Tipikor juga perlu direvisi dengan menambahkan sejumlah ketentuan kunci. Pertama, Pasal 18 harus diubah sehingga secara tegas menyatakan bahwa pembayaran uang pengganti wajib dilakukan paling banyak sebesar jumlah kerugian negara akibat tindak pidana korupsi, bukan semata nilai keuntungan pelaku. Kedua, kewenangan Pengadilan Tipikor perlu diperluas agar tidak hanya mengadili perkara pidana, tetapi juga dapat memutus perkara perdata terkait korupsi, termasuk ganti rugi bagi korban; perluasan ini juga harus diikuti dengan penguatan kewenangan hakim ad hoc agar mampu menangani gugatan ganti kerugian.

Ketiga, mengingat korupsi seringkali bersifat meluas dan sistematis, UU Tipikor perlu mengakomodasi instrumen gugatan perwakilan, gugatan organisasi, dan gugatan *class action* sehingga korban kolektif dapat lebih mudah memperoleh akses keadilan tanpa terbentur keterbatasan kapasitas individual. Selain itu, terdapat peluang melalui jalur hukum lain, yaitu ketentuan Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (PMHP) di Peradilan Tata Usaha Negara, yang dapat digunakan ketika tindakan atau kelalaian pejabat publik secara langsung menimbulkan kerugian akibat korupsi atau penyalahgunaan kewenangan.

b. Instrumen Pemulihan dan Reparasi Sosial: Skema Fiskal yang Berkeadilan

Selama ini, sebagian besar hasil rampasan tindak pidana korupsi dikembalikan ke kas negara tanpa mekanisme alokasi ulang yang mempertimbangkan siapa yang terdampak dan bagaimana dampak tersebut dapat dipulihkan secara nyata. Masyarakat yang menjadi korban langsung dari korupsi, baik dalam bentuk layanan publik yang terganggu, akses pendidikan dan kesehatan yang terhambat, maupun kerusakan lingkungan yang terjadi secara sistemik, tidak memiliki jaminan untuk memperoleh kembali hak-hak dasar mereka melalui alokasi fiskal yang lebih adil.

Guna mengatasi ketimpangan tersebut, pemerintah perlu menerbitkan Peraturan Presiden tentang Dana Pemulihan Korban Korupsi. Selama ini, sebagian besar hasil rampasan tindak pidana korupsi dikembalikan ke kas negara tanpa mekanisme alokasi ulang yang mempertimbangkan siapa yang terdampak dan bagaimana dampak tersebut dapat dipulihkan secara nyata. Masyarakat yang menjadi korban langsung dari korupsi, baik dalam bentuk layanan publik yang terganggu, akses pendidikan dan kesehatan yang terhambat, maupun kerusakan lingkungan yang terjadi secara sistemik, tidak memiliki jaminan untuk memperoleh kembali hak-hak dasar mereka melalui alokasi fiskal yang lebih adil.

Misalnya, dalam perkara korupsi dana pendidikan, seperti penggelapan dana pendidikan atau suap dalam proyek pembangunan sekolah, hasil sitaan dari pelaku dapat dialokasikan untuk memperbaiki infrastruktur sekolah yang rusak, mendanai program beasiswa bagi siswa miskin di wilayah terdampak, atau menyediakan pelatihan bagi guru dan tenaga pendidik yang selama ini terbengkalai akibat korupsi. Contoh lainnya adalah dalam kasus pengadaan alat kesehatan, dana rampasan dapat digunakan untuk membangun kembali pusat layanan kesehatan primer, menyediakan alat medis yang layak, atau mendanai program pemulihan kesehatan masyarakat di daerah yang terdampak langsung.

Praktik-praktik ini bukan hal baru secara internasional. Nigeria telah menerapkan pendekatan serupa melalui dana repatriasi dari kasus *Abacha*, yang disalurkan kembali ke masyarakat dalam bentuk program kesejahteraan sosial seperti pembangunan jalan, pasokan air bersih, dan subsidi pendidikan. Di Kolombia, dana hasil sitaan dari konflik bersenjata dan korupsi digunakan dalam *Victims Reparation Fund*, yang menyediakan restitusi, kompensasi, dan layanan sosial untuk komunitas terdampak secara kolektif.

Indonesia dapat mengadopsi pendekatan serupa dengan mengintegrasikan skema pemulihan korban ke dalam instrumen fiskal rutin, seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Desa, atau melalui mekanisme khusus yang dikelola lintas kementerian. Misalnya, Kementerian Keuangan dapat menyusun kerangka transfer fiskal yang berbasis data kerugian sektoral dan spasial dari kasus korupsi, bekerja sama dengan KPK, Bappenas, dan Kementerian teknis seperti Kementerian Pendidikan, Kesehatan, dan PUPR.

Di luar itu, penting untuk melihat keterkaitan dengan instrumen yang sudah ada. Dana kompensasi yang disediakan negara saat ini baru berlaku untuk tindak pidana tertentu (seperti pelanggaran HAM berat atau terorisme), sehingga belum menjangkau korban korupsi. Demikian pula, skema *Victim Trust Fund* (VTF) yang diinisiasi melalui berbagai regulasi masih lebih condong pada penggunaan sita jaminan setelah adanya putusan pengadilan, serta masih terfokus pada violent crime seperti perdagangan orang, kekerasan seksual, atau terorisme. Dengan kata lain, mekanisme yang ada belum cukup progresif untuk menangani kerugian kolektif akibat korupsi, padahal sifat korupsi justru berdampak luas pada akses layanan dasar masyarakat.

Agar dapat diterapkan secara efektif, skema ini memerlukan sistem identifikasi wilayah dan sektor terdampak berbasis data yang terintegrasi, termasuk peta korupsi sektoral dan rekam jejak alokasi dana hasil sitaan. Perlu juga disusun indikator keberhasilan berbasis *outcome*, seperti peningkatan akses layanan dasar, penurunan angka putus sekolah, atau pemulihan kapasitas layanan publik di wilayah terdampak. Melalui pendekatan ini, skema reparatif ini juga dapat memperkuat kepercayaan publik terhadap negara dan memperluas basis sosial dari agenda pemberantasan korupsi itu sendiri.

c. Audit Sosial: Menggeser Paradigma Perhitungan Kerugian

Selama ini, penghitungan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi masih bersifat sempit dan reduktif yakni berfokus hampir sepenuhnya pada kerugian finansial dalam bentuk nominal anggaran yang disalahgunakan. Pendekatan ini tidak cukup mencerminkan kerugian nyata yang dialami masyarakat, terutama dalam hal dampak sosial, lingkungan, dan kesejahteraan jangka panjang. Dalam konteks korupsi yang bersifat sistemik dan melibatkan kepentingan publik, seperti di sektor infrastruktur, pendidikan, atau kesehatan, kerugian tidak berhenti pada nilai yang hilang dari APBN atau APBD, namun juga menjadi penderitaan kolektif yang sulit dikompensasi melalui angka-angka fiskal semata.

Oleh karena itu, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) perlu mengembangkan metodologi audit sosial dan penilaian multidimensi, yang tidak hanya mengukur nilai nominal kerugian kas negara, tetapi juga menilai dampaknya terhadap hak-hak warga, kualitas hidup masyarakat, dan keberlanjutan lingkungan. Metodologi ini perlu memperhitungkan indikator yang lebih luas, seperti:

- **Dampak gender:** bagaimana korupsi dalam pengadaan bantuan sosial atau layanan kesehatan berdampak lebih besar dan berganda pada perempuan dan anak-anak, terutama dalam rumah tangga miskin.
- **Dampak lingkungan:** seperti dalam kasus korupsi izin tambang yang menyebabkan kerusakan hutan dan polusi air, namun tidak pernah dihitung sebagai bagian dari kerugian.
- **Biaya sosial dan psikologis:** termasuk hilangnya kepercayaan publik terhadap institusi, beban psikologis akibat ketidakpastian pelayanan publik, atau rusaknya jaminan atas hak-hak dasar warga.

Kementerian sektoral juga memiliki peran strategis. Kementerian Pendidikan, misalnya, dapat menyusun instrumen untuk mengukur dampak korupsi dana BOS terhadap angka putus sekolah, kualitas pengajaran, atau keterbatasan akses siswa di wilayah terpencil. Kementerian Kesehatan dapat mengembangkan indikator yang menilai efek dari korupsi pengadaan alat medis terhadap angka kematian, keterlambatan layanan, atau sebaran penyakit. Sementara Kementerian PUPR dapat menilai sejauh mana pembangunan infrastruktur yang dikorupsi menyebabkan kerusakan jalan, kecelakaan lalu lintas, atau meningkatnya waktu tempuh warga ke fasilitas umum.

Lebih jauh, dibutuhkan kerja sama lintas sektor dengan universitas, lembaga swadaya masyarakat, dan *think-tank* independen untuk mengembangkan kerangka *Social Harm Assessment* yang bisa diadopsi oleh lembaga audit dan digunakan di pengadilan tipikor. Kerangka ini akan memungkinkan hakim untuk melihat lebih dari sekadar kerugian nominal, dan memasukkan pertimbangan keadilan sosial, dampak kolektif, dan potensi restitusi kolektif ke dalam amar putusan. Contoh konkret dapat diambil dari kasus pembangunan jalan yang dikorupsi di wilayah terpencil. Jalan tersebut tidak hanya rusak dan membahayakan pengguna, tetapi juga menyebabkan terganggunya akses anak ke sekolah, wanita hamil ke layanan kesehatan, dan petani ke pasar. Jika semua itu diakumulasi, kerugian sosial dan ekonomi jauh melebihi nilai proyek yang dikorupsi.

Di luar dampak langsung yang dihasilkan ketika terjadi korupsi, banyak pihak juga mendorong agar penghitungan kerugian juga dimulai sejak tahap perencanaan. Hal ini berdasarkan bahwa jika perencanaan dilakukan dengan tata kelola yang baik, peluang korupsi dapat diminimalisir. Sebagai contoh, kerugian ketika dilaksanakan Musrenbang yang korup, harus dikuantifikasi sebagai sebuah agregat kerugian juga.

Melalui reformasi metodologi audit ini, Indonesia akan mampu menggeser paradigma penghitungan kerugian dari pendekatan fiskal-statistik menuju pendekatan keadilan substantif. Hal ini tidak hanya memperkuat legitimasi proses pemidanaan, tetapi juga membuka ruang yang lebih adil untuk pemulihan korban dan pembenahan kebijakan di sektor yang terdampak.

d. Partisipasi Publik dan Keterbukaan Informasi: Akuntabilitas Sosial sebagai Pilar Pemulihan

Pemulihan korban korupsi sulit mencapai dampak substantif jika dilakukan secara tertutup dan elitis. Partisipasi publik bukan hanya pelengkap dalam proses pemulihan, tetapi merupakan elemen mendasar yang menentukan legitimasi dan akuntabilitasnya. Dalam konteks ini, keterbukaan informasi menjadi syarat mutlak. Tanpa akses terhadap data yang relevan, masyarakat tidak akan mampu menilai, mengawasi, apalagi berpartisipasi secara bermakna dalam proses rekonstruksi pasca-korupsi.

Untuk itu, lembaga-lembaga penegak hukum seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan, dan Mahkamah Agung perlu membangun sistem data terbuka yang terstruktur terkait kasus korupsi, mulai dari lokasi proyek, nilai kerugian negara, perkembangan pemulihan aset, hingga penyaluran kembali hasil sitaan. Informasi ini harus disajikan dalam portal publik yang interaktif, mudah diakses, dan disesuaikan dengan kebutuhan pengguna awam. Model "*Government Action Plan Tracker*" yang digagas Transparency International Sri Lanka dapat menjadi rujukan, di mana seluruh komitmen, tindakan, dan capaian pemerintah dalam sektor antikorupsi dan pelayanan publik dipantau secara aktual.

Lebih jauh, organisasi masyarakat sipil harus juga diberi ruang formal dan sumber daya yang memadai untuk berperan aktif dalam siklus pemulihan. Peran ini dapat mencakup:

- Mengidentifikasi korban secara partisipatif, termasuk di wilayah yang tidak terjangkau penegak hukum;
- Mengusulkan dan merancang program-program berbasis kebutuhan lokal (*community-based recovery*);
- Mengawasi pelaksanaan penggunaan dana hasil sitaan atau denda yang dikembalikan ke publik.

Di daerah terpencil atau komunitas yang rentan, pendekatan ini dapat dikembangkan melalui komite warga atau forum komunitas korban yang difasilitasi oleh pemerintah daerah atau lembaga independen. Forum ini menjadi kanal dua arah untuk menampung pengaduan, menyampaikan aspirasi, dan memantau hasil dari program reparatif. Dalam hal ini, prinsip *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) sebagaimana diadopsi dalam kebijakan lingkungan dan HAM, dapat diperluas untuk memastikan bahwa pemulihan kolektif tidak dilakukan secara sepihak, tetapi melalui proses konsultatif dan berbasis persetujuan korban.

Contoh konkret dapat dilihat dalam kasus korupsi dana desa yang merugikan komunitas di kawasan pesisir. Di beberapa wilayah, kerugian akibat korupsi menyebabkan terhentinya pembangunan jembatan penghubung antardesa. Dalam konteks ini, informasi mengenai status pemulihan aset harus dapat diakses oleh warga, sementara forum komunitas bisa digunakan untuk memutuskan apakah dana hasil sitaan akan digunakan kembali untuk pembangunan jembatan, infrastruktur sekolah, atau penguatan ekonomi lokal.

e. Integrasi dalam Kebijakan dan Anggaran Nasional: Mengarusutamakan Perspektif Korban

Upaya pemulihan korban korupsi tidak boleh berdiri sendiri sebagai inisiatif sektoral atau proyek jangka pendek. Agar berkelanjutan dan berdampak sistemik, kebijakan reparatif harus terintegrasi secara menyeluruh ke dalam arsitektur perencanaan pembangunan dan penganggaran nasional. Hal ini berarti bahwa pemulihan korban harus diperlakukan sebagai agenda strategis negara, bukan sekadar urusan insidental penegakan hukum.

Langkah pertama yang dapat dilakukan adalah memasukkan indikator dan target pemulihan korban ke dalam dokumen perencanaan tingkat tinggi seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Rencana Strategis Kementerian/Lembaga, dan Strategi Nasional Pencegahan Korupsi (Stranas PK). Dengan demikian, pemulihan korban akan menjadi bagian dari kerangka kerja makro pembangunan nasional, sejajar dengan indikator kemiskinan, pendidikan, kesehatan, dan ketahanan sosial.

Selanjutnya, Kementerian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) perlu mengembangkan mekanisme penganggaran berbasis dampak sosial. Inisiatif ini misalnya mencakup integrasi program pemulihan korban ke dalam skema anggaran rutin seperti Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Dana Transfer ke Daerah (TKDD), termasuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Sebagai contoh, daerah yang terdampak korupsi proyek infrastruktur dapat memperoleh dana tambahan untuk perbaikan fasilitas umum atau pemulihan sosial masyarakat, berdasarkan hasil audit kerugian sosial.

Dalam mendukung hal ini, regulasi teknis seperti Peraturan Menteri Keuangan dan Peraturan Presiden tentang penggunaan dana hasil rampasan aset perlu diperbarui agar memungkinkan alokasi berbasis keadilan restoratif. Sebagai contoh, dalam kasus korupsi pengadaan air bersih, dana hasil sitaan dapat dianggarkan kembali untuk membangun jaringan distribusi air bersih di wilayah terdampak, alih-alih hanya dikembalikan ke kas umum negara tanpa jejak manfaat konkret bagi masyarakat.

Peran Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) juga krusial dalam memperkuat implementasi di tingkat lokal. Indikator pemulihan korban harus dimasukkan ke Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) serta proses pengawasan internal oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Pemerintah Daerah yang berhasil memulihkan layanan publik terdampak korupsi, mendampingi korban, dan membuka kanal pelaporan masyarakat harus mendapat pengakuan dalam evaluasi kinerja.

REFERENSI

- Definitif. (2020). *Di Banyuwangi Milyaran Anggaran Dana BOS dan BPOPP SMAN/SMKN Tahun 2020 Rawan Penyalahgunaan*. Retrieved from <https://definitif.id/news/di-banyuwangi-milyaran-anggaran-dana-bos-dan-bpopp-sman-smkn-tahun-2020-rawan-penyalahgunaan/>
- Detik. (2021, Agustus 10). *Korupsi Bansos Rp 450 Juta, Pendamping PKH di Malang Diancam Seumur Hidup*. Retrieved from <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-5676971/korupsi-bansos-rp-450-juta-pendamping-pkh-di-malang-diancam-seumur-hidup>
- Detik. (2007, Januari 3). *CLS juga menghadang isu legal standing serta kesulitan menetapkan kerugian konkret akibat korupsi dalam peradilan perdata*. Retrieved from <https://news.detik.com/berita/d-726587/pengacara-presiden-absen-sidang-cls-korban-gempa-ditunda>
- Detik. (2019, September 12). *Kasus Penggelapan Investasi, Bos Pasar Turi Minta Hakim Tolak Dakwaan Baca artikel detiknews, "Kasus Penggelapan Investasi, Bos Pasar Turi Minta Hakim Tolak Dakwaan" selengkapnya <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-4208872/kasus-penggelapan-inve>*.
- Global Infrastructure Anti-Corruption Centre . (n.d.). *Cost of Corruption* . Retrieved from <https://giacentre.org/the-cost-of-corruption/>
- Hukum Online. (2022, Maret 8). *Restorative Justice Menyasar Korupsi Ringan*. Retrieved from <https://www.hukumonline.com/berita/a/penerapan-restorative-justice-menyasar-perkara-korupsi-ringan-lt62272ced24203/>
- Hukum Online. (2022, November 7). *Penerapan Restorative Justice terhadap Perkara Korupsi Dinilai Berlebihan*. Retrieved from <https://www.hukumonline.com/berita/a/penerapan-restorative-justice-terhadap-perkara-korupsi-dinilai-berlebihan-lt6368964e0a8ca/>
- Hukum Online. (2017, Februari 25). *Memahami Kembali Delik Formil Pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor*. Retrieved from <https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-kembali-delik-formil-pada-pasal-2-dan-pasal-3-uu-tipikor-lt58b107c37432b/>
- Indonesia Corruption Watch. (2024). *Tren Vonis 2023*. Jakarta: ICW.
- Indonesia Corruption Watch. (2025, Juli 4). *Permohonan Tiga Koruptor ke MK untuk Menghapus Pasal 2 dan 3 UU Tipikor Berpotensi Membuat Korupsi Mustahil Diberantas!* Retrieved from [antikorupsi.org: https://antikorupsi.org/id/permohonan-tiga-koruptor-ke-mk-untuk-menghapus-pasal-2-dan-3-uu-tipikor-berpotensi-membuat-korupsi](https://antikorupsi.org/id/permohonan-tiga-koruptor-ke-mk-untuk-menghapus-pasal-2-dan-3-uu-tipikor-berpotensi-membuat-korupsi)
- Indonesia Criminal Justice Reform. (2025, April 18). *Praktik Warga Kepung Kantor Polisi dan No Viral No Justice Jadi Tanda Krisis Kepercayaan Publik terhadap Kepolisian*. Retrieved from [Praktik Warga Kepung Kantor Polisi dan No Viral No Justice Jadi Tanda Krisis Kepercayaan Publik terhadap Kepolisian](#)
- Indonesia Judicial Research Society. (2025). *Pemberdayaan Hukum: Memperkuat Akses Masyarakat terhadap Keadilan*. Retrieved from <https://ijrs.or.id/wp-content/uploads/2025/01/PEMBERDAYAAN-HUKUM-MEMPERKUAT-AKSES-MASYARAKAT-TERHADAP-KEADILAN.pdf>
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. (2022, April 12). *Standar Norma dan Pengaturan Nomor 9 tentang Pemulihan Hak-Hak Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat*. Retrieved from <https://www.komnasham.go.id/index.php/peraturan/2022/10/26/43/standar-norma-dan-pengaturan-nomor-9-tentang-pemulihan-hak-hak-korban-pelanggaran-hak-asasi-manusia-yang-berat.html>

- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2020). *KPK DAN UNODC: MERESPON DAMPAK KORUPSI & UPAYA PEMBERIAN KOMPENSASI KORBAN TIPIKOR*. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=21sCrFr4hls&t=6645s>
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2021). *Studi Pemulihan Kerugian Korban Korupsi*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2022, Mei 23). *Memahami Biaya Sosial Korupsi yang Merugikan Negara*. Retrieved from <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20220523-memahami-biaya-sosial-korupsi-yang-merugikan-negara>
- Kompas. (2022, November 21). *Peraturan MA tentang Pedoman Mengadili Perkara Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif*. Retrieved from <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/11/01/ma-tegaskan-keadilan-restoratif-tak-berlaku-bagi-kasus-korupsi>
- Kompas. (2025, Mei 19). *Jalan Panjang RUU Perampasan Aset*. Retrieved from <https://www.kompas.id/artikel/jalan-panjang-ruu-perampasan-aset>
- Kompas. (2025, Mei 21). *Kongkalikong Ubah Kualitas Jalan Tol Layang MBZ, Dono Parwoto Divonis 5 Tahun Penjara*. Retrieved from <https://www.kompas.id/artikel/kongkalikong-ubah-kualitas-jalan-tol-layang-mbz-dono-parwoto-divonis-5-tahun-penjara>
- Kompas. (2010, Mei 25). *Lurah Desa Korupsi Dana Gempa Rp 1,6 M*. Retrieved from <https://nasional.kompas.com/read/2010/05/25/17511444/index.html>
- Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban. (n.d.). *Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2018*. Retrieved from <https://www.lpsk.go.id/peraturan/clrfri76h0000akv5z3edwqle>
- Mahkamah Agung. (2022, Maret 1). *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 Tata Cara Penyelesaian Permohonan dan Pemberian Restitusi dan Kompensasi kepada Korban Tindak Pidana*. Retrieved from <https://peraturan.bpk.go.id/Details/209702/perma-no-1-tahun-2022>
- Masitoh, U., Sukma Negara, P., & Hazani, J. (2021). Kajian Analisis Pasal 35 UNCAC: Pemberian Restitusi Bagi Korban Tindak Pidana Korupsi. *Journal Education and development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan*.
- Meliala, N. (2021, Agustus 1). *Hak Gugat Korban Korupsi*. Retrieved from Kompas.com: <https://www.kompas.id/artikel/hak-gugat-korban-korupsi>
- OHCHR. (2005, December 16). *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*. Retrieved from <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>
- Rose-Ackerman, R., & Palifka, B. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, Cambridge University Press 2nd edition pp. 27–36.
- RRI. (2025, Maret 11). *WALHI NTT Laporkan Enam Kasus Kejahatan Lingkungan*. Retrieved from RRI: <https://rri.co.id/ntt/daerah/1382447/walhi-ntt-laporkan-enam-kasus-kejahatan-lingkungan>
- Supanto, & dkk. (2022). Hak Korban untuk Menuntut Restitusi Akibat Tindak Pidana Korupsi Tertentu. *Kosmik Hukum*.
- StAR. (2023). *Victim of Corruption: Back for Payback*. Stolen Asset Recovery Initiative & World Bank.
- Stephenson, M. (2019). Standing Doctrine and Anticorruption Litigation: A Survey. In O. S. Foundation, *Legal Remedies for Grand Corruption: The Role of Civil Society* (pp. 28–52). New York: OSF.

- Tempo. (2021, Maret 21). *Koalisi Masyarakat Buka Posko Pengaduan Korban Korupsi Bansos Covid-19*. Retrieved from <https://www.tempo.co/hukum/koalisi-masyarakat-buka-posko-pengaduan-korban-korupsi-bansos-covid-19-529219>
- Tempo. (2022, Maret 10). *Kabareskrim Sebut Duit Korban Investasi Ilegal Bisa Kembali dengan Langkah Ini*. Retrieved from <https://www.tempo.co/ekonomi/kabareskrim-sebut-duit-korban-investasi-ilegal-bisa-kembali-dengan-langkah-ini-418310>
- Tempo. (2021, Juni 21). *18 Korban Korupsi Bansos Gugat Juliari Batubara Minta Ganti Rugi*. Retrieved from Tempo.co: <https://www.tempo.co/hukum/18-korban-korupsi-bansos-gugat-juliari-batubara-minta-ganti-rugi-501935>
- Transparency International. (2010). « *BIENS MAL ACQUIS* » CASE: FRENCH SUPREME COURT OVERRULES COURT OF APPEAL'S DECISION. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/press/20101109-biens-mal-acquis-case-french-supreme-court-overrules-court-of-appe>
- Transparency International. (2020). *Exporting Corruption: Progress Report 2020: Assessing Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*. Berlin: Transparency International.
- Transparency International. (2023). *Alternative pathways to address impunity in grand corruption cases*. Retrieved from <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Alternative-pathways-to-address-impunity-in-grand-corruption-cases.pdf>
- TVRI News. (2021, Mei 21). *Putusan MA Turun, Jaksa Eksekusi Terpidana Kasus Korupsi Pasar Lili*. Retrieved from <https://tvrinews.com/berita/t94au6d-putusan-ma-turun-jaksa-eksekusi-terpidana-kasus-korupsi-pasar-lili>
- UNODC. (2003). *United Nations Convention Against Corruption*. Retrieved from UNODC: <https://www.unodc.org/corruption/en/uncac/index.html>
- Wicaksana, D. (2025, Maret 8). *Memperkuat Posisi Korban dalam Peradilan Pidana*. Retrieved from https://www.kompas.id/artikel/memperkuat-posisi-korban-dalam-peradilan-pidana?utm_campaign=tpd_-_ios_traffic&utm_medium=shared&utm_source=link

