



Article History:

Received: 16-05-2026 | Revised: 05-06-2026 | Accepted: 08-06-2026 | Published: 30-06-2026

Reposisi Kejaksaan dalam Penegakan Tindak Pidana Perekonomian dan Pembuktian Kerugian Negara

Ryan Rudini, Aminuddin Kasim, Kamal
Universitas Tadulako, Indonesia
salfadin29@gmail.com

Abstrak

Artikel ini ditulis dengan tujuan menganalisis reposisi fungsi Kejaksaan Republik Indonesia dalam penegakan hukum tindak pidana perekonomian serta mengidentifikasi implikasi yuridis dan hambatan sosiologis yang dihadapi dalam pembuktian kerugian keuangan negara. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif, dengan bahan hukum yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara preskriptif. Ditemukan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana telah memberikan landasan normatif bagi pergeseran orientasi penegakan hukum dari pemidanaan retributif menuju pemulihan kerugian negara melalui mekanisme denda damai. Namun, efektivitasnya terhambat oleh dualisme definisi kerugian negara, disharmoni regulasi, keterbatasan kapasitas audit forensik, dan lemahnya koordinasi antarlembaga.

Kata Kunci: Kejaksaan, tindak pidana perekonomian, kerugian negara, denda damai, pemulihan aset

Abstract

This article was written with the aim of analyzing the repositioning of the prosecutorial function of the Republic of Indonesia's Attorney General's Office in economic criminal law enforcement and identifying the juridical implications and sociological obstacles encountered in proving state financial losses. The study was conducted using a normative juridical method, with legal materials collected through library research and analyzed prescriptively. It was found that Law



Number 11 of 2021 on the Attorney General's Office and Law Number 20 of 2025 on the Code of Criminal Procedure have provided a normative foundation for shifting law enforcement orientation from retributive punishment toward state loss recovery through a settlement fine mechanism. However, its effectiveness was found to be impeded by a dualism in the definition of state losses, regulatory disharmony, limited forensic audit capacity, and weak inter-agency coordination. Keywords: Attorney General's Office, economic criminal offenses, state financial loss, settlement fine, asset recovery

1. Pendahuluan

Tindak pidana perekonomian di Indonesia telah bertransformasi dari kejahatan individual berskala terbatas menjadi kejahatan korporasi terorganisir yang memanfaatkan celah regulasi dalam tata niaga komoditas strategis dan instrumen keuangan kompleks, dengan dampak yang merembet pada ekosistem ekonomi makro. Laporan pemantauan tren korupsi sepanjang tahun 2024 mencatat 364 perkara tindak pidana korupsi dengan 888 tersangka dan estimasi total kerugian keuangan negara sebesar Rp279,9 triliun, di mana perkara korupsi tata niaga timah di lingkungan PT Timah Tbk menyumbang sekitar 96,8 persen dari keseluruhan kerugian tersebut [1]. Skala kerugian ini mencerminkan bahwa pendekatan penegakan hukum yang bertumpu pada pemidanaan badan tidak menjawab persoalan mendasar pemulihan keuangan negara, terlebih ketika rata-rata pengembalian kerugian melalui penerapan pasal Tindak Pidana Pencucian Uang dan Pasal 18 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi hanya mencapai 12,3 persen dari total kerugian yang ditetapkan [2].

Dalam merespons kerugian keuangan negara akibat tindak pidana perekonomian, pemerintah Indonesia menerapkan berbagai kebijakan penegakan hukum [3]. Salah satunya melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang memperluas mandat kelembagaan Kejaksaan. Selain menjalankan kewenangan penuntutan [4], Pasal 35 ayat (1) huruf k memberikan kewenangan kepada Jaksa Agung untuk menangani tindak pidana yang menyebabkan kerugian perekonomian negara, termasuk menerapkan mekanisme denda damai dalam perkara ekonomi. Kewenangan ini

diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, yang dalam Pasal 65 huruf i secara eksplisit menempatkan penyelesaian denda damai sebagai bagian dari wewenang Penuntut Umum. Dua ketentuan ini secara normatif menandai pergeseran orientasi penegakan hukum dari pembedaan retributif menuju pemulihan kerugian negara yang terukur, meski pergeseran normatif tersebut belum diikuti oleh perubahan yang sepadan dalam tataran praktik.

Tantangan terbesar secara yuridis terletak pada konstruksi pembuktian kerugian negara. Hukum pidana Indonesia menganut asas kesalahan sebagai dasar penjatuhan pertanggungjawaban pidana kepada pelaku yang melanggar ketentuan hukum pidana [5], dan asas ini turut memengaruhi cara pembuktian dalam perkara tindak pidana perekonomian. Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menetapkan bahwa kerugian negara haruslah bersifat nyata dan pasti jumlahnya, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 mempertegas persyaratan ini dengan mengubah delik korupsi dari delik formil menjadi delik materiil.

Persoalannya, tindak pidana perekonomian sering menimbulkan kerugian multidimensi, seperti hilangnya penerimaan negara, distorsi pasar, dan inefisiensi rantai pasok komoditas, yang tidak selalu dapat diukur melalui instrumen audit tradisional yang berfokus pada selisih anggaran administratif. Ketidaksesuaian antara kompleksitas kerugian di lapangan dan kerangka hukum yang tersedia menjadi hambatan utama dalam efektivitas pembuktian formal [6], terutama pada perkara yang berdampak luas terhadap perekonomian.

Kajian akademis mengenai topik ini masih didominasi pendekatan normatif yang belum sepenuhnya menghubungkan kelembagaan Kejaksaan dengan mekanisme pemulihan aset. Syakila dan Saleh mengkaji perampasan aset terpidana korupsi sebagai instrumen pemulihan kerugian negara, tetapi pembahasannya terbatas pada analisis putusan pengadilan dan belum menelaah implikasi perluasan kewenangan Kejaksaan pasca perubahan undang-undang [7]. Sudarmanto, Chairilian, dan Sukarna. menawarkan rekonstruksi pengembalian

kerugian negara sebagai alternatif pidana penjara dengan argumentasi bahwa rendahnya keberhasilan eksekusi aset berkaitan dengan struktur pemidanaan yang belum berorientasi pada pemulihan kerugian negara [2]. Rahmattullah, di sisi lain, memfokuskan kajiannya pada penerapan denda damai dalam perkara perpajakan sebagai instrumen optimalisasi penerimaan negara [8]. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini mengkaji secara terpadu bagaimana Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 dan KUHAP 2025 mereposisi kewenangan Kejaksaan dalam penegakan tindak pidana perekonomian, sekaligus menganalisis hambatan yuridis dan sosiologis dalam pembuktian kerugian negara.

Bertolak dari latar belakang tersebut, artikel ini diarahkan untuk menjawab dua pertanyaan penelitian. *Pertama*, bagaimana reposisi fungsi Kejaksaan dalam penegakan hukum tindak pidana perekonomian diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku guna memulihkan kerugian keuangan negara. *Kedua*, apa saja implikasi yuridis dan hambatan sosiologis yang dihadapi Kejaksaan dalam membuktikan keterkaitan antara tindak pidana perekonomian dan kerugian keuangan negara. Analisis dalam artikel ini berlandaskan teori penegakan hukum Soerjono Soekanto, yang memandang efektivitas penegakan hukum sebagai hasil interaksi antara substansi hukum, aparat, sarana, masyarakat, dan budaya hukum [9], serta teori kebijakan hukum pidana yang menempatkan perlindungan kepentingan publik dan pemulihan kerugian sosial sebagai tujuan utama pemidanaan [10]. Dengan kerangka tersebut, penelitian ini berargumen bahwa keberhasilan penegakan hukum di bidang ekonomi tidak dapat diukur semata-mata dari jumlah terdakwa yang dijatuhi pidana penjara, melainkan dari seberapa besar kerugian keuangan negara yang secara nyata dapat dipulihkan demi kepentingan masyarakat luas.

2. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yakni pendekatan yang menempatkan norma hukum sebagai objek kajian utama guna menemukan kebenaran koherensi antara peraturan yang berlaku dan prinsip hukum yang lebih tinggi [11]. Dalam pendekatan ini, hukum dikonsepsikan sebagai sistem

norma atau kaidah yang hidup dan berlaku dalam masyarakat [12], sehingga selaras dengan rumusan masalah yang diarahkan pada dua fokus analisis: pertama, kewenangan Kejaksaan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan kedua, implikasi yuridis serta hambatan sosiologis dalam pembuktian kerugian keuangan negara. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, baik secara fisik maupun melalui pangkalan jurnal digital [13]. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia; Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; serta Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Adapun bahan hukum sekunder mencakup jurnal ilmiah, hasil penelitian hukum [14], putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan, dan laporan lembaga pengawas seperti Indonesia Corruption Watch. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan pola penalaran deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari prinsip-prinsip hukum yang bersifat umum untuk menjawab permasalahan yang bersifat konkret [15]. Pola penalaran ini diterapkan dalam menilai sinkronisasi vertikal dan horizontal regulasi yang mengatur kewenangan Kejaksaan, serta mengidentifikasi disharmoni norma yang menghambat pembuktian keterkaitan antara tindak pidana perekonomian dan kerugian keuangan negara.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Reposisi Kewenangan Kejaksaan dalam Penegakan Tindak Pidana Perekonomian Berorientasi Pemulihan Kerugian Negara

Perubahan mendasar dalam posisi kelembagaan Kejaksaan Republik Indonesia ditandai oleh lahirnya UU No. 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Pasal 2 ayat (1) undang-undang tersebut menegaskan bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta "kewenangan lain

berdasarkan undang-undang". Frasa terakhir ini secara normatif membuka ruang bagi Kejaksaan untuk menjalankan fungsi yang melampaui penuntutan konvensional, termasuk fungsi perlindungan kepentingan ekonomi negara. Dalam perspektif teori kebijakan hukum pidana, penanggulangan kejahatan merupakan usaha rasional negara untuk bereaksi terhadap kejahatan demi mencapai tujuan akhir berupa kesejahteraan masyarakat [16]. Bertolak dari prinsip ini, reposisi Kejaksaan mencerminkan pergeseran dalam kebijakan kriminal Indonesia, di mana institusi penuntutan didorong untuk turut menanggung beban pemulihan ekosistem ekonomi yang rusak akibat kejahatan.

Secara historis, sistem peradilan pidana Indonesia menempatkan Kejaksaan sebagai *dominus litis*, yakni pengendali perkara pidana yang menentukan kelayakan suatu perkara untuk dilimpahkan ke pengadilan. Dalam paradigma klasik tersebut, keberhasilan penegakan hukum diukur dari beratnya pidana yang dijatuhkan. Menurut Andi Hamzah, sistem pidana tradisional memang berorientasi pada pembalasan terhadap pelaku melalui pidana penjara sebagai instrumen utama penegakan hukum [17]. Namun, dalam penanganan tindak pidana ekonomi, orientasi retributif ini memiliki batas yang jelas: pidana badan tidak secara otomatis memulihkan kerugian keuangan negara. Dalam banyak perkara, negara tetap menanggung kerugian karena aset hasil tindak pidana tidak berhasil dikembalikan, meskipun pelaku telah menjalani hukuman penjara. Kondisi ini mendorong evaluasi terhadap relevansi paradigma retributif dalam konteks kejahatan yang secara fundamental berorientasi pada akumulasi keuntungan finansial. Barda Nawawi Arief menegaskan bahwa kebijakan hukum pidana yang bertumpu pada pemenjaraan sering gagal mencapai tujuan kemanfaatan, terutama pada kejahatan yang berdampak ekonomi [16].

Respons terhadap keterbatasan paradigma retributif melahirkan pendekatan restoratif-ekonomis, yaitu konsep penegakan hukum yang menitikberatkan pada pemulihan kerugian negara, pengembalian aset hasil tindak pidana, dan pemulihan stabilitas ekonomi nasional. Muladi menegaskan bahwa *restorative justice* dalam hukum pidana modern menekankan pentingnya pemulihan keadaan akibat tindak pidana dibandingkan semata-mata penghukuman pelaku [18]. Dalam konstruksi

ini, indikator keberhasilan seorang jaksa bergeser dari lamanya hukuman penjara yang diperoleh menuju besarnya nilai aset yang berhasil dikembalikan ke kas negara. Pergeseran ini dipertegas secara konseptual oleh perbedaan antara "kerugian keuangan negara" dan "kerugian perekonomian negara": yang pertama bersifat nyata dan pasti jumlahnya (*actual loss*) sebagaimana diatur dalam UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, sedangkan yang kedua mencakup gangguan terhadap sistem ekonomi nasional, stabilitas pasar, dan iklim investasi secara lebih luas. Perluasan cakupan ini menunjukkan bahwa negara mulai memandang tindak pidana ekonomi sebagai ancaman terhadap fondasi fiskal pembangunan, bukan sekadar pelanggaran administratif.

Reposisi yang paling konkret dalam kerangka normatif baru ini adalah kewenangan denda damai (*schikking*) sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (1) huruf k UU No. 11 Tahun 2021, yang memberikan mandat kepada Jaksa Agung untuk menangani tindak pidana yang menyebabkan kerugian perekonomian negara sekaligus menggunakan denda damai dalam penyelesaiannya. Kewenangan ini kemudian diperkuat oleh Pasal 65 huruf i UU No. 20 Tahun 2025 tentang KUHAP, yang secara eksplisit menempatkan "penyelesaian denda damai" sebagai bagian dari wewenang Penuntut Umum.

Secara konseptual, denda damai adalah mekanisme penghentian perkara di luar pengadilan melalui pembayaran sejumlah uang berdasarkan persetujuan Jaksa Agung, yang dilandasi oleh asas oportunitas. Konsep ini sesungguhnya bukan tanpa preseden, karena secara historis berakar dari *Rechten Ordonantie* 1882 yang mengatur penyelesaian pelanggaran kepabeanan ringan. Dalam konteks hukum pidana ekonomi kontemporer, mekanisme tersebut diadaptasi sebagai instrumen kebijakan fiskal yang memungkinkan negara memperoleh pengembalian kerugian secara lebih cepat dibandingkan melalui proses litigasi penuh di pengadilan.

Penerapan denda damai tidak dapat dilepaskan dari parameter yang jelas agar tidak bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dan keadilan substantif. Penyelesaian di luar pengadilan secara normatif hanya layak diterapkan apabila kerugian negara dapat dipulihkan secara terukur, pelaku menunjukkan itikad baik untuk memenuhi kewajibannya, dan perkaranya tidak menimbulkan dampak serius

terhadap keamanan nasional [8]. Besaran denda harus ditetapkan berdasarkan parameter objektif yang mencakup jumlah kerugian negara, keuntungan yang diperoleh pelaku, dan dampak ekonomi yang ditimbulkan. Menurut Barda Nawawi Arief, kebijakan hukum pidana harus berorientasi pada perlindungan masyarakat dan pencapaian kesejahteraan sosial [16]. Dalam konteks ini, denda damai berfungsi sebagai mekanisme pragmatis yang mencapai tujuan *social restorative* secara lebih efisien. Pelaksanaannya menuntut jaksa memiliki kemampuan analisis ekonomi yang memadai agar nilai denda yang ditetapkan proporsional dengan kerugian sekaligus memiliki efek jera yang cukup.

Di luar mekanisme denda damai, perluasan kewenangan Kejaksaan juga terwujud berdasarkan Pasal 30B UU No. 11 Tahun 2021, yang memberi Kejaksaan wewenang menyelenggarakan kegiatan intelijen untuk kepentingan pencegahan korupsi dan pengamanan pembangunan strategis. Romli Atmasasmita mencatat bahwa perkembangan kejahatan ekonomi modern mengharuskan negara memperluas instrumen penegakan hukum guna melindungi kepentingan ekonomi nasional [19]. Fungsi intelijen ini menjadi relevan karena kejahatan ekonomi kontemporer sering dilakukan secara terselubung melalui jaringan perusahaan cangkang dan transaksi lintas yurisdiksi yang sulit dilacak melalui mekanisme penuntutan biasa. Selain itu, Pasal 30 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2021 mempertegas posisi Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN) yang berwenang mewakili kepentingan negara melalui jalur perdata. Jalur ini menjadi relevan ketika penuntutan pidana tidak dapat dilanjutkan akibat pelaku meninggal dunia atau diputus bebas, sementara kerugian negara nyata-nyata terjadi. Sinergi antara jalur pidana dan perdata inilah yang membentuk arsitektur pemulihan aset terpadu dalam penegakan hukum ekonomi modern.

Perluasan kewenangan yang signifikan ini mengharuskan adanya penguatan mekanisme pengawasan internal yang setara. Kewenangan besar dalam negosiasi denda damai dan pengelolaan aset sitaan berpotensi membuka ruang bagi penyalahgunaan diskresi apabila tidak diimbangi oleh akuntabilitas yang ketat. Dalam dimensi internasional, reposisi ini selaras dengan komitmen Indonesia terhadap *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) Tahun 2003

yang menempatkan pengembalian aset sebagai prinsip fundamental pemberantasan kejahatan ekonomi [20]. Sebagai negara pihak UNCAC, Indonesia memiliki kewajiban untuk membangun sistem hukum yang efektif dalam pelacakan dan pengembalian aset lintas batas. Kejaksaan kini lebih aktif menjalin kerja sama dengan lembaga penegak hukum luar negeri melalui mekanisme *Mutual Legal Assistance* (MLA) untuk melacak aset yang dilarikan ke yurisdiksi suaka pajak (*tax haven*) [21]. Menurut Soekanto, efektivitas hukum ditentukan oleh interaksi antara substansi hukum, aparat penegak, sarana, masyarakat, dan budaya hukum [9]. Dalam kerangka ini, reposisi Kejaksaan akan mencapai hasil yang terukur hanya apabila penguatan normatif diikuti oleh penguatan kapasitas institusional dan integritas aparat yang menjalankannya.

Implikasi Yuridis dan Hambatan Praktis Pembuktian Kerugian Negara dalam Tindak Pidana

Hambatan paling mendasar dalam penanganan tindak pidana perekonomian oleh Kejaksaan bersumber dari dualisme definisi kerugian negara dalam sistem hukum positif Indonesia. UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menetapkan bahwa kerugian harus bersifat *nyata dan pasti jumlahnya (actual loss)* [22], yakni standar yang berorientasi pada selisih kas atau nilai fisik yang hilang dari anggaran negara. Sebaliknya, tindak pidana perekonomian modern, seperti manipulasi pasar komoditas dan kejahatan korporasi transnasional, lazimnya menimbulkan kerugian yang bersifat sistemik meliputi gangguan stabilitas pasar, kerusakan ekologis, serta hilangnya potensi pendapatan negara di masa mendatang. Kedua kategori kerugian ini tidak selalu dapat dipertemukan dalam satu konstruksi pembuktian.

Persoalan tersebut semakin kompleks pascaterbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, yang mengubah rumusan delik korupsi dari formil menjadi materiil. Perubahan ini mewajibkan jaksa untuk membuktikan kerugian aktual secara konkret [23]. Dalam perkara yang kerugiannya berskala makro dan dihitung berdasarkan penilaian ahli ekonomi maupun analisis dampak sosial, angka yang diajukan jaksa kerap digugat secara metodologis oleh pihak

terdakwa dengan dalih bahwa kerugian dimaksud merupakan konsekuensi mekanisme pasar, bukan akibat langsung perbuatan pidana. Ketidakjelasan batas antara frasa *dapat merugikan keuangan negara* dan *merugikan perekonomian negara* dalam UU Tipikor menjadi celah yang secara konsisten dimanfaatkan pelaku *white-collar crime* untuk menghindari pertanggungjawaban pidana.

Dalam penanganan korupsi di lingkungan Badan Usaha Milik Negara, hambatan yuridis mengambil bentuk yang lebih spesifik melalui doktrin *Business Judgment Rule*. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN memberikan perlindungan kepada direksi yang bertindak dengan iktikad baik, sehingga jaksa wajib membuktikan secara tegas bahwa kerugian perusahaan negara lahir dari *fraud* atau penyalahgunaan wewenang, bukan dari kalkulasi risiko bisnis yang keliru [24]. Romli Atmasasmita menegaskan bahwa ambiguitas batas antara risiko bisnis dan delik pidana secara sistematis dieksploitasi pelaku kejahatan ekonomi yang berlindung di balik formalitas prosedur administrasi korporasi [19]. Jaksa dituntut membuktikan *mens rea* dalam konteks pengambilan keputusan korporasi yang lazimnya didokumentasikan seolah-olah memenuhi standar tata kelola perusahaan, padahal substansinya dirancang untuk mengalirkan keuntungan kepada pihak tertentu. Ketidaktegasan parameter yuridis mengenai kapan diskresi bisnis beralih menjadi penyimpangan pidana menyebabkan sejumlah perkara korupsi di sektor korporasi pelat merah berakhir dengan vonis bebas, meskipun kerugian negara secara empiris terbukti terjadi [24].

Berlakunya UU No. 20 Tahun 2025 tentang KUHAP membuka dimensi hambatan baru yang bersifat teknis-prosedural. Regulasi ini menuntut standar pembuktian yang lebih modern, khususnya penggunaan alat bukti digital dan audit forensik keuangan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Kegagalan membangun *chain of custody* yang valid atas bukti elektronik berpotensi meruntuhkan seluruh konstruksi dakwaan, terlepas dari seberapa kuat indikasi substantif yang tersedia. Di sisi lain, meskipun Pasal 65 huruf i KUHAP 2025 telah memberikan kewenangan denda damai kepada penuntut umum, hingga saat ini belum tersedia aturan pelaksana yang menetapkan metodologi baku perhitungan kerugian ekonomi makro maupun parameter penetapan besaran denda yang

proporsional. Kekosongan aturan teknis ini menempatkan jaksa dalam posisi dilematis: penetapan denda yang terlalu rendah merugikan negara, sedangkan penetapan yang terlalu tinggi berpotensi membatalkan kesepakatan dan memperpanjang proses hukum yang justru menunda pemulihan kerugian.

Pada tataran struktural, koordinasi antara Kejaksaan dan lembaga auditor eksternal menjadi titik lemah yang berulang dalam penanganan perkara ekonomi. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) menerapkan metodologi audit yang berbeda, dan perbedaan ini kerap menghasilkan angka kerugian negara yang tidak seragam untuk kasus yang sama [22]. Fauzi Paksi mencatat bahwa perbedaan metodologi tersebut dapat menghambat perkara pada tahap penyidikan apabila hasil audit belum memenuhi standar pembuktian yang dipersyaratkan [25]. Kondisi ini diperburuk oleh ego sektoral antarlembaga yang menghambat pertukaran data intelijen keuangan antara Kejaksaan, Kepolisian, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Keterbatasan fasilitas laboratorium digital forensik di Kejaksaan Negeri yang ada di daerah juga memperlambat penelusuran aliran dana yang disamarkan melalui aset digital atau rekening berlapis di luar negeri. Patricia Rinwigati mencatat bahwa perkembangan instrumen keuangan digital telah melampaui kemampuan deteksi konvensional aparat penegak hukum Indonesia [26]. Disparitas kemampuan antara Kejaksaan Agung dan Kejaksaan Negeri di daerah dalam bidang audit forensik berdampak langsung pada kualitas dakwaan dan tuntutan ganti rugi yang diajukan [27].

Hambatan sosiologis yang berakar dari budaya hukum dan tekanan nonjuridis turut memengaruhi independensi Kejaksaan dalam menangani perkara ekonomi berskala besar. Ilham Gunawan mengidentifikasi bahwa intervensi kepentingan korporasi besar atau aktor politik tertentu secara sosiologis dapat memengaruhi arah penyidikan dan konstruksi dakwaan, terutama ketika perkara menyentuh figur yang memiliki jaringan pengaruh di lingkungan pemerintahan dan dunia usaha [28]. Selain itu, budaya permisif terhadap praktik gratifikasi di lingkungan birokrasi dan sektor bisnis menyulitkan pembuktian *mens rea*, karena pelaku kerap membangun narasi bahwa tindakannya merupakan "kebiasaan bisnis" yang lazim [29]. Ketiadaan perlindungan hukum yang memadai bagi ahli yang

memberikan keterangan mengenai kerugian negara turut berdampak pada ketersediaan saksi ahli yang kompeten: risiko tuntutan balik dan serangan reputasi membuat kalangan akademisi dan profesional enggan terlibat dalam proses peradilan. Tanpa dukungan ahli independen yang kredibel, jaksa akan kesulitan merespons argumen teknis ekonomi yang umumnya disiapkan secara matang oleh pihak terdakwa dengan bantuan konsultan hukum dan ekonom berpengalaman.

Ditinjau dari perspektif teori kebijakan hukum pidana, akumulasi hambatan di atas mencerminkan disfungsi yang berlangsung serentak pada tiga tataran: formulasi, aplikasi, dan eksekusi hukum. Pada tataran formulasi, disharmoni antara UU Perbendaharaan Negara, UU Tipikor, dan UU Kejaksaan menciptakan ketidakpastian konseptual yang belum terselesaikan meski regulasi telah beberapa kali mengalami perubahan. Pada tataran aplikasi, jaksa kerap terjebak pada pola pembuktian yang legalistik-formal, yakni berfokus pada pemenuhan unsur pasal secara normatif tanpa mengembangkan pendekatan yang berorientasi pada pemulihan kerugian [16]. Pada tataran eksekusi, disparitas kemampuan antara Kejaksaan Agung dan Kejaksaan Negeri di daerah dalam bidang audit forensik menyebabkan nilai pemulihan aktual jauh di bawah nilai kerugian yang ditetapkan dalam putusan pengadilan. Soerjono Soekanto menegaskan bahwa efektivitas hukum ditentukan oleh interaksi antara substansi hukum, aparat, sarana, masyarakat, dan budaya hukum [9]. Dalam konteks tindak pidana perekonomian, apabila seluruh faktor tersebut mengalami disfungsi secara bersamaan, pemulihan keuangan negara tidak akan mencapai hasil yang memadai tanpa rekonstruksi kebijakan yang menyentuh seluruh lapisan sistem secara menyeluruh.

4. Kesimpulan

UU No. 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menandai pergeseran normatif kedudukan Kejaksaan: dari institusi penuntutan konvensional menjadi instrumen pemulihan fiskal negara. Pasal 35 ayat (1) huruf k undang-undang tersebut memberikan kewenangan kepada Jaksa Agung untuk menangani tindak pidana yang merugikan perekonomian negara sekaligus menerapkan mekanisme denda damai sebagai

alternatif penyelesaian di luar pengadilan. Kewenangan ini diperkuat oleh Pasal 65 huruf i UU No. 20 Tahun 2025 tentang KUHAP yang menjadikan denda damai bagian resmi dari wewenang penuntut umum. Reposisi Kejaksaan juga terwujud melalui penguatan fungsi intelijen penegakan hukum berdasarkan Pasal 30B, fungsi Jaksa Pengacara Negara berdasarkan Pasal 30 ayat (2), serta pengelolaan aset terpadu melalui Pusat Pemulihan Aset. Keseluruhan kerangka normatif ini membentuk arsitektur hukum yang menempatkan pengembalian kerugian kepada kas negara sebagai orientasi utama penegakan hukum pidana perekonomian, sehingga parameter keberhasilan institusional Kejaksaan bergeser dari kuantitas pemidanaan menuju efektivitas pemulihan aset.

Kendati demikian, pembuktian keterkaitan antara tindak pidana perekonomian dan kerugian negara menghadapi hambatan berlapis, baik pada tataran yuridis maupun sosiologis. Secara yuridis, dualisme definisi antara *kerugian keuangan negara*, yang mensyaratkan nilai nyata dan pasti berdasarkan UU Perbendaharaan Negara, dan *kerugian perekonomian negara* yang bersifat sistemik dan multidimensi menciptakan ketidakpastian metodologis dalam konstruksi dakwaan. Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 yang mengubah delik korupsi menjadi delik materiil mempersempit ruang gerak jaksa, sementara perlindungan doktrin *Business Judgment Rule* dalam UU No. 1 Tahun 2025 tentang BUMN menambah beban pembuktian *mens rea* dalam perkara korupsi korporasi. Ketiadaan aturan pelaksana yang menetapkan metodologi baku penghitungan kerugian ekonomi makro untuk keperluan denda damai semakin melemahkan kepastian yuridis. Secara sosiologis, perbedaan metodologi audit antara BPK dan BPKP, keterbatasan kapasitas forensik digital di tingkat daerah, tekanan kepentingan nonjuridis terhadap independensi jaksa, serta minimnya perlindungan bagi ahli yang memberikan keterangan di persidangan, secara kumulatif menurunkan efektivitas pembuktian. Kondisi ini mencerminkan disfungsi yang berlangsung serentak pada tataran formulasi, aplikasi, dan eksekusi kebijakan hukum pidana, yang pada akhirnya menyebabkan pemulihan keuangan negara tetap jauh di bawah potensi kerugian yang seharusnya dapat dikembalikan.

Daftar Pustaka

- [1] Z. A. Syah, "Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2024," Indonesia Corruption Watch, Jakarta.
- [2] K. Sudarmanto, M. A. C. Chairilian, dan K. Sukarna, "Rekonstruksi Pengembalian Kerugian Keuangan Negara sebagai Alternatif Pengganti Pidana Penjara," *J. USM LAW Rev.*, vol. 6, no. 2, hlm. 825–840, Sep 2023, doi: 10.26623/julr.v6i2.7224.
- [3] A. Kasim, A. M. Rimi, Abdurrahim, S. Supriyadi, dan A. I. Purnamasari, "Restorative Justice to Prevent Village Fund Corruption Crimes: A Constitutional Law and Indonesian Criminal Law Perspective," *Int. J. Crim. Justice Sci.*, vol. 18, no. 1, hlm. 97–112, Mei 2023.
- [4] O. A. Johar dan M. Haq, "Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Pencabulan Anak oleh Kejaksaan Negeri Bengkalis," *J. Gagasan Huk.*, vol. 3, no. 02, hlm. 112–122, Des 2021, doi: 10.31849/jgh.v3i02.8905.
- [5] Kamal, M. Y. Wahid, dan Haeranah, "Criminal Liability of Terrorism Financing Actors," *Int. J. Glob. Community*, vol. 4, no. 2, hlm. 113–122, Jul 2021, doi: 10.33473/ijgc-ri.v4i2.
- [6] M. R. M. Tomuka, Jubair, dan T. Y. Lestari, "Penegakan Hukum terhadap Pelaku Penyalahgunaan Tembakau Gorila di Wilayah Hukum Kepolisian Sulawesi Tengah," *J. Justitiable*, vol. 8, no. 2, hlm. 45–60, Feb 2026, doi: 10.56071/justitiable.v8i2.1633.
- [7] R. M. Syakila dan M. Saleh, "Perampasan Aset Perampasan Aset Terpidana Tindak Pidana Korupsi sebagai Pemulihan Keuangan Negara," *J. Ilmu Huk. Hum. Dan Polit.*, vol. 4, no. 4, hlm. 762–768, Jun 2024, doi: 10.38035/jihhp.v4i4.2070.
- [8] Rahmattullah, "Optimalisasi Kewenangan Kejaksaan dalam Penghentian Penuntutan Perkara Perpajakan melalui Denda Damai," *Prosec. Law Rev.*, vol. 2, no. 3, hlm. 29–55, Des 2024, doi: 10.64843/prolev.v2i3.60.
- [9] S. Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008.
- [10] Muladi dan B. N. Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni, 2010.
- [11] P. M. Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana, 2017.
- [12] A. Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- [13] B. Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- [14] Surahman, Supriyadi, A. I. Purnamasari, H. Rampadio, dan Muja'hidah Muja'hidah, "Redesain Penanganan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu 2024: Upaya Mewujudkan Keadilan," *J. USM LAW Rev.*, vol. 6, no. 3, hlm. 1005–1019, Nov 2023, doi: 10.26623/julr.v6i3.6348.
- [15] M. Fajar dan Y. Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- [16] B. N. Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana, 2011.
- [17] A. Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, 2008.

- [18] Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002.
- [19] R. Atmasasmita, *Hukum Kejahatan Bisnis: Teori & Praktik di Era Globalisasi*. Jakarta: Prenada Media, 2014.
- [20] R. I. Sitepu dan Y. Piadi, "Implementasi Restoratif Justice dalam Pemidanaan Pelaku Tindak Pidana Korupsi," *J. Rechten Ris. Huk. Dan Hak Asasi Mns.*, vol. 1, no. 1, hlm. 1–8, Jun 2019, doi: 10.52005/rechten.v1i1.7.
- [21] F. Kurniawan, M. S. D. Alghazali, dan A. Fadhila, "Determinasi Upaya Pemulihan Kerugian Keuangan Negara Melalui Peran Kejaksaan terhadap Perampasan Aset Tindak Pidana Korupsi," *J. Huk. Lex Gen.*, vol. 3, no. 7, hlm. 565–588, Jul 2022, doi: 10.56370/jhlg.v3i7.279.
- [22] K. D. Zega, "Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Metode Penilaian/Perhitungan Kerugian Negara dalam Teori Hukum dan Peraturan Perundang-undangan." Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia, 2020.
- [23] P. B. Pertiwi dan M. R. D. Quthni, "Kerugian Keuangan Negara dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Perspektif Yuridis Normatif," *Rechtenstudent*, vol. 4, no. 2, hlm. 189–202, Agu 2023, doi: 10.35719/rch.v4i2.299.
- [24] M. Fadel, A. R. Fardiasyah, dan F. B. Tamza, "Implikasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 terhadap Kerugian Negara dan Tindak Pidana Korupsi," *J. Huk. Lex Gen.*, vol. 6, no. 7, Jul 2025, doi: 10.56370/jhlg.v6i7.2615.
- [25] F. Paksi, "Kewenangan Kejaksaan dalam Menentukan Lembaga Perhitungan Kerugian Keuangan Negara sebagai Bagian dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi," Tesis, Universitas Tadulako, Palu, 2023.
- [26] P. Rinwigati, *Tindak Pidana Ekonomi dalam RKUHP: Quo Vadis?* Jakarta: Aliansi Nasional Reformasi KUHP, 2016.
- [27] A. R. Akbari, A. A. Saputro, dan A. N. Marbun, *Memaknai dan Mengukur Disparitas: Studi terhadap Praktik Pemidanaan pada Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia, 2017.
- [28] I. Gunawan, *Peran Kejaksaan dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik*. Jakarta: Sinar Grafika, 1994.
- [29] A. Firmansyah dan I. Setiawan, "Disfungsi Kultural dalam Penegakan Hukum Antikorupsi di Indonesia," *J. Magister Ilmu Huk. Huk. Dan Kesejaht.*, vol. 9, no. 2, hlm. 37–45, Jul 2025, doi: 10.36722/jmih.v9i2.4583.