

Dilema Penerapan Denda Damai Oleh Jaksa Dalam Tindak Pidana Korupsi: Upaya Mewujudkan Pemulihan Ekonomi Nasional

(The Dilemma of the Application of Peaceful Fines by Prosecutors in Corruption Crimes: An Effort to Realize National Economic Recovery)

Handrawan

Faculty of Law, Universitas Halu Oleo,

Kampus Hijau Bumi Tridharma, Anduonohu, Kec. Kambu, Kota Kendari, Sulawesi Tenggara, Indonesia.

Email: handrawan_fh@uho.ac.id

ABSTRAK

Undang-Undang Kejaksaan memberikan kewenangan kepada jaksa untuk menggunakan denda damai dalam tindak pidana ekonomi, namun di sisi lain, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi secara tegas menyatakan bahwa pengembalian kerugian negara tidak menghapuskan pidana bagi pelaku korupsi. Konflik norma ini menimbulkan perdebatan mengenai legalitas dan efektivitas denda damai dalam perkara korupsi. Kajian ini bertujuan untuk menganalisis konflik norma dalam penerapan denda damai serta mengeksplorasi penerapannya dalam prinsip *lex specialis* sistematis. Dari penelitian ini, ditemukan bahwa ada ketidakjelasan regulasi mengenai apakah korupsi dapat dikategorikan sebagai tindak pidana ekonomi yang dapat diselesaikan dengan denda damai. Penerapan denda damai pada tindak pidana korupsi dapat memberikan manfaat dalam pemulihan keuangan negara, namun juga berpotensi melemahkan prinsip kepastian hukum dan efek jera bagi pelaku. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi antara Undang-Undang Kejaksaan dan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi agar tidak terjadi tumpang tindih aturan.

Kata Kunci: Denda Damai, Korupsi, Jaksa, *Lex Specialis*.

ABSTRACT

*The Prosecutor's Office Law authorizes prosecutors to use peace fines in economic crimes, but on the other hand, the Corruption Eradication Law explicitly states that the return of state losses does not eliminate the punishment for corruption perpetrators. This conflict of norms has led to debates about the legality and effectiveness of peaceful fines in corruption cases. This study aims to analyze the conflict of norms in the application of peaceful fines and explore its application in the principle of systematic *lex specialis*. From this study, it is found that there is a lack of clarity in the regulations regarding whether corruption can be categorized as an economic crime that can be resolved with an amicable fine. The application of amicable fines in corruption crimes can provide benefits in the recovery of state finances, but also has the potential to weaken the principle of legal certainty and deterrent effects for perpetrators. Therefore, it is necessary to harmonize the*

regulations between the Prosecutor's Office Law and the Corruption Eradication Law to avoid overlapping rules.

Keywords: *Peace Fines, Corruption, Prosecutor, Lex Specialis*

I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum yang menggunakan sistem penegakan hukum pidana atau biasa juga dikenal dengan istilah sistem peradilan pidana atau "Criminal Justice System". Sistem peradilan pidana ialah sistem yang ada di dalam suatu masyarakat yang berfungsi untuk menanggulangi masalah kejahatan. Dalam pelaksanaan peradilan pidana di Indonesia, terdapat suatu sistem yang terdiri dari beberapa sub-sistem yang saling membentuk satu-kesatuan. Kejaksaan merupakan salah satu bagian dari sub-sistem peradilan pidana di Indonesia yang memiliki kewajiban dan peran yang sangat penting dalam sistem peradilan pidana, terutama dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Kejaksaan memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan dan penuntutan secara merdeka, yaitu terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya (Satriyo, 1991).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 yang merupakan pembaruan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menjadi dasar bagi kejaksaan dalam melakukan berbagai tindakan hukum dalam perkara tindak pidana umum dan tindak pidana khusus, termasuk tindak pidana korupsi (Hartati, 2005). Berdasarkan Pasal 35 ayat 1 huruf (k) Undang-Undang No. 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, bahwa kejaksaan memiliki kewenangan untuk menangani tindak pidana yang menyebabkan kerugian perekonomian negara dan dapat menggunakan denda damai dalam tindak pidana ekonomi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Namun, ketentuan ini menimbulkan dilema hukum dalam penerapannya pada tindak pidana

korupsi.

Dilema ini muncul karena dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana korupsi. Artinya, meskipun pelaku tindak pidana korupsi telah mengembalikan kerugian negara, sanksi pidana tetap harus dijatuhkan sesuai dengan hukum yang berlaku. Hal ini bertentangan dengan konsep denda damai yang dimungkinkan oleh Pasal 35 ayat 1 huruf (k) Undang-Undang Kejaksaan, yang memberikan opsi penyelesaian perkara secara damai dengan imbalan pembayaran denda tertentu.

Dalam praktiknya, jaksa mengalami dilema dalam menafsirkan dua ketentuan hukum yang berbeda ini. Di satu sisi, terdapat keharusan untuk tetap menuntut pidana pelaku korupsi meskipun kerugian negara telah dikembalikan, sesuai dengan asas legalitas dalam hukum pidana. Di sisi lain, keberadaan Pasal 35 ayat 1 huruf (k) Undang-Undang Kejaksaan memberikan peluang bagi jaksa untuk menerapkan denda damai sebagai bagian dari penyelesaian perkara yang lebih cepat dan efisien guna pemulihan ekonomi nasional.

Perdebatan mengenai apakah tindak pidana korupsi termasuk dalam cakupan tindak pidana ekonomi yang dapat dikenakan denda damai juga menjadi permasalahan. Secara teori, tindak pidana korupsi dapat dikategorikan sebagai bagian dari tindak pidana ekonomi, bersama dengan tindak pidana pencucian uang, perbankan, perpajakan, dan cukai. Namun, dalam peraturan perundang-undangan yang ada, tidak terdapat ketegasan mengenai apakah korupsi dapat dimasukkan sebagai tindak pidana ekonomi yang dapat diselesaikan dengan mekanisme denda damai. Hal ini semakin

memperumit posisi jaksa dalam menegakkan hukum.

Pendekatan asas *lex specialis derogat legi generali* menyatakan bahwa aturan khusus akan mengesampingkan aturan yang lebih umum. Dalam hal ini, UU Tipikor sebagai aturan khusus seharusnya mengesampingkan ketentuan dalam UU Kejaksaan yang bersifat lebih umum. Namun, dalam perspektif *lex specialis sistematis*, sistem hukum harus tetap mempertimbangkan keselarasan antara peraturan yang ada agar tidak terjadi inkonsistensi dalam penegakan hukum. Asas *lex specialis sistematis* mengacu pada prinsip bahwa aturan hukum yang lebih khusus harus diterapkan dengan mempertimbangkan konteks sistem hukum yang lebih luas, sehingga tidak hanya mengedepankan satu aturan secara terpisah, tetapi juga menyesuaikannya dengan prinsip-prinsip hukum lainnya. Dalam konteks ini, penerapan denda damai terhadap tindak pidana korupsi harus dilihat dari sudut pandang sistem hukum secara keseluruhan.

Penerapan denda damai sebagai mekanisme penyelesaian tindak pidana ekonomi bertujuan untuk memberikan solusi cepat dan efektif dalam pemulihan kerugian negara. Jika diterapkan dalam perkara korupsi, penerapan denda damai dapat memberikan manfaat dalam aspek pemulihan keuangan negara, tetapi di sisi lain dapat melemahkan prinsip kepastian hukum dan efek jera terhadap pelaku korupsi. Oleh karena itu, agar penerapan denda damai dapat dijustifikasi dalam perkara korupsi, diperlukan formulasi kebijakan yang jelas dan tidak bertentangan dengan asas keadilan.

Salah satu pendekatan yang dapat digunakan adalah dengan merancang regulasi yang lebih spesifik mengenai kriteria dan mekanisme penerapan denda damai dalam perkara korupsi. Hal ini dapat mencakup persyaratan bahwa denda damai hanya berlaku dalam kasus-kasus tertentu, misalnya untuk tindak pidana korupsi yang bersifat administratif atau tidak melibatkan

unsur suap dan gratifikasi. Dengan cara ini, penerapan denda damai tetap berada dalam koridor hukum yang sesuai dengan prinsip *lex specialis* sistematis. Untuk mengatasi dilema ini, diperlukan harmonisasi regulasi antara Undang-Undang Kejaksaan dan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Legislasi perlu memberikan kepastian hukum terkait penerapan denda damai dalam perkara tindak pidana korupsi, termasuk batasan dan mekanismenya. Selain itu, diperlukan kebijakan yang jelas dari Jaksa Agung mengenai bagaimana denda damai dapat diterapkan tanpa bertentangan dengan prinsip dasar pemberantasan korupsi di Indonesia.

Implikasi dari dilema ini tidak hanya berdampak pada efektivitas sistem peradilan pidana, tetapi juga pada kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum. Jika denda damai diterapkan secara tidak terkontrol dalam perkara korupsi, maka dapat menimbulkan persepsi bahwa korupsi bisa "dibeli" dengan uang, yang berpotensi melemahkan efek jera bagi pelaku korupsi. Sebaliknya, jika denda damai tidak diterapkan sama sekali, maka potensi pemulihan ekonomi nasional melalui pengembalian aset negara yang lebih cepat dapat terhambat.

Oleh karena itu, kajian yang lebih mendalam mengenai relevansi, efektivitas, dan dampak penerapan denda damai dalam tindak pidana korupsi sangat diperlukan. Langkah-langkah yang dapat dilakukan meliputi revisi regulasi, pembuatan pedoman pelaksanaan yang lebih jelas bagi jaksa, serta pengawasan ketat dalam penerapannya guna memastikan bahwa prinsip keadilan dan kepastian hukum tetap dijunjung tinggi.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, terdapat dua permasalahan utama yang dikaji dalam penelitian ini, yaitu pertama, apakah terdapat konflik norma dalam penerapan denda damai dalam penyelesaian tindak pidana korupsi oleh jaksa penuntut umum, dan kedua, bagaimana

konsep denda damai dapat dipahami sebagai prinsip *lex specialis systematis* dalam penyelesaian tindak pidana korupsi.

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan analisis mendalam mengenai kedua aspek tersebut, dengan harapan dapat memberikan kontribusi dalam pemahaman dan penyelesaian dilema hukum yang dihadapi jaksa dalam menjalankan tugasnya. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk mengidentifikasi permasalahan hukum, tetapi juga menawarkan perspektif yang lebih luas mengenai harmonisasi aturan dalam sistem peradilan pidana guna mencapai keseimbangan antara pemulihan ekonomi nasional dan penegakan hukum yang berkeadilan.

Adapun kebaruan dalam penelitian ini adalah memberikan kajian mendalam tentang dilema hukum dalam penerapan denda damai dalam tindak pidana korupsi, sebuah topik yang sangat penting untuk memahami keseimbangan antara kepastian hukum dan pemulihan ekonomi di Indonesia. Kebaruan dari penelitian ini terletak pada analisis konflik antara dua kerangka hukum utama: Undang-Undang Kejaksaan (yang memberikan kewenangan bagi jaksa untuk menggunakan denda damai dalam tindak pidana ekonomi) dan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (yang secara tegas menyatakan bahwa pengembalian kerugian negara tidak menghapuskan pidana bagi pelaku korupsi). Penelitian ini memperkenalkan konsep penerapan *lex specialis systematis* untuk menyelesaikan konflik ini, yang menawarkan pendekatan berbasis teori hukum untuk mengharmonisasikan kedua undang-undang yang bertentangan tersebut. Selain itu, penelitian ini juga mengeksplorasi potensi manfaat dan risiko penerapan denda damai dalam kasus korupsi, serta mengusulkan perubahan regulasi untuk mengoptimalkan mekanisme tersebut.

Sementara gap analysis yang dapat penulis analisis adalah bahwa meskipun beberapa penelitian telah membahas konsep keadilan restoratif dan penerapan denda damai dalam tindak pidana ekonomi, masih sedikit yang secara langsung mengkaji penerapannya dalam ranah korupsi, khususnya dalam konteks hukum Indonesia. Kesenjangan ini menjadi sangat signifikan mengingat kerangka hukum yang unik dalam pemberantasan korupsi di Indonesia, sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu, literatur yang ada mengenai *asas lex specialis derogat legi generali* lebih banyak berfokus pada penerapan doktrin ini dalam kasus-kasus yang melibatkan tumpang tindih peraturan dari beberapa undang-undang. Namun, penelitian ini mengembangkan konsep tersebut dengan menerapkannya pada penyelesaian konflik antara Undang-Undang Kejaksaan dan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kesenjangan yang ada terletak pada kurangnya kajian yang mendetail dan sistematis mengenai bagaimana denda damai, sebagai alternatif yang lebih efisien dan biaya rendah untuk hukuman formal, dapat diterapkan dalam kerangka hukum pemberantasan korupsi di Indonesia. Selain itu, diskursus akademik yang ada tentang harmonisasi undang-undang, terutama antara undang-undang yang memiliki ketentuan yang saling bertentangan, masih terbatas. Penelitian ini berusaha mengisi kesenjangan tersebut dengan menawarkan rekomendasi kebijakan dan penyesuaian regulasi untuk menciptakan penerapan hukum yang lebih jelas dan konsisten.

Secara ringkas, kebaruan dari penelitian ini terletak pada penerapan *lex specialis systematis* untuk menyelesaikan konflik norma dalam hukum korupsi Indonesia, dan kesenjangan yang diatasi adalah ketidakpastian hukum dan tantangan dalam penerapan denda damai dalam kasus korupsi dalam struktur hukum yang ada.

II. METODE PENELITIAN

Peter Mahmud Marzuki mengatakan bahwa penelitian hukum adalah proses untuk menemukan prinsip, aturan, dan doktrin hukum yang tepat untuk menyelesaikan masalah hukum tertentu (Marzuki, 2005). Penelitian hukum adalah upaya untuk membuat standar, dan doktrin hukum yang paling sesuai untuk menyelesaikan masalah hukum. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif, yaitu mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validasi aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma hukum (Marzuki, 2014). Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (Sumardjono, 2019). Bahan hukum primer mencakup instrumen hukum internasional maupun nasional yang relevan, termasuk undang-undang dan peraturan turunannya seperti peraturan Mahkamah Agung, Kejaksaan, dan Kepolisian. Bahan hukum sekunder berupa doktrin konseptual dari jurnal-jurnal ilmiah yang berkaitan dengan penerapan konsep restorative justice dalam kasus korupsi. Selain itu, penelitian ini juga melibatkan bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia untuk melengkapi argumentasi yang dibangun.

Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan kasus (case approach), dan pendekatan konseptual (Zulfikar, 2022). Seluruh data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan deskriptif dan preskriptif. Objek penelitian ini adalah perkembangan, praktik, tantangan, serta kategorisasi konsep denda damai dalam penanganan perkara korupsi di Indonesia, yang bertujuan untuk menghasilkan temuan yang relevan bagi pengembangan sistem hukum di masa depan.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Konflik Norma Dalam Penerapan Denda Damai Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi Oleh Jaksa Penuntut Umum

1. Denda Damai dalam Perspektif Pasal 35 ayat 1 huruf (k) Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Denda damai sebagai salah satu mekanisme penegakan hukum yang mengedepankan keadilan restoratif (*restorative justice*), sesungguhnya memiliki dasar hukum yang kuat sebagai *dominus litis* Kejaksaan (Ohoiwer et al., 2021). Dapat dicermati, Kejaksaan memiliki kewenangan yang didasari asas oportunitas sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Pada formulasi Pasal 35 ayat (1) huruf K Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, mengatur mengenai denda damai, yang secara lebih jelas dapat disebutkan.

Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang: k. menangani tindak pidana yang menyebabkan kerugian perekonomian negara dan dapat menggunakan denda damai dalam tindak pidana ekonomi berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Adapun pada Penjelasan Pasal 35 ayat (1) huruf K, “denda damai” adalah penghentian perkara di luar pengadilan dengan membayar denda yang disetujui oleh Jaksa Agung. Pada konteks normatif demikian, implementasi denda damai dalam tindak pidana ekonomi merupakan salah satu bentuk penerapan asas oportunitas yang dimiliki Jaksa Agung dalam melaksanakan penuntutan terhadap tindak pidana perpajakan, kepabeanan, cukai, maupun tindak pidana ekonomi lainnya berdasarkan Undang-Undang (Gunawan, 2023). Namun ketika denda damai demikian diwacanakan untuk

diimplementasikan pula pada korupsi kecil (*petty corruption*), hal demikian menuai polemik. Sebagaimana diketahui, pada saat Rapat Dengar Pendapat (RDP) bersama Komisi III DPR RI, Jaksa Agung Sanitiar Burhanuddin mengungkapkan dirinya telah meminta jajarannya untuk tidak memproses hukum bagi pelaku korupsi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara di bawah Rp50 juta, dan meminta tersangka mengembalikan kerugian tersebut. Hal ini dimaksudkan agar proses hukum bisa diselesaikan secara cepat, sederhana, dan biaya ringan. Prinsip atau asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan demikian dikenal juga dengan istilah *contante justitie* (Hukum Online, 2023).

Korupsi kecil-kecilan (*petty corruption*) merujuk pada penyalahgunaan wewenang oleh birokrat tingkat rendah untuk keuntungan pribadi, biasanya dalam bentuk suap kecil atau uang pelicin guna mempercepat atau memastikan layanan publik. Praktik ini sering terjadi dalam pemeriksaan kepatuhan terhadap regulasi lingkungan dan penanggulangan tindakan ilegal, terutama ketika prosedur yang diterapkan bersifat kompleks dan sulit dipahami. Rendahnya akuntabilitas serta standar ekologis yang ketat dan rumit turut mendorong praktik ini, sebab pemegang hak pengelolaan lingkungan kerap kesulitan memenuhi regulasi yang ada. Akibatnya, berbagai transaksi ilegal seperti suap, gratifikasi, dan upaya pelemahan pengawasan melalui kompensasi menjadi semakin umum terjadi.

Berbeda dengan penerapan denda damai dalam tindak pidana ekonomi, implementasi mekanisme ini dalam kasus korupsi kecil-kecilan (*petty corruption*) sebagai bagian dari *dominus litis* Kejaksaan memicu perdebatan. Perbedaan pandangan muncul terkait penerapan denda damai pada *petty corruption*, terutama dalam kaitannya dengan semangat *restorative justice* yang tidak membedakan jenis tindak pidana, melainkan hanya berdasarkan besaran

kerugian. Pertanyaan utama yang muncul adalah apakah kebijakan ini sesuai untuk diterapkan, mengingat adanya potensi pelanggaran ketentuan hukum jika denda damai diberlakukan pada kasus *petty corruption* dengan nilai kerugian kurang dari atau sama dengan Rp50 juta dalam perspektif *dominus litis* (Drani, 2020).

Sebagai wacana yang berkembang menjadi diskursus hukum, implementasi denda damai dalam perspektif *dominus litis* pada *petty corruption* memerlukan kajian mendalam. Pihak yang mendukung kebijakan ini berargumen bahwa pendekatan tersebut mencerminkan kesetaraan dalam penegakan hukum, terutama dalam kaitannya dengan prinsip *restorative justice*. Selain itu, konsep *contante justitie* yang menekankan efektivitas dan efisiensi penegakan hukum juga menjadi alasan utama dalam wacana penerapan denda damai untuk *petty corruption*. Saat ini, *restorative justice* telah memperoleh legitimasi dalam penanganan tindak pidana umum, sebagaimana diatur dalam Peraturan Kejaksaan (Perja) Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Namun, perkembangan terbaru menunjukkan bahwa pendekatan ini mulai diwacanakan untuk diterapkan dalam tindak pidana khusus, termasuk tindak pidana korupsi. Jaksa Agung Sanitiar Burhanuddin menegaskan bahwa paradigma penegakan hukum telah bergeser dari keadilan retributif yang berorientasi pada pembalasan menuju keadilan restoratif yang berfokus pada keseimbangan dalam proses peradilan pidana, dengan tujuan menciptakan harmoni dan penerimaan sosial terhadap pelaku kejahatan (Drani, 2020).

Jaksa Agung mewacanakan penerapan *restorative justice* dalam berbagai tindak pidana berdasarkan pemikiran teori hukum pidana modern, yang lebih bersifat abolisionis sebagai antitesis dari teori hukum pidana klasik yang lestasionis. Dalam konteks ini, ia mengkritik paradigma lama yang

beranggapan bahwa pemidanaan, terutama melalui hukuman penjara, merupakan cara utama untuk menekan tingkat kejahatan. Sebaliknya, pembatasan akses sosial melalui pemenjaraan sering kali justru menimbulkan permasalahan baru, bahkan dianggap sebagai *The Graduate School of Crime* atau tempat berkembangnya tindak kriminal. Hakikat pemenjaraan adalah pengekangan kebebasan individu, yang menyebabkan kehilangan rasa aman, relasi sosial, otonomi, serta kontrol atas kehidupannya, sehingga dari perspektif humanisme, pemenjaraan dapat dianggap melanggar Hak Asasi Manusia (HAM). Pemikiran ini sejalan dengan gagasan Hazairin dalam tulisannya *Negara Tanpa Penjara*, yang menyebutkan bahwa masyarakat tanpa pemenjaraan merupakan kondisi ideal dengan manfaat besar, baik secara spiritual maupun materiil. Pandangan ini didasarkan pada abolisionisme, yang mengusulkan penghapusan hukuman mati serta reformasi sistem pemidanaan dengan menggantikan penjara dengan bentuk hukuman lain yang lebih konstruktif (Drani, 2020).

Jaksa Agung berpendapat bahwa pola pemikiran hukum pidana modern dan konsep *restorative justice* seharusnya diterapkan secara inklusif tanpa diskriminasi, sehingga setiap individu yang berkonflik dengan hukum berhak mendapatkan keadilan sesuai dengan tingkat keseriusan perkaranya. Namun, saat ini dasar hukum yang tersedia hanya Peraturan Kejaksaan (Perja) Nomor 15 Tahun 2020, yang masih terbatas pada tindak pidana ringan yang melibatkan masyarakat kecil. Jika tujuan utama adalah memperluas manfaat hukum demi tercapainya keadilan restoratif, maka diperlukan regulasi dalam bentuk undang-undang sebagai landasan utama dalam penegakan hukum. Sejalan dengan pemikiran tersebut, dalam konteks kejahatan keuangan, termasuk tindak pidana korupsi, penanggulangan dapat dioptimalkan melalui instrumen keuangan, seperti perampasan aset (*pemiskinan koruptor*) atau

gugatan perdata guna memulihkan kerugian negara, sehingga sanksi tidak hanya berfokus pada pemenjaraan. Pendekatan berbasis transaction cost ini mempertimbangkan efisiensi ekonomi negara, baik dalam proses hukum maupun biaya pemeliharaan narapidana. Terkait *petty corruption*, Jaksa Agung pernah mengusulkan agar kasus korupsi di bawah Rp50 juta tidak berujung pada pidana, melainkan cukup dengan pengembalian kerugian negara. Konsekuensi yuridis dari gagasan ini adalah penggunaan hukum acara pidana yang lebih ringan atau penyelesaian di luar persidangan melalui mekanisme denda damai yang disetorkan ke kas negara atau daerah. Namun, hingga saat ini hukum acara pidana khusus di Indonesia, terutama dalam perkara tindak pidana korupsi, belum mengatur mekanisme tersebut (Drani, 2020).

Satu-satunya ketentuan hukum yang secara khusus mengatur korupsi kecil-kecilan (*petty corruption*) tertuang dalam Surat Edaran Jaksa Agung Muda Pidana Khusus Nomor: B-113/F/Fd.1/05/2010, yang menginstruksikan kejaksan untuk memprioritaskan penanganan perkara korupsi berskala besar (*big fish*) dan yang dilakukan secara berkelanjutan (*still going on*). Dalam SEJA ini, ditegaskan bahwa bagi pelaku *petty corruption* dengan kerugian di bawah Rp100 juta dan telah mengembalikan kerugiannya, dapat diterapkan prinsip *restorative justice*, menandakan bahwa tidak semua tindak pidana korupsi harus diperlakukan sebagai *extraordinary crime*. Diskresi dalam penegakan hukum ini merupakan bagian dari kewenangan jaksa sebagai *dominus litis*, sesuai dengan asas oportunitas dalam Pasal 35 Undang-Undang Kejaksaan serta ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 yang mengatur denda damai. Namun, pemikiran ini mendapat kritik dari perspektif *lectionist* dan positivistik, seperti yang dikemukakan oleh Ketua Klinik Hukum Universitas Pancasila, Rocky Marbun. Ia menyoroti bahwa gagasan Jaksa Agung bukanlah hal baru, karena konsep ini telah ada sejak 2010. Meskipun prinsip *restorative*

justice mengedepankan asas cepat, sederhana, dan biaya ringan, Marbun menegaskan bahwa terdapat kekeliruan jika konsep ini diterapkan untuk memberikan pengampunan kepada pelaku korupsi. Menurutnya, *restorative justice* dalam kasus tindak pidana korupsi harus tetap mempertimbangkan rasa malu, pengembalian kerugian negara, serta kesediaan pelaku untuk menerima hukuman. Secara positivistik, ia juga menegaskan bahwa Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak mengatur mekanisme *restorative justice* di luar pidana penjara, denda, dan uang pengganti.

Menurut penulis, penerapan denda damai sebagai instrumen *restorative justice* dalam tindak pidana korupsi menimbulkan perdebatan karena bertentangan dengan prinsip *extraordinary crime* dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Meskipun Kejaksaan memiliki kewenangan berdasarkan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 untuk menerapkan mekanisme ini dalam tindak pidana ekonomi, penerapannya pada *petty corruption* berpotensi menciptakan diskriminasi hukum, melemahkan efek jera, dan membuka celah bagi budaya korupsi. Selain itu, kebijakan ini dapat menurunkan kepercayaan publik terhadap sistem hukum akibat standar ganda dalam penegakan hukum. Meskipun denda damai diklaim mampu mempercepat penyelesaian perkara dan menghemat anggaran, dampak jangka panjangnya justru berisiko memperbesar beban ekonomi negara akibat meningkatnya kasus *petty corruption*. Secara normatif, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak mengakomodasi mekanisme penyelesaian di luar pengadilan, sehingga penerapannya berpotensi melanggar prinsip legalitas. Jika kebijakan ini tetap ingin diberlakukan, diperlukan revisi regulasi yang jelas agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan benturan norma. Oleh karena itu,

kajian komprehensif terhadap dampak sosial, ekonomi, dan hukum sangat diperlukan untuk memastikan bahwa pendekatan restoratif benar-benar membawa manfaat bagi sistem peradilan pidana di Indonesia.

2. Problematika denda damai terhadap Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi

Korupsi telah menjadi penyakit yang perlahan berkembang menjadi ancaman serius yang berpotensi meruntuhkan perekonomian negara (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2018). Menurut catatan ICW, pada tahun 2023, negara dapat kehilangan Rp28,4 triliun karena tindak pidana korupsi, dengan total 791 kasus yang teridentifikasi dan 1.695 orang yang telah ditetapkan sebagai tersangka. *Corruption preception index* (selanjutnya disebut CPI) Indonesia mendapatkan skor 34 dalam skala penilaian 0-100 dan masih tinggi jika dibandingkan dengan rata-rata global yang berada pada skor 45 sehingga menempati peringkat 65 negara terburuk soal penanganan korupsi dari 180 negara yang dinilai (Polri, 2024). Permasalahan lain yang muncul adalah besarnya biaya penanganan kasus korupsi yang menggunakan APBN. Sebagai contoh, biaya untuk menangani kasus di tingkat kejaksaan sebesar Rp200.000.000 (dua ratus juta rupiah) per kasus mulai dari penyelidikan hingga eksekusi, sementara biaya untuk menangani kasus korupsi di tingkat polisi sebesar Rp208.000.000 (dua ratus delapan juta rupiah) per kasus. Di Komisi Korupsi, yang memiliki sistem pagu untuk 85 kasus, biaya total untuk menangani kasus korupsi mencapai Rp82,329 miliar (Hukum Online, 2016).

Pandangan kontra terhadap gagasan penghapusan pidana bagi pelaku *petty corruption* yang telah mengembalikan kerugian negara dikemukakan oleh beberapa ahli. Peneliti ICJR, Iftitah Sari, menegaskan bahwa meskipun nilai kerugian keuangan negara tidak melebihi Rp50 juta, pelaku tetap harus melalui proses pidana. Secara normatif positivistik, Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tipikor mengatur bahwa pengembalian kerugian negara tidak

dapat dijadikan alasan untuk membebaskan pelaku dari tuntutan pidana. Senada dengan itu, Wakil Ketua KPK, Nurul Ghufro, menegaskan bahwa korupsi adalah tindakan tercela yang harus ditindak tanpa memandang jumlah kerugian yang ditimbulkan, karena hukum bukan hanya berkaitan dengan pemulihan kerugian negara, tetapi juga aspek penjeratan. Oleh karena itu, menghindari pemidanaan bagi pelaku korupsi kecil tetap tidak dapat dibenarkan. Pandangan serupa juga disampaikan oleh Peneliti ICW, Kurnia Ramadhana, yang mengingatkan bahwa Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi masih berlaku, sehingga pengembalian dana hasil korupsi hanya dapat menjadi faktor yang meringankan hukuman, bukan menghapus kewajiban pidana. Pernyataan Jaksa Agung mengenai penghapusan pidana bagi pelaku korupsi di bawah Rp50 juta jika telah mengembalikan kerugian negara dinilai kurang memiliki landasan hukum yang kuat, seolah memberi kepastian bahwa mereka yang melakukan korupsi dalam jumlah kecil tidak akan diproses secara hukum.

Maka ketika mencermati pro kontra yang terjadi berkenaan dengan implementasi denda damai dalam perspektif *dominus litis* pada *petty corruption*, sesungguhnya terletak pada perbedaan pemaknaan *restorative justice*. Ketika *restorative justice* dilihat dari akar pemikiran hukum kritis, maka beragam diskresi yang bersumber dari *dominus litis* dapat muncul sebagai langkah penegakan hukum oleh Kejaksaan dalam koridor *abolitionist*. Pembacaan dalam melaksanakan pemaknaan *restorative justice* yang dituju tidak hanya sebatas literal, akan tetapi hingga mencapai aspek eksistensial (triadik-teks, konteks dan kontekstualisasi) yang bermuara pada kemanfaatan hukum.

Namun demikian, dalam praktik penegakan hukum oleh aparat penegak hukum, diskresi demikian harus dipayungi dengan ketentuan undang-undang maupun peraturan lembaga negara agar tidak terjebak dalam kondisi

underlegislation. Hal demikian tentu saja sangat berbeda ketika pemaknaan *restorative justice* dibaca secara positivistik yang menelaah sisi literal sehingga mengutamakan kepastian teks. Maka ketika dalam Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tipikor menegaskan pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan pidana, maka pembacaan literal akan menghasilkan kepastian ketiadaan diskresi meskipun terhadap *petty corruption* sekalipun.

Jika ditelaah secara mendalam menurut penulis problematika denda damai dalam tindak pidana korupsi tidak hanya berimplikasi pada aspek hukum, tetapi juga mencerminkan dilema dalam paradigma penegakan keadilan. Argumentasi yang membenarkan penerapan denda damai, khususnya dalam kasus *petty corruption*, sesungguhnya bertolak belakang dengan esensi pemberantasan korupsi yang menitikberatkan pada efek jera dan moralitas hukum. Dalam perspektif hukum kritis, diskresi yang diberikan kepada aparat penegak hukum dalam menerapkan *restorative justice* dapat dipandang sebagai celah bagi praktik impunitas terselubung, terutama ketika tidak didukung oleh landasan regulasi yang tegas.

Dominasi pendekatan abolisionis yang bertumpu pada aspek kemanfaatan hukum berisiko menihilkan prinsip keadilan substantif, di mana setiap pelaku tindak pidana korupsi seharusnya tetap mendapatkan sanksi hukum sesuai ketentuan yang berlaku. Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi secara eksplisit menegaskan bahwa pengembalian kerugian negara tidak menghapuskan pidana, sehingga pemaknaan hukum secara positivistik menjadi krusial dalam menjaga konsistensi pemberantasan korupsi. Jika pendekatan *dominus litis*, yang memberi kewenangan luas kepada Kejaksaan dalam mengatur penyelesaian perkara, diterapkan tanpa batasan yang jelas, maka bukan tidak mungkin terjadi penyimpangan yang justru melemahkan integritas sistem hukum.

Oleh karena itu, dalam konteks hukum yang berbasis kepastian, penerapan denda damai sebagai bentuk penyelesaian kasus korupsi bukan hanya tidak sejalan dengan prinsip legalitas, tetapi juga berpotensi merusak kepercayaan publik terhadap komitmen negara dalam memberantas korupsi secara tegas dan konsisten.

3. Korupsi sebagai bagian dari tindak pidana ekonomi yang dapat diterapkan denda damai

Di Indonesia, tindak pidana ekonomi diatur dengan Undang-undang Nomor 7 Darurat Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi. “Tindak pidana ekonomi dalam arti sempit terbatas pada perbuatan-perbuatan yang dilarang dan diancam pidana oleh peraturan-peraturan yang berlaku seperti yang disebut secara limitatif dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 7 Darurat Tahun 1955, dengan kata lain secara sederhana perbuatan-perbuatan tersebut dikaitkan dengan undang-undang tindak pidana ekonomi khususnya yang dimaksud dalam Pasal 1. Sedangkan “tindak pidana ekonomi dalam arti luas adalah tindak pidana yang selain dalam arti sempit, mencakup pula tindak pidana dalam peraturan-peraturan ekonomi diluar yang termuat dalam Undang-undang Nomor 7 Darurat Tahun 1955”.

Seiring dengan perkembangan yang terjadi secara nasional, regional dan internasional, pengertian tindak pidana bisa berubah- ubah sesuai dengan kondisi yang sedang terjadi, sehingga wajar apabila peraturan-peraturan dibidang ekonomi sering mengalami perubahan dan sulit untuk mengidentifikasi peraturan yang masih berlaku maupun peraturan yang sudah tidak berlaku. Hal demikian itu berimbas pada sulitnya menentukan perbuatan-perbuatan mana yang merupakan tindak pidana ekonomi dan mana yang bukan merupakan tindak pidana ekonomi, karena pengklasifikasian

terhadap tindak pidana ekonomi dirasa tidak jelas seiring dengan adanya perubahan peraturan-peraturan dalam bidang ekonomi.

Penggunaan istilah tindak pidana ekonomi di Indonesia sendiri apabila dilihat dari substansi Undang-undang Nomor 7 Darurat Tahun 1955 tampak lebih mendekati atau dapat dimasukkan ke dalam istilah *economic crimes* dalam arti sempit. Hal ini disebabkan undang-undang tersebut secara substansial hanya memuat ketentuan-ketentuan yang mengatur sebagian kecil dari kegiatan ekonomi secara keseluruhan. Yang dimaksud dengan istilah *economic crime* sendiri merujuk kepada kejahatan-kejahatan yang dilakukan dalam kegiatan atau aktivitas ekonomi (dalam arti yang luas). Ciri penting dari *economic crime* adalah proses kepemilikan harta benda dan kekayaan secara licik atau dengan penipuan dan beroperasi secara diam-diam (tersembunyi) dan sering dilakukan oleh perorangan yang memiliki status sosial dan ekonomi yang tinggi.

Dalam praktiknya, denda damai adalah sejumlah uang yang harus dibayarkan oleh tersangka, ditetapkan dan disetujui oleh Jaksa Agung, serta dilakukan di luar pengadilan. Besaran denda tersebut sesuai dengan nilai kerugian yang diderita negara atau bahkan lebih, yang jumlahnya ditentukan oleh Jaksa Agung berdasarkan peraturan perundang-undangan. Penerapan denda damai ini merupakan kewenangan eksklusif yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung tanpa perlu melalui persetujuan hakim. Dalam hal ini, Jaksa Agung bertindak sebagai *semi-judge* atau dalam istilah Jerman disebut *ein richter vor den richter*, yaitu "hakim sebelum hakim" (Gunawan, 2023).

Keterkaitan antara denda damai dan tindak pidana ekonomi terletak pada dampak kerugian yang dapat ditimbulkan terhadap perekonomian negara. Jika merujuk pada pandangan B Mardjono Reksodiputro memberikan pengertian kejahatan ekonomi sebagai setiap perbuatan yang melanggar peraturan

pemerintah dalam lapangan ekonomi (Gunawan, 2023). Dengan kata lain bahwa Undang- Undang Tindak Pidana Ekonomi merupakan aturan dari semua tindak pidana yang memiliki karakteristik ekonomi serta dikualifisir sebagai tindak pidana yang mempunyai pengaruh negatif terhadap kegiatan perekonomian dan keuangan Negara (Anshari, 2012). Berdasarkan penalaran yang wajar, tindak pidana ekonomi adalah tindak pidana yang berpotensi merugikan perekonomian negara seperti beberapa tindak pidana yang tergolong sebagai tindak pidana ekonomi meliputi penyelundupan, perpajakan, kepabeanan, lingkungan hidup, kehutanan, perikanan dan kelautan, perdagangan, minyak dan gas bumi (migas), perkebunan, pertanian, investasi, perbankan, pasar modal, merek, pelayaran, perindustrian, serta tindak pidana lainnya yang memiliki dampak signifikan terhadap perekonomian negara.

Korupsi adalah salah satu ancaman bagi Indonesia karena kasus korupsi selalu berhubungan dengan basic economic and economic life of the nation. Mengutip pepatah inggris bahwa uang adalah akar dari kejahatan. Pepatah ini cocok dengan anatomi kejahatan korupsi, karena bersinggungan dengan masalah-masalah ekonomi. Oleh karena itu, tepat apabila ada yang memasukkan perbuatan korupsi termasuk kejahatan dalam bidang ekonomi, bahkan dimasukkan dalam salah satu bentuk transnational crime di samping korupsi bisa juga terjadi dalam lapangan jabatan, kekuasaan, politik, korupsi moral, dan korupsi demokrasi (Anshari, 2012).

B.Konsep Denda Damai dan Prinsip Lex Spesialis Sistematis Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi

1. Prinsip *Lex Specialis Systematis* dalam Ajaran Hukum Pidana

Pasca-Perang Dunia Kedua, pertumbuhan hukum pidana sangatlah masif sehingga berbagai kejahatan dan pelanggaran yang dikodifikasikan dalam KUHP tidak bisa menjerat berbagai kejahatan baru. Dalam konteks yang demikian bermunculanlah hukum pidana di luar kodifikasi yang disebut sebagai hukum pidana khusus. Pada hakikatnya hukum pidana khusus adalah *lex specialis*, namun tidak semua *lex specialis* adalah hukum pidana khusus. Perkembangan lebih lanjut di Indonesia terdapat kurang lebih 200 hukum pidana khusus yang tersebar dalam berbagai undang-undang sektoral (Hiariej, 2018).

Dalam doktrin hukum pidana dikenal tiga macam bentuk *samenloop* atau *concursum* (perbarengan tindak pidana), yaitu:

1. *Concursum idealis* atau *eendaadse samenloop*, yaitu bila terdapat suatu kejadian dimana seseorang melakukan satu perbuatan dan arena perbuatan tersebut lalu melanggar dua ketentuan hukum pidana atau lebih.
2. *Concursum realis* atau *meerdadse samenloop*, yaitu bila seseorang melakukan beberapa perbuatan sekaligus dan melanggar beberapa ketentuan hukum pidana, dan diantara berbagai perbuatan tersebut belum mendapatkan hukuman.
3. Perbuatan berlanjut atau *voorgezet handeling*, yang terjadi jika seseorang melakukan beberapa perbuatan yang sama dalam waktu yang berbeda, yang lahir dari satu keputusan untuk berbuat. KUHP telah menentukan pedoman bagi penerapan pidana bilamana terjadi situasi seperti diuraikan tersebut. Dalam Pasal 63 ayat (1) ditentukan bahwa "jika satu perbuatan melanggar beberapa ketentuan hukum pidana sekaligus, maka hanya dikenakan salah satunya, jika berbeda ancaman pidananya". Sementara Pasal 63 ayat (2) menentukan bahwa "dalam hal suatu perilaku yang telah diatur di dalam suatu ketentuan pidana yang bersifat umum itu terdapat suatu ketentuan pidana yang bersifat khusus, maka yang terakhir inilah yang harus diberlakukan". Dalam hal ini yang dikenakan hanyalah ketentuan hukum pidana khusus. Aturan ini sesuai dengan asas *Lex specialis derogat legi generali*, ketentuan khusus menyampingkan ketentuan

umum (Agustina, 2012).

Problematika hukum dalam menghadapi pertumbuhan hukum pidana khusus di luar kodifikasi melahirkan perkembangan asas *lex specialis derogat legi generali* menjadi *lex specialis systematis*. Asas ini untuk menjawab bila terjadi konflik antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain yang kedua- keduanya bersifat hukum pidana khusus. Sebagai misal, adalah hukum pidana pajak dengan tindak pidana korupsi yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Objek dari kedua undang-undang tersebut sama, yakni berkaitan dengan kerugian keuangan negara. Kendatipun hukum pidana pajak secara teoretik disebut *ius singular*, namun pada kenyataanya tindakan fiskus atau petugas pajak yang merugikan keuangan negara diadili dengan undang-undang tindak pidana korupsi sebagai contoh kasus Gayus Tambunan yang menerima putusan kasasi pada tahun 2012 dituntut oleh kejaksaan menggunakan UU Tipikor bukan dengan ketentuan hukum pidana pajak (Hiariej, 2021).

Salah satu postulat dasar dalam ilmu hukum adalah *lex specilais derogat legi generali* yang secara harafiah berarti hukum khusus mengesampingkan hukum umum atau *de speciale regel verdringt de algemene* (Ch.J., 2002). Dalam konteks hukum pidana, berbagai kejahatan dan pelanggaran yang tertuang dalam Kitab Undang- Undang Hukum Pidana (KUHP) adalah hukum pidana umum, sedangkan berbagai kejahatan atau pelanggaran yang diatur dalam undang- undang tersendiri di luar KUHP adalah hukum pidana khusus (Sudarto, 2006).

Bijzonder strafrecht atau hukum pidana khusus adalah hukum pidana yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan umum hukum pidana baik dari segi materiil maupun formil. Artinya, ketentuan-ketentuan tersebut menyimpang dari ketentuan umum yang terdapat dalam KUHP maupun menyimpang dari

ketentuan-ketentuan umum yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP).

Dewasa ini, di Indonesia banyak sekali undang-undang yang lahir kemudian, selain memuat ketentuan hukum pidana materiil yang menyimpang dari KUHP, juga memuat ketentuan beracara sendiri yang menyimpang dari KUHP. Menurut penulis sekian banyak undang-undang tersebut adalah *bijzonder delic* atau tindak pidana khusus yang apabila dikenakan bersama-sama dengan ketentuan dalam KUHP, maka ketentuan tindak pidana khusus itulah yang harus digunakan berdasarkan *postulat lex specialis derogat legi generali*. Dengan demikian syarat *lex specialis* sebagai hukum pidana khusus adalah: Pertama, undang-undang yang berdiri sendiri dan ketentuan materiilnya menyimpang dari KUHP. Kedua, undang-undang yang berdiri sendiri dan ketentuan formil menyimpang dari KUHP. Ketiga, undang-undang yang berdiri sendiri namun ketentuan materiil dan formilnya menyimpang dari KUHP dan KUHP. Ketiga syarat tersebut bersifat alternatif. Perkembangan lebih lanjut, hukum pidana adalah sarana utama dalam penegakan hukum. Selain itu karakter dari hukum pidana khusus internal sanksi pidana diformulasikan secara kumulatif antara pidana penjara dan denda. Sanksi pidana tidaklah bersifat substitusi. Hal ini berbeda dengan hukum pidana khusus eksternal yang bersifat pidana *ultimum rimedium*. Artinya, hukum pidana adalah sarana akhir dalam penegakan hukum jika sarana penegakan hukum tidak lagi berfungsi (Remmelink, 2003). Hukum pidana lainnya khusus hukum eksternal pada hakikatnya adalah administrasi yang diberi sanksi pidana. Oleh karena itu, sanksi administrasi adalah substitusi dari sanksi pidana sebagaimana prinsip *una via*. Artinya, jika suatu perkara telah diselesaikan secara administrasi maka tertutuplah peluang penyelesaian perkara tersebut dengan sarana hukum lainnya.

Problematika lebih lanjut, terkadang suatu perbuatan diatur lebih dari satu undang-undang yang dikualifikasikan sebagai hukum pidana khusus. Sebagai misal, ketentuan tentang larangan merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Substansi larangan ini diatur paling dalam tiga undang-undang sebagai hukum pidana khusus: masing-masing adalah undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi, undang-undang ketentuan umum pokok perpajakan dan undang-undang perbankan. Jika terjadi permasalahan kerugian keuangan negara, undang-undang manakah yang digunakan? Tindak pidana pajak, tindak pidana perbankan dan tindak pidana korupsi merupakan *lex specialis* dari KUHP. Dalam perkembangan ilmu hukum termasuk hukum pidana asas *lex specialis derogat legi generali* tidak bisa menyelesaikan sengketa yuridis bilamana terjadi suatu perbuatan yang diancam lebih dari satu undang-undang yang dikualifikasikan sebagai *bijzonder delict* atau delik khusus atau tindak pidana khusus atau hukum pidana khusus. Jika demikian halnya, maka yang digunakan adalah *lex specialis systematis* sebagai *derivat* atau turunan dari asas *lex specialis derogat legi generalis*.

Perkembangan lebih lanjut dari asas *lex specialis systematis* adalah jika dua atau lebih hukum pidana khusus mengatur hal yang sama dan tidak bisa diselesaikan atau dengan kata lain menimbulkan problematika dalam penegakan hukum, ada tiga menjadi parameter suatu undang-undang dikualifikasikan sebagai *lex specialis sistematis*. Pertama, ketentuan pidana materiil dalam undang-undang tersebut menyimpang dari ketentuan umum yang ada. Kedua, undang-undang tersebut mengatur hukum pidana formil yang juga menyimpang dari ketentuan acara pidana pada umumnya. Ketiga, *adresat* atau subjek hukum dalam undang-undang tersebut bersifat khusus (Hiariej, 2018).

2. Denda Damai Sebagai Lex Specialis Sistematis dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi

Denda damai dalam konteks tindak pidana korupsi merupakan isu yang kompleks dan kontroversial. Perdebatan ini muncul akibat adanya perbedaan tafsir terhadap aturan hukum yang berlaku. Secara normatif, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan memberikan kewenangan kepada jaksa untuk menangani tindak pidana ekonomi dengan mekanisme denda damai. Namun, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menegaskan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan pidana bagi pelaku korupsi. Konflik norma ini menyebabkan dilema dalam implementasi hukum yang efektif dan adil.

Penerapan denda damai dalam tindak pidana korupsi dapat merujuk pada beberapa dasar hukum yang berlaku di Indonesia. Dalam Pasal 35 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan, disebutkan bahwa Kejaksaan memiliki kewenangan untuk menangani tindak pidana yang menyebabkan kerugian perekonomian negara dan dapat menggunakan denda damai dalam tindak pidana ekonomi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini memberikan ruang bagi penerapan denda damai sebagai salah satu mekanisme penyelesaian perkara.

Namun, dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terutama dalam Pasal 4, ditegaskan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana korupsi. Norma ini menunjukkan bahwa meskipun terdapat upaya pengembalian kerugian negara melalui mekanisme denda damai, tetap harus ada konsekuensi hukum bagi pelaku agar tidak menghilangkan efek jera dalam pemberantasan korupsi.

Dalam perspektif asas hukum, penerapan denda damai dapat dikaitkan dengan asas *lex specialis derogat legi generali*, yang berarti hukum khusus

mengesampingkan hukum umum. Dalam konteks ini, hukum pidana khusus seperti Undang-Undang Kejaksaan dapat memberikan mekanisme penyelesaian yang berbeda dari norma umum dalam Undang-Undang Tipikor. Namun, konsep *lex specialis sistematicis* harus diterapkan agar aturan khusus tetap berada dalam kerangka sistem hukum yang lebih luas, sehingga tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip utama dalam pemberantasan korupsi.

Asas kepastian hukum (*rechtssicherheit*) juga menjadi dasar utama dalam penerapan denda damai. Setiap kebijakan hukum harus memiliki dasar yang jelas dan tidak bertentangan dengan aturan yang berlaku. Oleh karena itu, penerapan denda damai harus disertai dengan regulasi yang ketat dan kriteria yang jelas untuk menghindari kesan bahwa tindak pidana korupsi dapat diselesaikan dengan hanya membayar sejumlah uang.

Selain itu, asas efisiensi dan efektivitas hukum juga relevan dalam konteks ini. Proses peradilan pidana dalam kasus korupsi sering kali memakan waktu yang lama dan biaya yang besar. Jika denda damai dapat mempercepat pemulihan aset negara tanpa mengorbankan tujuan utama pemidanaan, maka mekanisme ini dapat dijadikan sebagai salah satu strategi dalam mengefektifkan penegakan hukum.

Dari sudut pandang hukum, penerapan denda damai dalam tindak pidana korupsi harus didasarkan pada keseimbangan antara pemulihan kerugian negara dan penegakan keadilan. Salah satu argumen utama dalam mendukung penerapan denda damai adalah bahwa tujuan utama dari pemberantasan korupsi bukan hanya sekadar menghukum pelaku, tetapi juga memulihkan aset negara yang telah diselewengkan. Dengan adanya mekanisme denda damai, negara dapat segera mendapatkan kembali dana yang hilang tanpa harus melalui proses peradilan yang panjang.

Namun, terdapat kritik terhadap penerapan denda damai yang

menyatakan bahwa mekanisme ini dapat melemahkan efek jera bagi pelaku korupsi. Jika pelaku hanya diwajibkan membayar sejumlah denda tanpa mendapatkan sanksi pidana yang signifikan, maka ada kemungkinan mereka tidak merasa jera dan bahkan mengulangi perbuatannya di kemudian hari. Oleh karena itu, penerapan denda damai harus dilakukan dengan pengawasan yang ketat dan hanya berlaku untuk kasus tertentu yang memenuhi kriteria tertentu. Selain itu, dalam perspektif hukum pidana, denda damai juga harus diperhitungkan dalam konteks prinsip proporsionalitas, yaitu bahwa hukuman yang diberikan harus sebanding dengan tingkat kesalahan dan dampak yang ditimbulkan oleh pelaku. Dalam kasus korupsi dengan kerugian negara yang besar atau melibatkan penyalahgunaan wewenang dalam skala besar, penerapan denda damai mungkin tidak dapat dibenarkan karena akan menghilangkan prinsip keadilan substantif.

Penerapan denda damai juga harus memperhatikan aspek akuntabilitas hukum, di mana kebijakan ini harus dilaksanakan secara transparan dan diawasi oleh lembaga yang independen. Jika tidak, ada risiko bahwa mekanisme ini dapat disalahgunakan untuk melindungi pihak-pihak tertentu dari tuntutan pidana yang lebih berat. Selain itu, pembentukan regulasi yang lebih ketat terkait penerapan denda damai sangat penting. Regulasi ini harus menetapkan kriteria jelas mengenai jenis kasus korupsi yang dapat diselesaikan dengan denda damai, mekanisme pembayaran, serta sanksi tambahan bagi pelaku untuk memastikan keadilan hukum tetap terjaga.

Dalam jangka panjang, kebijakan denda damai hanya akan efektif jika diimbangi dengan pengawasan yang ketat dari institusi penegak hukum dan masyarakat sipil. Transparansi dalam pelaksanaan kebijakan ini harus dijamin, termasuk publikasi laporan berkala mengenai kasus-kasus yang diselesaikan dengan mekanisme ini. Dengan mempertimbangkan berbagai aspek tersebut,

penerapan denda damai dalam tindak pidana korupsi dapat menjadi solusi alternatif dalam upaya pemulihan aset negara. Namun, kebijakan ini harus diimplementasikan dengan hati-hati agar tidak bertentangan dengan prinsip pemberantasan korupsi. Reformasi hukum yang menyeluruh, termasuk revisi terhadap peraturan yang ada, sangat diperlukan agar kebijakan ini tidak menjadi celah bagi pelaku korupsi untuk menghindari hukuman yang seharusnya mereka terima. Pada akhirnya, tujuan utama dari sistem hukum pidana adalah untuk menegakkan keadilan, menciptakan efek jera, dan melindungi kepentingan publik. Jika mekanisme denda damai dapat diterapkan dengan prinsip-prinsip hukum yang jelas, mekanisme ini berpotensi menjadi alat yang efektif dalam sistem peradilan pidana, tanpa mengorbankan prinsip keadilan dan integritas dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

IV. KESIMPULAN

Penerapan denda damai dalam tindak pidana korupsi menimbulkan dilema hukum akibat konflik norma antara Undang-Undang Kejaksaan dan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Keberadaan denda damai dapat mempercepat pemulihan keuangan negara tetapi juga berisiko melemahkan efek jera dan kepastian hukum. Dalam perspektif *lex specialis* sistematis, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai hukum khusus seharusnya mengesampingkan Undang-Undang Kejaksaan yang lebih umum, namun tetap diperlukan harmonisasi regulasi agar tidak terjadi inkonsistensi hukum. Oleh karena itu, penerapan denda damai dalam tindak pidana korupsi harus memiliki regulasi yang jelas dengan batasan yang tegas agar tidak disalahgunakan dan tetap menjunjung tinggi prinsip keadilan serta kepastian hukum. Dengan langkah ini, keseimbangan antara pemulihan

ekonomi nasional dan efektivitas sistem peradilan pidana dapat terjaga secara optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustina, S. (2012). Persepsi Aparat Penegak Hukum Tentang Implemenasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Sistem Peradilan Pidana. *MMH*, 41(4).
- Anshari, H. M. I. (2012). *Tindak Pidana Perpajakan (Studi Kajian Yuridis-Normatif)*. Artha Jasa Offset.
- Ch.J., E. (2002). *Beginnselen Van Strafrecht*. Deventer.
- Drani, F. N. (2020). Penyelesaian Korupsi Dengan Menggunakan Restoratif Justice. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 20(4), 605–617. <https://doi.org/10.30641/dejure.2020.v20.605-617>
- Gunawan, I. (2023). Penggunaan Denda Damai Dalam Tindak Pidana Ekonomi Use Of Schikking In Economic Crime. *The Presecutor Law Review*.
- Hartati, E. (2005). *Tindak Pidana Korupsi*. Sinar Grafika.
- Hiariej, E. O. . (2018). Lex Specialis Dalam Hukum Pidana. *Kompas*.
- Hiariej, E. O. S. (2021). Asas Lex Specialis Systematis dan Hukum Pidana Pajak (Principle of Lex Specialist Systematic and Tax Criminal Law). *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 21(1).
- Hukum Online. (2016). *Mau Tahu Biaya Penanganan Perkara Korupsi? Simak Angka dan Masalahnya*. Hukum Online. <https://www.hukumonline.com/berita/a/mau-tahu-biaya-penanganan-perkara-korupsi-simak-angka-dan-masalahnya-lt5733f0ea01aea>
- Hukum Online. (2023). *Telaah Implementasi Denda Damai dalam Perspektif Dominus Litis*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/telaah-implementasi-denda-damai-dalam-perspektif-dominus-litis-lt64b10b4676c26>
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2018). Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Lembaga Rasuah Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia. *Jurnal USM Law Review*, 1.
- Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- Marzuki, P. M. (2014). *Metode Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- Ohoiwer, M., Manan, A., & Ismed, M. (2021). Penerapan Restorative Justice Sebagai Implementasi Dari Ultimum Remedium Dalam Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara. *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, 8(6), 1933–1942. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v8i6.23229>
- Polri. (2024). *Data ICW, Ada 791 Kasus Korupsi Di Tahun 2023 Yang Rugikan Negara Rp28,4 T*. <https://portal.humas.polri.go.id/post/data-icw-ada-791-kasus-korupsi-di-tahun-2023-yang-rugikan-negara-rp284-t>

- Remmelink, J. (2003). *Hukum Pidana : Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting Dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda Dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama.
- Satriyo, R. (1991). Peranan Jaksa Dalam Pelaksanaan Peradilan Pidana Di Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan Universitas Indonesia*, 21(1), 17–24.
- Sudarto. (2006). *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Alumni.
- Sumardjono, M. S. (2019). *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum Edisi Revisi*. Fakultas Hukum UGM.
- Zulfikar, R. (2022). Perlindungan Hukum Pemegang Jaminan Fidusia Atas Dirampasnya Objek Jaminan Dalam Perkara Korupsi. *Jurnal Ius Quia Iustum*, 1, 50.