

**REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM
PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA
MELALUI GUGATAN PERDATA BERBASIS KEPASTIAN
HUKUM**

TESIS



Oleh:

FERNANDA AZHAR SAFAR

NIM : 20302400447

Konsentrasi : Hukum Pidana

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2025**

**REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM
PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA
MELALUI GUGATAN PERDATA BERBASIS KEPASTIAN
HUKUM**

TESIS

**Diajukan untuk penyusunan Tesis
Program Studi Ilmu Hukum**

Oleh:

FERNANDA AZHAR SAFAR

NIM : 20302400447

Konsentrasi : Hukum Pidana

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2025**

**REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM PENGEMBALIAN
KERUGIAN KEUANGAN NEGARA MELALUI GUGATAN PERDATA
BERBASIS KEPASTIAN HUKUM**

Diajukan Untuk Penyusunan Tesis
Program Magister Hukum

Oleh:

Nama : FERNANDA AZHAR SAFAR
NIM : 20302400447
Program Studi : Magister (S2) Ilmu Hukum (M.H.)

Disetujui oleh:

Pembimbing I
Tanggal,



Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 06-2004-6701

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA



Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 06-2004-6701

**REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM
PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA
MELALUI GUGATAN PERDATA BERBASIS KEPASTIAN
HUKUM**

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal 13 November 2025
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua,
Tanggal,

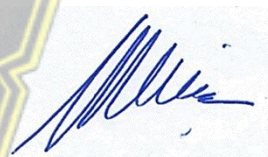

Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H. M.Kn.
NIDN. 06-2005-8302

Anggota



Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 06-2004-6701


Anggota,



Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H.
NIDN. 06-2006-6801

Mengetahui

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA


Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN: 06-2004-6701

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : FERNANDA AZHAR SAFAR
NIM : 20302400447

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul:

REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA MELALUI GUGATAN PERDATA BERBASIS KEPASTIAN HUKUM

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang 30 Oktober 2025
Yang Membuat Pernyataan.

(FERNANDA AZHAR SAFAR)

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: FERNANDA AZHAR SAFAR
NIM	: 20302400447
Program Studi	: Magister Ilmu Hukum
Fakultas	: Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi*~~ dengan judul:

REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA MELALUI GUGATAN PERDATA BERBASIS KEPASTIAN HUKUM

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 30 Oktober 2025
Yang Membuat Pernyataan.

(FERNANDA AZHAR SAFAR)

*Coret yang tidak perlu

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh masih tingginya kerugian keuangan negara akibat penyalahgunaan wewenang, kelalaian, maupun tindak pidana korupsi yang tidak seluruhnya dapat dipulihkan melalui jalur pidana. Dalam konteks ini, Kejaksaan memiliki kewenangan strategis melalui gugatan perdata untuk mewakili negara dalam memulihkan aset dan mengembalikan kerugian negara secara optimal. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis regulasi kewenangan Kejaksaan, mengidentifikasi hambatan-hambatan yang muncul, serta merumuskan strategi berbasis kepastian hukum dalam optimalisasi pengembalian kerugian negara melalui gugatan perdata.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum **yuridis normatif**, yaitu penelitian yang mengkaji bahan hukum primer, sekunder, dan tersier melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Analisis dilakukan terhadap regulasi yang mengatur kewenangan Kejaksaan, seperti UU Kejaksaan, UU Perbendaharaan Negara, UU Tipikor, Peraturan Jaksa Agung, serta berbagai putusan pengadilan terkait gugatan perdata negara. Data diperoleh melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif untuk menilai kesesuaian antara norma yang berlaku dengan praktik pemulihan kerugian negara.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa regulasi kewenangan Kejaksaan dalam gugatan perdata telah diatur cukup jelas, namun terdapat kekurangan dalam eksekusi putusan, pelacakan aset, serta koordinasi antar instansi. Hambatan teknis seperti minimnya dokumen, kompleksitas pembuktian, dan keterbatasan SDM JPN menjadi penghambat signifikan. Optimalisasi pemulihan kerugian negara memerlukan penguatan regulasi, peningkatan kapasitas Jaksa Pengacara Negara, digitalisasi sistem pelacakan aset, serta pembentukan unit pemulihan aset berbasis kepastian hukum agar proses gugatan perdata dapat berjalan efektif dan memberikan perlindungan hukum yang memadai.

Kata Kunci: Kejaksaan, Gugatan Perdata, Kerugian Keuangan Negara

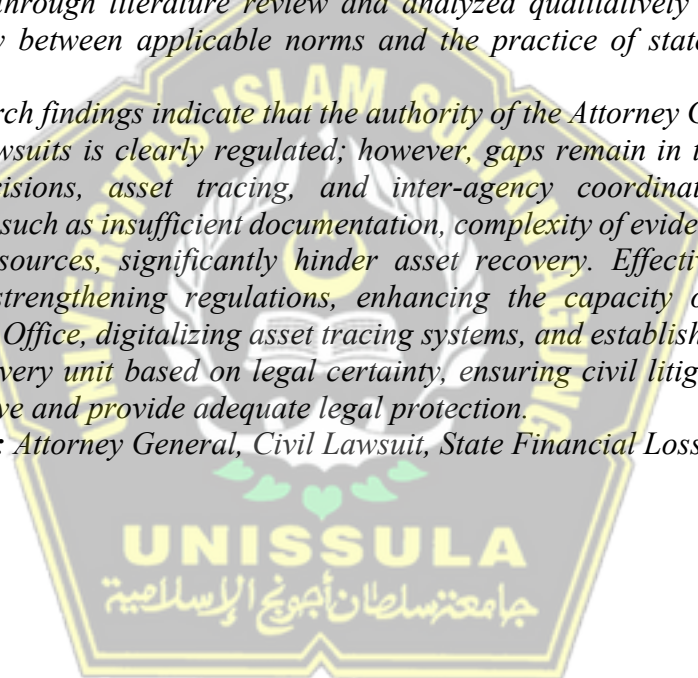
ABSTRACT

This study is motivated by the high level of state financial losses caused by abuse of authority, negligence, and corruption, which cannot always be fully recovered through criminal channels. In this context, the Attorney General's Office (Kejaksaan) holds strategic authority to file civil lawsuits representing the state in asset recovery and restoring state financial losses optimally. This study aims to analyze the regulations governing the authority of the Attorney General's Office, identify obstacles faced, and formulate strategies based on legal certainty for optimizing the recovery of state financial losses through civil litigation.

*This research uses a **normative juridical legal research method**, examining primary, secondary, and tertiary legal materials through statutory approach, conceptual approach, and case approach. The analysis focuses on regulations governing the authority of the Attorney General's Office, such as the Law on the Attorney General's Office, State Treasury Law, Anti-Corruption Law, Attorney General's Regulations, and relevant court decisions on civil lawsuits. Data were collected through literature review and analyzed qualitatively to evaluate the conformity between applicable norms and the practice of state financial loss recovery.*

The research findings indicate that the authority of the Attorney General's Office in civil lawsuits is clearly regulated; however, gaps remain in the execution of court decisions, asset tracing, and inter-agency coordination. Technical obstacles, such as insufficient documentation, complexity of evidence, and limited human resources, significantly hinder asset recovery. Effective optimization requires strengthening regulations, enhancing the capacity of the Attorney General's Office, digitalizing asset tracing systems, and establishing a dedicated asset recovery unit based on legal certainty, ensuring civil litigation processes are effective and provide adequate legal protection.

Keywords: Attorney General, Civil Lawsuit, State Financial Loss



KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kehadiran Allah yang telah melimpahkan rahmat, nikmat, hidayah dan bimbingan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul “REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA MELALUI GUGATAN PERDATA BERBASIS KEPASTIAN HUKUM”, Penyusunan tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Ilmu Hukum, pada Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Islam Sultan Agung (UNISSULA).

Dalam penyelesaian tesis ini, peneliti menyadari bahwa tanpa adanya doa, bimbingan, semangat dan bantuan dari berbagai pihak maka penyusunan tesis ini tidak akan lancar. Oleh karena itu penulis mengucapkan terimakasih kepada beberapa pihak yang telah berkenan memberikan doa, bantuan, bimbingan serta semangat dalam penyusunan tesis ini. Untuk itu pada kesempatan ini peneliti bermaksud menyampaikan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
2. Dr. Jawhade Hafiz, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang
3. Dr. Andri Winjaya Laksana, S. H., M. H. , selaku Ketua Program Magister Hukum Unissula Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;
4. Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H. selaku Pembimbing yang dengan penuh kepakaran kebijaksanannya dan telah berkenan meluangkan waktu memberikan bimbingan kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini;
5. Para Penguji Ujian Tesis, yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk serta arahan demi sempurnanya tesis ini sebagai karya ilmiah yang dapat

bermanfaat;

6. Seluruh Dosen Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis sehingga penulis mampu menyelesaikan tesis ini;
7. Seluruh Staf, perpustakaan, administrasi dan pengurus Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah memberi bantuan selama proses perkuliahan;
8. Seluruh Civitas Akademika Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) khususnya di Fakultas Hukum Semarang Program Magister Kenotariatan atas dukungan dan bantuannya;
9. Orang tua dan keluarga tercinta, berkat doa serta dukungan semangat yang telah diberikan kepada penulis;
10. Keluarga Penulis yang selalu ada di samping saya memberi semangat serta doa untuk dapat menyelesaikan Tesis ini;
11. Teman-teman yang menempuh studi di magister ilmu hukum Universitas Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
12. Sahabat-sahabat yang selalu memberikan semangat dan motivasi kepada penulis.

Semarang,.... 2025

Hormat kami, Penulis



FERNANDA AZHAR SAFAR

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
HALAMAN PENGESAHAN	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ABSTRAK.....	VII
KATA PENGANTAR	IX
DAFTAR ISI	XI
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG MASALAH	1
B. RUMUSAN MASALAH	5
C. TUJUAN PENELITIAN.....	5
D. MANFAAT PENELITIAN.....	6
E. KERANGKA KONSEPTUAL	7
1. Regulasi.....	7
2. Kewenangan.....	7
3. Kejaksaan Republik Indonesia.....	8
4. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara.....	9
5. Gugatan Perdata	10
F. KERANGKA TEORITIS.....	11
1. Teori Penegakan Hukum	12
2. Teori Sistem Hukum.....	14
3. Teori Kepastian Hukum	15
G. METODE PENELITIAN	19
1. Metode Pendekatan	19
2. Spesifikasi Penelitian	20
3. Jenis dan Sumber Data	20
4. Metode Pengumpulan Data	21
5. Metode Analisis Data	21

H. SISTEMATIKA PENELITIAN.....	23
BAB II.....	25
TINJAUAN PUSTAKA.....	25
A. TINJAUAN UMUM TENTANG REGULASI.....	25
B. TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN.....	30
C. TINJAUAN UMUM TENTANG KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA	35
D. TINJAUAN UMUM TENTANG PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA	39
E. TINJAUAN UMUM TENTANG PENGEMBALIAN KEUANGAN NEGARA DARI PERSPEKTIF ISLAM.....	44
BAB III	50
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	50
A. REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA MELALUI GUGATAN PERDATA BERBASIS KEPASTIAN HUKUM	50
B. HAMBATAN YANG DIHADAPI KEJAKSAAN DALAM PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA MELALUI GUGATAN PERDATA.....	54
C. SOLUSI DAN STRATEGI KEJAKSAAN DALAM PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA MELALUI GUGATAN PERDATA BERBASIS KEPASTIAN HUKUM	57
BAB IV	62
PENUTUP.....	62
A. KESIMPULAN.....	62
B. SARAN	64
DAFTAR PUSTAKA.....	66

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia secara tegas menetapkan dirinya sebagai negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dalam konsepsi negara hukum (*rechtsstaat*), seluruh tindakan pemerintah maupun warga negara harus tunduk pada hukum. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa prinsip negara hukum mengandung tiga elemen pokok, yakni supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, dan penegakan hukum yang berkeadilan.¹ Dengan demikian, keberadaan regulasi antikorupsi merupakan wujud implementasi *rule of law* yang harus ditegakkan tanpa pandang bulu.

Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian penting dari penyelenggaraan pemerintahan yang berfungsi memastikan bahwa seluruh sumber daya publik digunakan secara transparan, efisien, dan akuntabel. Namun, dalam praktiknya, kerugian keuangan negara masih sering terjadi akibat penyalahgunaan kewenangan, tindakan melawan hukum, maupun kelalaian aparat pemerintah dan pihak swasta yang bekerja sama dengan negara. Kondisi ini menuntut adanya mekanisme pemulihan kerugian negara yang

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 34.

efektif dan berbasis kepastian hukum agar kerugian yang timbul tidak menjadi beban masyarakat dan anggaran negara.

Salah satu instrumen hukum yang digunakan untuk memulihkan kerugian keuangan negara adalah gugatan perdata melalui kewenangan Jaksa Pengacara Negara (JPN). Kewenangan ini bersifat atributif berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Dengan kewenangan ini, Kejaksaan dapat bertindak mewakili negara untuk mengajukan gugatan terhadap pihak yang dianggap bertanggung jawab atas kerugian keuangan negara, sehingga memastikan negara memperoleh kembali haknya sesuai prinsip kepastian hukum.²

Meskipun demikian, implementasi kewenangan kejaksaan dalam pengajuan gugatan perdata tidak serta-merta berjalan efektif. Berbagai hambatan sering muncul, seperti kesulitan pembuktian, minimnya dokumen administrasi, serta ketidaksiapan instansi pemerintah dalam memberikan dukungan data kepada Kejaksaan. Hambatan struktural seperti kurangnya sumber daya Jaksa Pengacara Negara dan tidak optimalnya pelacakan aset juga menjadi kendala yang menghambat pemulihan kerugian negara. Faktor-faktor ini menjadikan pelaksanaan gugatan perdata belum sepenuhnya

² Lilik Mulyadi, *Kejaksaan dan Kewenangannya*, 2022.

mampu menjawab kebutuhan pemulihan aset negara secara maksimal.

Salah satu contoh konkret yang menunjukkan pentingnya optimalisasi gugatan perdata adalah Kasus Pasar Antasari Banjarmasin, di mana negara mengalami kerugian miliaran rupiah akibat penyimpangan dalam proyek pembangunan pasar tersebut. Kejaksaan mengambil langkah gugatan perdata terhadap pihak swasta yang terlibat setelah proses pidana tidak cukup mampu memulihkan aset negara. Melalui gugatan ini, sebagian kerugian negara berhasil dipulihkan meskipun prosesnya memakan waktu panjang karena dokumentasi yang tidak lengkap dan aset yang telah dialihkan ke pihak lain.³

Dari perspektif kepastian hukum, keberadaan regulasi yang jelas adalah faktor penting agar pelaksanaan gugatan perdata oleh Kejaksaan tidak diperdebatkan secara yuridis di pengadilan. Namun, dalam praktiknya, beberapa regulasi masih dianggap belum memadai, terutama dalam aspek eksekusi putusan dan mekanisme pelacakan aset. Kondisi ini menuntut penyempurnaan regulasi secara simultan agar Kejaksaan dapat melaksanakan kewenangannya secara efektif dan memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak yang terlibat.⁴

³ Kejaksaan RI, *Laporan Tahunan Kejaksaan*, 2022.

⁴ R. Puspo, *Kepastian Hukum Kewenangan JPN*, 2020.

Melihat berbagai persoalan tersebut, penelitian mengenai regulasi kewenangan Kejaksaan dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata menjadi sangat penting untuk dilakukan. Penelitian ini tidak hanya bertujuan memahami konstruksi hukum kewenangan JPN, tetapi juga menelaah hambatan yang dihadapi serta merumuskan strategi dan solusi yang dapat meningkatkan efektivitas pemulihan kerugian negara. Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap penguatan sistem hukum nasional, khususnya dalam konteks akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

Dengan latar belakang yang diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk menulis kertas kerja perorangan yang berjudul “ **REGULASI KEWENANGAN KEJAKSAAN DALAM PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA MELALUI GUGATAN PERDATA BERBASIS KEPASTIAN HUKUM** ”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana regulasi kewenangan Kejaksaan dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata ?
2. Apa saja hambatan yang dihadapi Kejaksaan dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata ?
3. Bagaimana solusi dan strategi Kejaksaan dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata ?

C. Tujuan Penelitian

Setelah mengetahui rumusan masalah tersebut, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis regulasi kewenangan Kejaksaan dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata.
2. Untuk mengetahui dan mengidentifikasi hambatan yang dihadapi Kejaksaan dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis solusi dan strategi Kejaksaan dalam pengembalian kerugian keuangan

negara melalui gugatan perdata.

D. Manfaat Penelitian

Apabila tujuan penelitian sebagaimana tersebut di atas tercapai, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum pidana, khususnya mengenai regulasi kewenangan Kejaksaan dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata berbasis kepastian hukum.

2. Secara Praktis

a. Memberikan masukan bagi Kejaksaan Republik Indonesia dan aparat penegak hukum lainnya dalam menganalisis regulasi kewenangan Kejaksaan dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata.

b. Membantu aparat hukum untuk memahami hambatan-hambatan yang muncul dalam praktik penegakan hukum, sehingga dapat mengembangkan strategi penanganan kasus yang lebih tepat.

E. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari kesalah pahaman dalam penulisan, maka dapat dijelaskan kerangka konseptual ialah:

1. Regulasi

Regulasi dipahami sebagai seperangkat aturan hukum yang dirumuskan oleh lembaga negara untuk mengatur perilaku masyarakat dan memastikan adanya ketertiban dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks hukum publik, regulasi berfungsi sebagai instrumen legal formal yang memberikan batasan serta tanggung jawab kepada setiap subjek hukum. Fungsi ini menciptakan struktur norma yang dapat ditegakkan melalui mekanisme penegakan hukum.⁵

Regulasi dalam bidang penegakan hukum berperan sebagai dasar legitimasi bagi lembaga penegak hukum, termasuk Kejaksaan, dalam menjalankan kewenangannya. Tanpa regulasi yang jelas, setiap tindakan aparat penegak hukum berpotensi dipertanyakan legalitasnya, sehingga dapat melemahkan posisi negara dalam proses penegakan hukum. Regulasi juga menentukan ruang gerak, prosedur, serta batas kewenangan lembaga penegak hukum.⁶

2. Kewenangan

Pasal Kewenangan dalam hukum administratif

⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, 2003.

⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 2010.

adalah hak yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada pejabat atau lembaga negara untuk bertindak dalam urusan publik. Kewenangan tersebut hanya dapat dijalankan dalam batas yang ditentukan oleh undang-undang, sehingga tidak boleh melebihi ataupun melampaui ketentuan yang telah ditetapkan. Kewenangan selalu melekat pada jabatan, bukan pada individu.⁷

Dalam konteks hukum, terdapat tiga bentuk kewenangan yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merupakan kewenangan asli yang diberikan langsung oleh undang-undang, delegasi merupakan pelimpahan kewenangan, sedangkan mandat hanya berupa pelimpahan pelaksanaan. Pemahaman perbedaan ini penting agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan

3. Kejaksaan Republik Indonesia

Kejaksaan RI adalah lembaga yang memiliki kewenangan penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi. Menurut Jimly Asshiddiqie, keberhasilan penegakan hukum tidak hanya tergantung pada norma hukum, tetapi juga kapasitas dan integritas lembaga penegak hukum.⁸

Selain itu, efektivitas penegak hukum dipengaruhi oleh faktor internal seperti sumber daya manusia,

⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 2011.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 34.

kompetensi, dan ketersediaan bukti, serta faktor eksternal seperti tekanan politik dan ekonomi. Kerangka penelitian ini menempatkan Kejaksaan sebagai variabel pengendali yang memediasi hubungan antara norma hukum dan hasil implementasi.

Akhirnya, peran Kejaksaan RI juga menjadi indikator keberhasilan sistem hukum secara keseluruhan dalam menegakkan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat dan negara.

4. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara

Pengembalian kerugian keuangan negara adalah upaya pemulihan aset negara yang hilang akibat penyalahgunaan kewenangan, perbuatan melawan hukum, atau tindak pidana korupsi. Upaya pemulihan ini diperlukan untuk menjaga keberlanjutan fiskal negara serta memastikan bahwa keuangan negara tidak mengalami kerugian berkepanjangan yang mengganggu pelayanan publik.⁹

Proses pengembalian kerugian negara dapat dilakukan melalui berbagai instrumen hukum, termasuk mekanisme administratif, pidana, dan perdata. Jalur perdata sering digunakan ketika mekanisme pidana tidak cukup untuk menjangkau seluruh aset yang hilang,

⁹ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

sehingga menjadi sarana efektif bagi negara untuk memaksimalkan pemulihan kerugian secara komprehensif¹⁰

5. Gugatan Perdata

Gugatan perdata adalah proses hukum yang diajukan ke pengadilan untuk menyelesaikan sengketa mengenai hak dan kewajiban yang timbul dari hubungan perdata, termasuk tuntutan penggantian kerugian negara akibat perbuatan melawan hukum. Dalam konteks negara, gugatan perdata menjadi salah satu instrumen untuk memastikan bahwa pihak yang merugikan keuangan negara dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum.¹¹

Gugatan perdata memberikan ruang bagi negara untuk memulihkan kerugian tanpa harus membuktikan adanya tindak pidana, karena standar pembuktiannya berbeda dengan hukum pidana. Hal ini memberikan fleksibilitas yang lebih besar bagi Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam mengejar aset yang hilang, terutama pada kasus korupsi atau penyimpangan keuangan negara yang kompleks.¹²

¹⁰ KPK RI, *Pedoman Pemulihan Aset*.

¹¹ Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*.

¹² Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*

F. Kerangka Teoritis

Menurut *Shorter Oxford Dictionary* teori memiliki beberapa definisi yang umum, salah satunya yaitu lebih tepat sebagai suatu disiplin akademik, yaitu “suatu skema atau suatu sistem gagasan atau pernyataan yang dianggap sebagai penjelasan atau keterangan dari sekelompok fakta atau fenomena, suatu pernyataan tentang sesuatu yang dianggap sebagai hukum, prinsip umum atau penyebab sesuatu yang diketahui dan diamati”.

Selain hal tersebut, teori adalah tujuan akhir dari ilmu pengetahuan. Hal ini dapat dimaklumi, karena batasan serta sifat hakiki dari suatu teori adalah:

“Seperangkat konstruk (konsep) batasan, dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antar variabel dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi gejala itu”.

Kerangka teoritis dalam penulisan karya ilmiah hukum diketahui memiliki empat ciri, yaitu Teori-teori Hukum, asas-asas hukum, dogma hukum, dan ulasan para pakar hukum berdasarkan pembimbingan kekhususannya. Keempat ciri dari teori hukum ini, dapat dituangkan dalam penulisan kerangka teoritis. Maka dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan teori sebagai landasan dalam

penulisan tesis yaitu:

1. Teori Penegakan Hukum

Teori penegakan hukum menurut Lawrence Meir Friedman, seorang ahli sosiologi hukum dari Stanford University, ada tiga elemen utama dari penegakan hukum, yaitu:¹³

- a. Struktur Hukum (*Legal Structure*)
- b. Isi Hukum (*Legal Substance*)
- c. Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Jadi menurut Lawrence Meir Friedman berhasil atau tidaknya Penegakan hukum bergantung pada 3 (tiga) elemen di atas.

- a. Struktur Hukum

Struktur hukum merupakan seluruh pranata hukum yang terdiri atas aparat perumusan hukum, aparat pelaksanaan hukum, dan aparat penegakan hukum. Struktur hukum memiliki fungsi, yaitu berkenaan dengan:

1. Pembuatan hukum
2. Pembudayaan dan penyebarluasan hukum
3. Penegakan hukum
4. Administrasi hukum

Walaupun suatu peraturan perundang-

¹³ Lawrence M. Friedman, *System Hukum Dalam Perspektif Ilmu Sosial*, The Legal System: A Sosial Science Perspective, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm 16. Diterjemahkan dalam buku Lawrence M. Friedman, 1969, *The Legal System: A Sosial Science Perspective*, Russel Soge Foundation, New York

undangan telah disusun oleh lembaga yang berwenang, namun apabila dari pranata hukum tidak menjalankan fungsinya sesuai yang disebutkan diatas, maka perundangundangan hanya akan menjadi angan-angan belaka. Maka struktur hukum disini bergerak dan berperan dalam pembuatan, penyebaran, penegakan hukum dan juga sebagai administrasi hukum terhadap subyek hukum.

b. Substansi hukum

Substansi hukum merupakan seluruh peraturan atau produk hukum yang dibentuk dan dihasilkan oleh struktur hukum itu sendiri, yaitu dapat berupa produk hukum secara tertulis maupun tidak tertulis.

c. Budaya Hukum

Budaya Hukum merupakan sikap, perilaku, dan seluruh kebiasaan manusia yang dapat membentuk kekuatan sosial masyarakat untuk menaati hukum atau melanggar hukum. Salah satu pilar penting dari sistem hukum adalah kesadaran hukum. Kesadaran hukum yang muncul dapat melahirkan masyarakat yang memiliki sikap patuh atau taat terhadap hukum yang ada. Kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat dapat menopang berlakunya sebuah hukum secara efektif, namun

sebaliknya bahwa suatu kesadaran dan kepatuhan yang rendah akan menjadikan suatu tanda tanya pula mengapa hukum tidak ditaati atau dipatuhi oleh mereka.

2. Teori Sistem Hukum

Teori Teori sistem hukum menjelaskan bahwa hukum merupakan sebuah sistem yang terdiri atas bagian-bagian yang saling berkaitan dan bekerja secara terpadu untuk mencapai ketertiban dan keadilan sosial.¹⁴

Menurut Lawrence M. Friedman (1975), sistem hukum terdiri dari tiga unsur utama, yaitu:

- a. Struktur hukum (legal structure) — lembaga-lembaga yang melaksanakan dan menegakkan hukum.
- b. Substansi hukum (legal substance) — norma, aturan, dan ketentuan hukum yang berlaku.
- c. Budaya hukum (legal culture) — sikap, nilai, dan perilaku masyarakat terhadap hukum.¹⁵

Ketiga komponen ini harus berfungsi secara seimbang agar sistem hukum berjalan efektif dan adil.

Niklas Luhmann (1985) menambahkan bahwa hukum sebagai sistem memiliki karakter autopoietik, artinya hukum membentuk dan mereproduksi dirinya sendiri melalui komunikasi hukum, namun tetap

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980, hlm. 22.

¹⁵ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 16–18.

dipengaruhi oleh sistem sosial lainnya seperti politik, ekonomi, dan moral.¹⁶

Dalam konteks Indonesia, Teori Sistem Hukum menjadi penting karena menggambarkan bagaimana hukum tidak hanya terdiri dari undang-undang, tetapi juga mencakup institusi, aparat penegak hukum, serta budaya hukum masyarakat. Menurut Soerjono Soekanto, keberhasilan penegakan hukum sangat bergantung pada keterpaduan unsur substansi, struktur, dan kultur hukum yang mendasarinya.

3. Teori Kepastian Hukum

Keadilan Teori kepastian hukum merupakan salah satu pilar utama dalam filsafat hukum modern yang menekankan pentingnya kejelasan, ketertiban, dan keteraturan dalam sistem hukum. Kepastian hukum memberikan jaminan bahwa setiap tindakan hukum dapat diprediksi hasilnya, karena diatur dengan jelas dalam norma yang berlaku. Menurut Hans Kelsen, kepastian hukum hanya dapat dicapai apabila hukum disusun secara sistematis dan hierarkis, di mana setiap norma memperoleh validitasnya dari norma yang lebih tinggi, hingga pada norma dasar (*Grundnorm*) sebagai puncak legitimasi sistem hukum.¹⁷ Dengan demikian, bagi Kelsen, hukum adalah

¹⁶ Niklas Luhmann, *A Sociological Theory of Law*, London: Routledge & Kegan Paul, 1985, hlm. 72.

¹⁷ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge, 1945, hlm. 110.

sistem norma yang otonom, terpisah dari moral dan politik, agar mampu memberikan kepastian yang objektif bagi masyarakat.

Berbeda dengan Kelsen yang menekankan aspek struktural hukum, Gustav Radbruch menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu dari tiga nilai dasar hukum, di samping keadilan dan kemanfaatan. Menurut Radbruch, hukum harus mampu memberikan kepastian agar masyarakat mengetahui apa yang diperbolehkan dan dilarang, sehingga tercipta ketertiban. Namun, Radbruch juga menegaskan bahwa kepastian hukum tidak boleh berdiri sendiri tanpa mempertimbangkan keadilan dan kemanfaatan. Jika terjadi pertentangan antara kepastian dan keadilan, maka keadilanlah yang harus diutamakan.¹⁸

Lon L. Fuller melihat kepastian hukum dari perspektif moralitas internal hukum (*the internal morality of law*). Ia menyebut bahwa hukum yang baik harus memenuhi delapan prinsip dasar, antara lain kejelasan, konsistensi, dan stabilitas. Jika hukum tidak jelas atau sering berubah-ubah, maka hukum kehilangan sifat kepastiannya dan gagal menjadi pedoman bagi perilaku masyarakat.¹⁹ Artinya, kepastian hukum bukan hanya persoalan keberadaan aturan tertulis, tetapi juga menyangkut integritas moral dalam

¹⁸ Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*, Oxford University Press, 1950, hlm. 107.

¹⁹ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven, 1969, hlm. 39–41.

proses pembentukan dan penerapan hukum itu sendiri.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum bermakna bahwa hukum harus memberikan panduan yang jelas bagi masyarakat agar mereka dapat mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajibannya.²⁰ Tanpa kepastian, hukum tidak akan berfungsi sebagai alat pengendali sosial yang efektif. Karena itu, kepastian hukum menuntut agar peraturan perundang-undangan dibuat dengan bahasa yang jelas, sistematis, dan tidak menimbulkan multitafsir, serta ditegakkan secara konsisten oleh aparat penegak hukum.

Satjipto Rahardjo menawarkan pandangan yang lebih kontekstual. Ia mengakui pentingnya kepastian hukum, tetapi menegaskan bahwa hukum tidak boleh kehilangan sisi kemanusiaannya. Menurut Satjipto, hukum bukanlah tujuan akhir, melainkan sarana untuk mewujudkan keadilan sosial. Karena itu, hukum harus mampu hidup dan menyesuaikan diri dengan dinamika masyarakat. Kepastian hukum yang terlalu kaku justru dapat menghambat keadilan substantif, terutama jika aturan tidak selaras dengan nilai-nilai sosial yang berkembang.²¹

Dalam konteks sistem hukum Indonesia, teori kepastian hukum menjadi sangat relevan karena banyaknya peraturan yang tumpang tindih dan menimbulkan

²⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2010, hlm. 120.

²¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 21.

multitafsir. Kondisi tersebut sering kali menyebabkan ketidakpastian dalam pelaksanaan hukum, baik di ranah perdata maupun pidana. Ketidakpastian ini dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap hukum, karena masyarakat tidak lagi yakin apakah suatu tindakan tertentu akan mendapatkan perlakuan hukum yang konsisten.

Kepastian hukum juga memiliki kaitan erat dengan asas legalitas dalam hukum pidana (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*), yang menegaskan bahwa tidak ada perbuatan yang dapat dipidana tanpa dasar hukum yang jelas sebelumnya.²² Asas ini merupakan bentuk konkret dari penerapan teori kepastian hukum dalam bidang hukum pidana. Dengan adanya asas legalitas, negara menjamin bahwa setiap warga negara hanya dapat dipidana berdasarkan hukum yang sudah ada, sehingga mencegah tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum.

Berdasarkan berbagai pandangan para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa teori kepastian hukum menekankan pentingnya hukum yang jelas, konsisten, dan dapat ditegakkan secara adil untuk memberikan rasa aman dan kepastian bagi masyarakat. Dalam konteks penelitian tesis ini, teori kepastian hukum digunakan sebagai landasan

²² Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 10.

konseptual untuk menilai sejauh mana pengaturan dan praktik pinjam pakai objek sitaan telah memberikan kepastian hukum bagi para pihak, serta bagaimana reformulasi pengaturannya dapat berkontribusi terhadap pembaruan hukum acara pidana di Indonesia.

G. Metode Penelitian

Metode Penelitian, pada dasarnya merupakan fungsi dari permasalahan dan tujuan penelitian. Oleh karena itu pembicaraan dalam metode penelitian tidak dapat lepas bahkan harus selalu berkaitan erat dengan permasalahan dan tujuan penelitian. Adapun yang digunakan didalam penelitian ini terdiri dari metode pendekatan, spesifikasi penelitian, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data dan teknik analisis data.

1. Metode Pendekatan

Sesuai dengan judul dan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dan supaya dapat memberikan hasil yang bermanfaat maka penelitian ini dilakukan dengan penelitian yuridis normatif (metode penelitian hukum normatif). Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder belaka. Penelitian ini dilakukan guna untuk mendapatkan bahan-bahan berupa: teori-teori,

konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan hukum yang berhubungan dengan pokok bahasan.²³

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah *Deskriptif Analitis* yaitu suatu upaya untuk menganalisis dan menjelaskan masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan objek, dikatakan deskriptif, maksudnya dari *penelitian* ini diharapkan dapat diperoleh gambaran secara menyeluruh dan sistematis mengenai segala hal yang berhubungan dengan penelitian ini.

3. Jenis dan Sumber Data

Untuk data dalam penulisan tesis ini yang digunakan penulis adalah data sekunder yang *terdiri* dari:

a. Bahan Hukum Primer Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mencakup ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan yang mempunyai kekuatan mengikat. Dalam hal ini Penulis akan menggunakan Peraturan Perundang-undangan antara lain:

- Undang-Undang Dasar 1945
- KUHP
- Peraturan Perundang-undangan pendukung lainnya yang berkaitan dengan penulisan

²³ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 13.

penelitian ini.

b. Bahan Hukum Sekunder Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, karya ilmiah dari kalangan hukum, jurnal, tesis, disertasi, dan semua itu segala suatu yang berkaitan dengan penelitian ini .

c. Bahan Hukum Tersier Bahan-bahan yang memberikan petunjuk mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti: kamus, indeks, situs di internet, artikel, dan lain-lain. Pada penulisan tesis hukum normatif yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian hukum normatif, pengumpulan data dilakukan dengan studi *kepustakaan (library research)* atau penelusuran literatur hukum dengan tujuan mencari, menemukan bahan hukum dan kemudian menganalisisnya.

5. Metode Analisis Data

Dalam penelitian hukum normatif, metode analisis data yang digunakan adalah analisis *kualitatif*, yaitu dengan menjelaskan hubungan antara fakta hukum

dengan kaedah-kaedah hukum yang terdapat dalam undang-undang, tidak dengan menggunakan angka-angka, tetapi dengan cara sebagai berikut :

- a. Bahan hukum primer, dianalisis dengan metode penafsiran menurut ilmu hukum. Misalnya :
penafsiran otentik, penafsiran gramatikal, penafsiran sistematis.
- b. Bahan hukum sekunder, dianalisis dengan metode *content analysis* (analisis isi) bahan bacaan yang digunakan.



H. Sistematika Penelitian

Untuk mempermudah dalam memahami isi Tesis ini, maka penulis menyajikan dalam rangkaian bab, dimana masing-masing bab terdiri dari sub bab yang berisi uraian Tesis secara mendalam disertai teori-teori yang diperlukan untuk menganalisa permasalahan. Rencana naskah ini akan tersusun dalam empat bab, yaitu:

BAB I Pendahuluan, Berisi tentang uraian latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka, Berisi Uraian Mengenai Tinjauan Umum Tentang Regulasi, Tinjauan Umum Tentang Kewenangan, Tinjauan Umum Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Tinjauan Umum tentang pengembalian kerugian keuangan negara, dan tinjauan umum tentang pengembalian keuangan negara perspektif islam.

BAB III Hasil Penelitian Dan Analisis Berisi Tentang Hasil Penelitian Dan Pembahasan Mengenai regulasi kewenangan kejaksaan dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata berbasis kepastian hukum..

BAB IV Penutup, Yaitu Bab penutup yang secara singkat akan memaparkan kesimpulan-kesimpulan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah serta saran yang di bahas adalah rekomendasi penulis yang dapat menjadi

masukannya bagi perkembangan di bidang yang berkaitan dengan hasil penelitian ini.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. TINJAUAN UMUM TENTANG REGULASI

Regulasi merupakan instrumen hukum yang digunakan oleh negara untuk mengatur perilaku masyarakat, lembaga, serta pemerintah agar selaras dengan nilai-nilai dan tujuan negara. Regulasi berfungsi membentuk keteraturan sehingga dinamika sosial tidak berlangsung secara liar dan tanpa arah.²⁴

Dalam perspektif ilmu hukum, regulasi dipahami sebagai norma yang bersifat mengikat, dikeluarkan oleh otoritas yang berwenang, dan memiliki sanksi apabila dilanggar. Muatan regulasi harus memenuhi asas legalitas agar dapat diberlakukan secara sah dalam sistem hukum.²⁵

Regulasi dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, hingga peraturan internal lembaga negara. Masing-masing jenis regulasi memiliki hierarki dan kedudukan yang telah ditentukan dalam sistem hukum nasional, misalnya sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.²⁶

Pada ranah administrasi publik, regulasi menjadi dasar hukum bagi penyelenggaraan pelayanan publik dan

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Regulasi Negara Modern*, 2018.

²⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, 1945.

²⁶ UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diperbarui 2022

tindakan administrasi. Aparatur pemerintah tidak dapat bertindak tanpa dasar regulasi karena hal tersebut dapat melanggar prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas pemerintahan..²⁷

Pada ranah administrasi publik, regulasi menjadi dasar hukum bagi penyelenggaraan pelayanan publik dan tindakan administrasi. Aparatur pemerintah tidak dapat bertindak tanpa dasar regulasi karena hal tersebut dapat melanggar prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas pemerintahan..²⁸

Secara teori, regulasi memerlukan legitimasi yang kuat sehingga proses penyusunannya harus melibatkan kepentingan publik melalui mekanisme partisipasi. Tanpa legitimasi, regulasi berpotensi ditolak publik dan sulit diterapkan secara efektif²⁹

Regulasi tidak hanya mengatur perilaku, tetapi juga struktur dan institusi. Dalam konteks ini, regulasi dapat menentukan struktur organisasi, pembagian kewenangan, serta mekanisme kerja antar-lembaga negara..³⁰

Efektivitas regulasi sangat bergantung pada tingkat kepatuhan masyarakat dan kapasitas institusi pemerintah dalam melakukan penegakan hukum. Regulasi yang baik

²⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 2011

²⁸ Baldwin & Cave, *Understanding Regulation*, 1999.

²⁹ Andi Hamzah, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Regulasi*, 2015

³⁰ Utrecht, *Hukum Administrasi Negara*, 1980

namun tidak ditegakkan akan kehilangan fungsi sosialnya.³¹

Dalam pendekatan kebijakan publik, regulasi dipandang sebagai instrumen intervensi negara yang penting untuk mencapai tujuan pembangunan. Pemerintah seringkali menggunakan regulasi untuk mengarahkan perilaku industri serta mengatasi masalah lingkungan, ketenagakerjaan, dan ekonomi.³²

Regulasi memiliki karakteristik normatif sehingga penyusunannya harus memperhatikan asas-asas hukum seperti kejelasan rumusan, konsistensi antar norma, dan keterbukaan. Norma yang kabur akan menimbulkan multitafsir sehingga berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum.³³

Regulasi memiliki karakteristik normatif sehingga penyusunannya harus memperhatikan asas-asas hukum seperti kejelasan rumusan, konsistensi antar norma, dan keterbukaan. Norma yang kabur akan menimbulkan multitafsir sehingga berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum.³⁴

Regulasi juga digunakan untuk mengatur hubungan antara negara dan warga negara, semisal melalui aturan mengenai hak asasi manusia, perlindungan sosial, serta

³¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, 2009

³² Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 2016

³³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, 2007

³⁴ OECD, *Regulatory Impact Analysis Guidelines*, 2008.

kewajiban perpajakan. Dengan demikian, regulasi berperan sebagai jembatan antara kekuasaan negara dan hak-hak individu.³⁵

Perkembangan teknologi menuntut pembaruan regulasi agar hukum tetap relevan dan mampu menjawab tantangan zaman. Istilah *responsive regulation* muncul untuk menggambarkan perlunya regulasi yang adaptif terhadap perubahan sosial.³⁶

Regulasi tidak selalu bersifat represif; banyak regulasi yang bersifat fasilitatif, misalnya memberikan insentif, kemudahan usaha, atau perlindungan terhadap kelompok tertentu. Regulasi jenis ini membantu mendorong pembangunan ekonomi dan sosial..³⁷

Dalam praktiknya, regulasi sering dipengaruhi oleh dinamika politik karena proses pembentukannya berada dalam ruang politik negara. Oleh karena itu, regulasi dapat menjadi alat negosiasi kekuasaan antar-aktor politik.³⁸

Regulasi juga berfungsi sebagai sarana untuk memastikan akuntabilitas lembaga negara. Melalui regulasi, publik dapat mengetahui batasan dan tanggung jawab suatu lembaga, sehingga risiko penyalahgunaan kekuasaan dapat diminimalisir.³⁹

³⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 2010

³⁶ Ayres & Braithwaite, *Responsive Regulation*, 1992.

³⁷ Christopher Hood, *A Public Management for All Seasons?*, 1991.

³⁸ Budiardjo, *Politik dan Kebijakan Publik*, 2013

³⁹ Mahmudi, *Akuntabilitas Sektor Publik*, 2015.

Sejumlah ahli menekankan bahwa regulasi yang efektif harus selaras dengan nilai keadilan dan keberlanjutan. Regulasi yang hanya mengutamakan kontrol tanpa memperhatikan aspek hak asasi manusia akan menimbulkan resistensi.⁴⁰

Regulasi berhubungan erat dengan kepastian hukum, sebab norma yang tidak teratur atau bertentangan akan melemahkan sistem hukum secara keseluruhan. Oleh karena itu konsistensi regulasi menjadi syarat penting bagi keberlangsungan negara hukum.⁴¹

Dalam konteks global, regulasi seringkali menyesuaikan dengan standar internasional, terutama dalam bidang perdagangan, lingkungan, dan keuangan. Harmonisasi regulasi diperlukan agar Indonesia dapat bersaing dalam sistem ekonomi dunia.⁴²

Secara keseluruhan, regulasi merupakan fondasi utama dalam pembentukan negara modern. Tanpa regulasi yang jelas, konsisten, dan efektif, pemerintahan tidak dapat berjalan secara stabil, akuntabel, dan berpihak pada kepentingan publik..⁴³

⁴⁰ Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*, 1950

⁴¹ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, 1964

⁴² WTO, *Regulatory Harmonization Report*, 2019

⁴³ Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law*, 2004.

B. TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN

Kewenangan dalam hukum administrasi negara merupakan dasar legitimasi bagi setiap tindakan pemerintah. Tanpa kewenangan yang sah, suatu tindakan dapat dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang atau tindakan yang tidak memiliki kekuatan hukum.⁴⁴

Kewenangan dalam hukum administrasi negara merupakan dasar legitimasi bagi setiap tindakan pemerintah. Tanpa kewenangan yang sah, suatu tindakan dapat dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang atau tindakan yang tidak memiliki kekuatan hukum.⁴⁵

Dalam literatur administrasi, kewenangan dibagi ke dalam tiga jenis yaitu: kewenangan atribusi, delegasi, dan mandat. Ketiganya memiliki karakter serta implikasi hukum yang berbeda terhadap pelaksana wewenang.⁴⁶

Kewenangan atribusi adalah kewenangan asli yang diberikan oleh undang-undang atau konstitusi kepada organ atau pejabat tertentu. Kewenangan ini melekat dan tidak dapat dicabut tanpa dasar hukum baru.⁴⁷

Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari organ yang lebih tinggi kepada organ yang lebih rendah, disertai pemindahan tanggung jawab. Delegasi dibutuhkan agar

⁴⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 2018.

⁴⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 2011.

⁴⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Hukum Administrasi Negara*, 1993.

⁴⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, 2007

pemerintahan dapat berjalan lebih efektif dan tidak menumpuk pada satu pejabat saja.⁴⁸

Sementara itu, mandat adalah pemberian kuasa kepada pejabat lain untuk bertindak atas nama pemberi mandat. Berbeda dengan delegasi, tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat.⁴⁹

Kewenangan bersifat membatasi karena pejabat negara tidak boleh bertindak di luar batas-batas yang telah dirumuskan dalam peraturan. Melampaui batas kewenangan dapat berakibat batalnya suatu tindakan administrasi.⁵⁰

Para ahli menekankan bahwa kewenangan selalu diikuti oleh kewajiban untuk mempertanggungjawabkan tindakan. Pertanggungjawaban ini mencakup aspek hukum, etika, maupun administrasi.⁵¹

Kewenangan yang kabur atau tidak jelas dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan konflik antar lembaga negara. Karena itu, pembuat undang-undang wajib merumuskan batas kewenangan secara jelas dalam norma hukum.⁵²

Dalam konteks negara hukum, kewenangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip proporsionalitas. Artinya, penggunaan kewenangan harus

⁴⁸ Utrecht, *Hukum Administrasi Negara*, 1980.

⁴⁹ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, 2015.

⁵⁰ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, 1981.

⁵¹ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, 1994.

⁵² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 2018

seimbang antara kepentingan negara dan hak warga negara.⁵³

Kewenangan erat kaitannya dengan *discretion* atau diskresi, yaitu ruang bagi pejabat untuk mengambil keputusan berdasarkan penilaian sendiri. Namun diskresi hanya boleh digunakan ketika peraturan tidak memberikan pilihan yang jelas.⁵⁴

Penggunaan diskresi juga dibatasi oleh prinsip kehati-hatian dan kepentingan umum. Jika diskresi digunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu, tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang.⁵⁵

Ilmu hukum administrasi menekankan bahwa setiap kewenangan harus bersifat transparan agar masyarakat dapat mengetahui batasan dan tujuan pemberian kewenangan tersebut. Transparansi mencegah tindakan yang bersifat otoriter atau sewenang-wenang.⁵⁶

Kewenangan juga berkaitan dengan hirarki organisasi dalam pemerintahan. Pejabat yang kedudukannya lebih tinggi memiliki kewenangan strategis, sementara pejabat teknis memiliki kewenangan operasional yang lebih rinci.⁵⁷

Hubungan antar lembaga negara sering dipengaruhi oleh pembagian kewenangan. Jika pembagian kewenangan

⁵³ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1959

⁵⁴ Keith Hawkins, *The Uses of Discretion*, 1992.

⁵⁵ Syafrudin, *Etika Administrasi Negara*, 2010.

⁵⁶ Mahmudi, *Akuntabilitas Sektor Publik*, 2015.

⁵⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 2010

tidak jelas, konflik antar lembaga dapat muncul dan menghambat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.⁵⁸

Dalam praktik pemerintahan modern, kewenangan terus berkembang mengikuti dinamika sosial dan kebijakan negara. Sehingga revisi regulasi sering dilakukan untuk memperbarui kewenangan lembaga negara sesuai kebutuhan.⁵⁹

Kewenangan dalam negara hukum tidak hanya bersifat legalistik, tetapi juga harus memperhatikan prinsip moral dan keadilan. Oleh sebab itu, kewenangan yang sah secara hukum tetap harus diuji berdasarkan prinsip etika pemerintahan.⁶⁰

Terdapat pula konsep “kewenangan residu” dalam beberapa sistem hukum, yaitu kewenangan yang tidak secara eksplisit diberikan tetapi dianggap melekat pada pemerintah. Namun konsep ini tidak terlalu kuat dalam sistem hukum Indonesia.⁶¹

Penyalahgunaan kewenangan adalah pelanggaran serius dalam administrasi negara karena dapat merugikan masyarakat dan negara. Oleh karena itu, banyak sistem hukum termasuk Indonesia mengatur mekanisme pengawasan kewenangan secara ketat.⁶²

⁵⁸ Strong C.F., *Modern Political Constitutions*, 1966.

⁵⁹ Brian Thompson, *Administrative Law*, 2016

⁶⁰ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, 1966.

⁶¹ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, 1966.

⁶² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, 2005

Secara keseluruhan, kewenangan merupakan elemen fundamental dalam penyelenggaraan negara. Tanpa kewenangan yang jelas, pemerintahan tidak hanya kehilangan legitimasi, tetapi juga berpotensi menimbulkan pelanggaran hukum dan ketidakpastian bagi warga negara.⁶³



⁶³ Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law*, 2004

C. TINJAUAN UMUM TENTANG KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA

Kejaksaan Republik Indonesia merupakan lembaga pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara di bidang penuntutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI. Lembaga ini memiliki kedudukan strategis sebagai bagian dari sistem peradilan pidana.⁶⁴

Sebagai lembaga penegak hukum, Kejaksaan RI memiliki peran sentral dalam menentukan kelanjutan proses hukum suatu perkara melalui kewenangan melakukan penuntutan. Peran ini membuat kejaksaan dikenal sebagai *dominus litis*, yaitu pengendali perkara.⁶⁵

Selain fungsi penuntutan, kejaksaan juga memiliki kewenangan dalam penyelidikan, penyidikan terhadap tindak pidana tertentu, serta pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Hal ini memberikan ruang yang luas bagi kejaksaan dalam menjaga ketertiban hukum.⁶⁶

Kejaksaan tidak hanya berfungsi dalam bidang pidana, tetapi juga berperan dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Melalui Jaksa Pengacara Negara (JPN), kejaksaan mewakili pemerintah dan negara dalam perkara

⁶⁴ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

⁶⁵ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, 2012.

⁶⁶ Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Pidana*, 2014.

perdata maupun TUN untuk melindungi aset negara.⁶⁷

Kedudukan kejaksaan sebagai JPN memberikan kontribusi penting terhadap upaya pemulihan kerugian negara. Fungsi ini semakin menguat seiring meningkatnya kasus korupsi dan penyimpangan keuangan negara.⁶⁸

Secara struktural, Kejaksaan RI terdiri atas Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Negeri. Ketiganya membentuk kesatuan organisasi yang bersifat hierarkis dengan Jaksa Agung sebagai pimpinan tertinggi.⁶⁹

Jaksa Agung memiliki kewenangan luas, mulai dari penetapan kebijakan penegakan hukum sampai pengawasan internal kejaksaan. Posisi ini memiliki tanggung jawab besar dalam memastikan independensi dan integritas institusi kejaksaan.⁷⁰

Untuk menjaga kualitas penegakan hukum, kejaksaan membentuk beberapa bidang, seperti bidang pidana umum, pidana khusus, intelijen, perdata dan tata usaha negara, serta pengawasan. Masing-masing bidang menjalankan fungsi teknis sesuai peraturan.⁷¹

Bidang pidana khusus memegang peran besar dalam menangani perkara korupsi, pencucian uang, dan kejahatan ekonomi strategis lainnya. Hal ini menjadikan kejaksaan

⁶⁷ Kejaksaan RI, *Pedoman Jaksa Pengacara Negara*, 2020.

⁶⁸ Romli Atmasasmita, *Hukum Keuangan Negara*, 2017

⁶⁹ Kejaksaan RI, *Profil Kejaksaan Republik Indonesia*, 2021.

⁷⁰ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Kewenangan*, 2007.

⁷¹ Kejaksaan Agung RI, *Organisasi dan Tata Kerja*, 2020.

salah satu aktor utama dalam pemberantasan korupsi nasional.⁷²

Sementara itu, bidang intelijen kejaksaan berfungsi melakukan deteksi dini terhadap potensi ancaman hukum, termasuk potensi penyimpangan keuangan negara. Intelijen penegakan hukum ini menjadi salah satu inovasi kejaksaan dalam menjaga stabilitas hukum.⁷³

Kejaksaan memiliki kode etik dan mekanisme pengawasan internal untuk memastikan setiap jaksa menjalankan tugas sesuai prinsip profesionalitas. Integritas menjadi aspek kunci karena jaksa memiliki diskresi besar dalam menentukan arah perkara.⁷⁴

Di bidang perdata dan TUN, kejaksaan memiliki kewenangan memberikan pendapat hukum (*legal opinion*) dan pendampingan hukum (*legal assistance*) kepada kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Fungsi ini penting dalam mencegah kesalahan administratif yang dapat merugikan negara.⁷⁵

Kejaksaan juga dapat melakukan tindakan hukum lain di bidang perdata seperti mediasi, negosiasi, dan upaya damai untuk pemulihan aset negara. Dengan demikian, tidak semua perkara harus diselesaikan melalui litigasi.⁷⁶

⁷² Adami Chazawi, *Hukum Pidana Khusus*, 2018.

⁷³ Intelijen Kejaksaan, *Instrumen Intelijen Penegakan Hukum*, 2019.

⁷⁴ Komisi Kejaksaan RI, *Laporan Etika dan Pengawasan Jaksa*, 2020.

⁷⁵ Kejaksaan Agung RI, *Pedoman Legal Assistance dan Legal Opinion*, 2019.

⁷⁶ Kejaksaan RI, *Upaya Non-Litigasi Pemulihan Aset Negara*, 2021.

Sebagai lembaga penegak hukum, Kejaksaan wajib menjunjung asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Ketiga asas ini menjadi pedoman kerja jaksa dalam setiap tahap penanganan perkara.⁷⁷

Kejaksaan memiliki hubungan koordinatif dengan Kepolisian RI dalam hal penyidikan dan penuntutan. Koordinasi ini diatur dalam KUHAP dan diperlukan agar proses peradilan pidana berjalan efektif.⁷⁸

Selain bekerja sama dengan kepolisian, Kejaksaan juga menjalin koordinasi dengan KPK dalam penanganan perkara korupsi, terutama pada tahap penuntutan perkara yang melibatkan pejabat publik atau kerugian negara besar.⁷⁹

Independensi Kejaksaan sering menjadi sorotan publik karena posisi Jaksa Agung berada dalam struktur eksekutif. Namun, undang-undang menegaskan bahwa jaksa dalam menjalankan tugas harus bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.⁸⁰

Perkembangan hukum modern menuntut Kejaksaan meningkatkan profesionalisme melalui pelatihan, pembenahan manajemen perkara, dan pemanfaatan teknologi informasi. Digitalisasi proses peradilan menjadi agenda penting untuk efektivitas kerja Kejaksaan.⁸¹

⁷⁷ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, 2010.

⁷⁸ KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana), 1981.

⁷⁹ KPK RI, *Koordinasi Penanganan Perkara Korupsi*, 2020

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Independensi Penegak Hukum*, 2015.

⁸¹ Kejaksaan Agung RI, *Transformasi Digital Penegakan Hukum*, 2022.

Dalam konteks internasional, kejaksaan turut menjalin kerja sama melalui Mutual Legal Assistance (MLA) untuk penanganan kejahatan lintas negara, termasuk korupsi, perdagangan manusia, dan pencucian uang.⁸²

Secara keseluruhan, Kejaksaan Republik Indonesia memainkan peran penting dalam menjaga supremasi hukum dan melindungi kepentingan negara. Dengan kewenangan yang luas, kejaksaan menjadi pilar utama penegakan hukum yang harus selalu dijaga integritas dan independensinya.⁸³

D. Tinjauan Umum Tentang Pengembalian Kerugian Keuangan Negara

Pengembalian kerugian keuangan negara (state financial loss recovery) merupakan salah satu instrumen penting dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia, karena melalui instrumen ini negara dapat menuntut kembali aset atau uang yang disalahgunakan oleh pelaku tindak pidana korupsi.⁸⁴

Dasar hukum pengembalian kerugian negara diatur dalam Undang-Undang Tipikor (Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi), khususnya pada ketentuan pidana tambahan berupa “uang pengganti” di Pasal 18, yang memungkinkan hakim menjatuhkan kewajiban pembayaran sejumlah uang

⁸² Departemen Hukum dan HAM, *MLA dalam Hukum Internasional*, 2013.

⁸³ Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law*, 2004.

⁸⁴ Rendy Firman & Dewi Arnita Sari & Nadya Faizal, “Efektivitas Penerapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara,” *Jurnal Ar-Risalah*, 2018

sebagai kompensasi atas kerugian negara.⁸⁵

Meskipun demikian, dalam praktiknya mekanisme uang pengganti terkadang kurang efektif, karena terdakwa lebih memilih menjalani hukuman penjara daripada membayar uang pengganti, terutama ketika kemampuan finansial terbatas.⁸⁶

Salah satu kendala utama adalah minimnya aturan teknis dalam undang-undang mengenai bagaimana mekanisme pembayaran, tenggat waktu, dan penegasan eksekusi uang pengganti, yang menyebabkan ketidakpastian dalam implementasi.⁸⁷

Peran Kejaksaan dalam eksekusi putusan pengembalian kerugian sangat penting, karena Jaksa Pengacara Negara (JPN) bertanggung jawab melakukan penyitaan, perampasan aset, dan menindak jika pembayaran uang pengganti tidak dilakukan.⁸⁸

Namun, dalam banyak kasus, penyitaan dan perampasan aset terhambat oleh sulitnya pelacakan harta milik pelaku korupsi, terutama jika aset disembunyikan atau dipindahkan ke pihak ketiga.

⁸⁵ Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor).

⁸⁶ Meskipun demikian, dalam praktiknya mekanisme uang pengganti terkadang kurang efektif, karena terdakwa lebih memilih menjalani hukuman penjara daripada membayar uang pengganti, terutama ketika kemampuan finansial terbatas

⁸⁷ Sara Hersriavita, "Upaya Pengembalian Kerugian Negara dari Perkara Korupsi di Kejaksaan Negeri Sukoharjo," *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi*, 2023.

⁸⁸ Puteri Erlangga, Mulyono Suwerjo & Fauziah Fauziah, "Efektivitas Peran Kejaksaan dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara," *Jurisdictie*, 2021

Selain jalur pidana, negara juga dapat menempuh upaya perdata untuk mengajukan gugatan pengembalian kerugian, terutama jika aset tidak bisa disita melalui proses pidana atau jika terdakwa meninggal dunia.

Meskipun demikian, pendekatan perdata memiliki tantangan pembuktian (formil) yang lebih ketat dibandingkan operasi pidana, karena negara harus membuktikan hubungan aset dengan tindak pidana korupsi berdasarkan dokumen-dokumen perdata.

Model penegakan hukum progresif telah diusulkan oleh para ahli untuk memperkuat mekanisme pengembalian kerugian negara; pendekatan ini menekankan bahwa prioritas utama adalah pemulihan kerugian, bukan sekadar penghukuman pelaku.

Tidak kalah penting, efektivitas pengembalian kerugian negara sangat dipengaruhi oleh kerangka regulasi pendukung seperti undang-undang perbendaharaan negara yang mengatur prosedur keuangan negara dan penyitaan aset.

Selain aspek hukum, faktor kelembagaan juga sangat menentukan; misalnya koordinasi antar lembaga seperti Kejaksaan, KPK, BPK, dan otoritas perbankan menjadi kunci agar proses pengembalian kerugian bisa berjalan efektif.⁸⁹

Justifikasi filosofis dan sosiologis untuk

⁸⁹ Kukuh Sudarmanto, Muhammad Alvin Cyzentio & Kadi Sukarna, "Rekonstruksi Pengembalian Kerugian Keuangan Negara sebagai Alternatif Pidana Penjara," *USM Law Review*, 2023.

pengembalian kerugian negara sangat kuat: secara filosofis, restitusi menegakkan keadilan; secara sosiologis, ini memperlihatkan komitmen negara kepada publik bahwa kerugian akibat korupsi tidak dibiarkan tanpa pertanggungjawaban.⁹⁰

Secara yuridis, putusan pengembalian kerugian tidak serta-merta menghapus pidana pokok; Pasal 4 UU Tipikor menegaskan bahwa restitusi (uang pengganti) tidak membebaskan terpidana dari hukuman utama.

Kendala budaya hukum juga muncul: analisis akademis menunjukkan bahwa beberapa terpidana cenderung menyembunyikan aset karena kurangnya rasa tanggung jawab atau pemahaman akan konsekuensi pengembalian kerugian negara.

Ada juga usulan untuk meningkatkan mekanisme eksekusi melalui rekonstruksi norma hukum, misalnya dengan menetapkan “sita umum” lebih awal terhadap aset terduga koruptor sejak penyidikan agar jaminan pembayaran uang pengganti lebih kuat.

Pengembalian kerugian negara melalui perampasan aset (asset forfeiture) juga bisa dikembangkan dalam konteks “civil forfeiture” (forfeiture sipil), di mana negara dapat mengajukan klaim langsung terhadap aset tanpa menunggu

⁹⁰ Jurnal *INTEGRITAS*, “Justifikasi Teoritis Pengembalian Kerugian Keuangan Negara,” 2019.

putusan pidana, dengan dasar keadilan substantif.

Dari perspektif kebijakan publik, pengembalian kerugian negara bukan sekadar masalah penegakan hukum tetapi juga pencegahan: dengan menunjukkan bahwa negara serius menuntut aset koruptor, diharapkan efek jera dan pencegahan korupsi akan meningkat.

Evaluasi empiris menunjukkan bahwa meskipun beberapa putusan pengembalian kerugian telah dijatuhkan, realisasi pembayaran masih jauh dari ideal — banyak terpidana menunggak atau gagal membayar penuh..⁹¹

Untuk memperkuat kapasitas pemulihan kerugian negara, lembaga khusus seperti “asset recovery office” atau tim gabungan antar lembaga penegak hukum sangat direkomendasikan, agar pelacakan, pembekuan, dan perampasan aset berjalan lebih sistematis.⁹²

Kesimpulannya, pengembalian kerugian keuangan negara adalah instrumen krusial dalam sistem pemberantasan korupsi di Indonesia, tetapi keberhasilannya sangat bergantung pada reformasi regulasi, efektivitas eksekusi, serta kerjasama antar lembaga — tanpa itu, potensi pemulihan kerugian negara akan sulit direalisasikan secara maksimal.⁹³

⁹¹ Clief Daniel Rewah, “Pengembalian Kerugian Negara Berdasarkan UU No. 20 Tahun 2001,” *Lex Crimen*, 2019

⁹² Kasmanto, “Efektivitas Penerapan Sanksi Pidana Tambahan untuk Pengembalian Kerugian Negara (Studi Kasus Tipikor Semarang),” Tesis Magister Ilmu Hukum UNISSULA, 2018.

⁹³ Kukuh Sudarmanto, Muhammad Alvin Cyzentio & Kadi Sukarna, op. cit., *USM Law Review* (2023).

E. Tinjauan Umum Tentang Pengembalian Keuangan Negara Dari Perspektif Islam

Dalam perspektif Islam, korupsi sering dipahami sebagai bentuk pelanggaran amanah (al-amanah), di mana pejabat publik menyalahgunakan posisi dan kewajiban untuk memperkaya diri secara tidak halal.¹ Oleh karena itu, pengembalian harta hasil korupsi menjadi penting sebagai realisasi pertanggungjawaban moral dan sosial menurut syariah.⁹⁴

Prinsip keadilan ('adl) dalam Islam mengharuskan bahwa harta yang diperoleh secara haram (misalnya dari korupsi) dikembalikan kepada pemilik yang sah atau kepada masyarakat (ummah) jika pemilik asli tidak jelas.³ Hal ini sejalan dengan ajaran Al-Qur'an dan hadits bahwa kekayaan haram tidak mempunyai legitimasi kepemilikan penuh.

Dalam fikih Islam, perampasan aset (confiscation) bisa dikategorikan sebagai hukuman ta'zīr, yaitu hukuman yang fleksibel ditetapkan oleh penguasa (ulil amri) sesuai pertimbangan maslahat (kemaslahatan). Ini memberi landasan yuridis bahwa negara (atau otoritas Muslim) berwenang menyita aset hasil korupsi demi kebaikan umum.⁹⁵

Ajaran Islam juga sangat menekankan konsep

⁹⁴ F Januaris, *Combating Corruption in Indonesia Through Islamic Law*, 2023.

⁹⁵ M. Imdad Al-Kavafi, Ja'far Baehaqi & Maskur Rosyid, "Urgensi Perampasan Aset Dalam Pemberantasan Korupsi: Perspektif Hukum Pidana Islam," *USM Law Review*, 2025.

masalah (kepentingan umum), di mana harta hasil korupsi yang disita dapat dialokasikan kembali untuk kemaslahatan umat — misalnya pembangunan publik, pendidikan, sosial — alih-alih hanya “dikembalikan ke kas negara.

Konsep *ghasb* dalam fikih (pengambilalihan hak orang lain secara paksa) juga relevan: ketika seseorang merebut harta orang lain (dalam hal ini, negara atau masyarakat) melalui tindakan koruptif, maka negara berhak mengambil kembali harta tersebut dan mendistribusikannya sesuai hukum Islam.

Dari segi akuntabilitas spiritual, Islam mendorong pelaku korupsi untuk melakukan taubat (pertobatan) dan istikharah restitusi: mengembalikan harta yang diambil haram sebagai bagian dari tanggung jawab moral dan dosa.⁸ Hadits Nabi menyatakan bahwa harta kejahatan harus dikembalikan atau digunakan untuk kebaikan masyarakat⁹⁶

Lebih lanjut, dalam tradisi Islam, beban pembuktian dapat dipertimbangkan secara berbeda: misalnya, negara bisa menerapkan mekanisme “reverse burden of proof” terhadap terdakwa korupsi, agar lebih mudah memastikan bahwa harta yang disita benar berasal dari perbuatan haram — ini sejalan dengan prinsip syariah untuk menolak kekayaan yang tidak jelas asal-usulnya.

⁹⁶ L. A. Nasution, “Repentance and Restitution in Islamic Criminal Law,” *JS Journal*, 2025.

Penegakan pengembalian kerugian negara dalam perspektif Islam juga dapat menggunakan pendekatan non-conviction based forfeiture (perampasan tanpa pemenjaraan), sebagaimana telah diusulkan dalam rekonstruksi hukum Islam untuk mempercepat proses pemulihan aset.

Dari sisi yuridis nasional, penelitian Magister Ilmu Hukum Unissula menyebut bahwa efektivitas asset recovery dalam kasus korupsi sangat dipengaruhi oleh koordinasi antar lembaga penegak hukum, dan penerapan prinsip syariah (seperti ta'zīr) bisa memperkuat legitimasi moral dan legal pemulihan aset.

Nilai *keadilan restoratif* dalam Islam mendorong agar alih-alih hanya dihukum, pelaku korupsi diberi kesempatan untuk memperbaiki kesalahan melalui restitusi sukarela dan kontribusi kepada masyarakat, sebagai bentuk pemulihan yang lebih manusiawi dan etis.

Konsep *masalah mursala* (kepentingan umum tak tertulis) juga menjadi landasan syariah untuk memperbolehkan negara menggunakan harta hasil korupsi setelah disita untuk program publik yang bermanfaat: ini memperkuat argumentasi bahwa aset harus kembali ke masyarakat, bukan hanya melayani aspek hukuman.⁹⁷

Dalam perspektif Islam, pemidanaan koruptor tidak

⁹⁷ A. Syaifuddin, "Analisis Masalah tentang Perampasan Aset Terpidana Korupsi," *JAT Journal*, 2024.

hanya bersifat retributif tetapi juga preventif: perampasan aset (ta'zīr) sekaligus memberi efek jera, karena pelaku tahu bahwa tidak hanya akan dipenjara tetapi juga kehilangan harta haramnya.⁹⁸

Dari segi kepemilikan, Islam mengajarkan bahwa kekayaan milik umum (masyarakat, negara sebagai wakil rakyat) adalah amanah bersama. Oleh karena itu, menyita hasil korupsi dan mengembalikannya untuk kepentingan umum merupakan bentuk pemulihan amanah tersebut.

Selain itu, Islam menolak riba dan spekulasi (gharar), sehingga harta hasil korupsi yang disimpan dalam bentuk instrumen spekulatif atau bunga tidak sesuai nilai syariah. Oleh karenanya, bagian dari pemulihan negara bisa diarahkan ke investasi syariah atau bentuk wakaf agar aset tersebut digunakan secara halal dan bermanfaat.

Dalam penerapan perampasan aset Islam, otoritas syariah (ulil amri) harus memastikan bahwa proses restitusi berjalan transparan agar tidak disalahgunakan dan untuk menjaga kepercayaan publik bahwa aset tersebut benar disita dan dikelola demi kemaslahatan.

Islam juga mengajarkan perlunya akuntabilitas setelah pengembalian aset: harta yang sudah disita dan dikembalikan tidak boleh disalahgunakan kembali,

⁹⁸ M. Imdad Al-Kavafi, Ja'far Baehaqi & Maskur Rosyid, op. cit., *USM Law Review*, 2025.

melainkan harus dikelola dengan prinsip keadilan (misalnya lewat wakaf, bantuan sosial, pembangunan publik) demi manfaat jangka panjang.

Tantangan praktis dalam menerapkan prinsip Islam pada asset recovery di negara modern termasuk pembuktian asal usul aset korupsi, terutama jika aset disimpan di luar negeri atau melalui pihak ketiga — yang memerlukan kerjasama internasional dan regulasi khusus.

Untuk menjawab tantangan tersebut, rekonstruksi hukum nasional perlu mengadopsi elemen syariah, seperti mekanisme non-conviction-based forfeiture, prinsip reverse burden of proof, dan penggunaan harta hasil kriminalitas untuk kemaslahatan umum, sebagaimana dianalisis dalam kajian Islam.

Model pemulihan kerugian negara berdasarkan perspektif Islam juga selaras dengan semangat konvensi internasional seperti Convention Against Corruption (UNCAC), yang mengedepankan asset recovery sebagai bagian dari pencegahan dan pemulihan kerugian negara.⁹⁹

Kesimpulannya, perspektif Islam menawarkan kerangka etis dan hukum yang sangat kuat untuk pengembalian kerugian keuangan negara: dengan prinsip amanah, maslahah, ta'zīr, dan restitusi, negara tidak hanya

⁹⁹ I. Najjar Alavi, W. Marpaung & A. M. Harahap, op. cit., 2025.

menghukum pelaku korupsi, tetapi juga memastikan bahwa aset haram dikembalikan dan dimanfaatkan kembali demi kebaikan masyarakat secara berkeadilan.¹⁰⁰



¹⁰⁰ A Saman Nst, op. cit., *AHMAR Journal*, 2025.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Regulasi Kewenangan Kejaksaan Dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Melalui Gugatan Perdata Berbasis Kepastian Hukum

Regulasi kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata merupakan bentuk perluasan peran lembaga kejaksaan dalam menjaga keuangan negara sebagai kekayaan publik yang harus dilindungi oleh hukum.¹⁰¹

Secara normatif, kewenangan tersebut bersumber dari Pasal 30 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2004 jo. UU No. 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI, yang secara tegas memberikan hak kepada Jaksa Pengacara Negara (JPN) untuk bertindak dalam dan luar pengadilan demi kepentingan negara.¹⁰²

Regulasi ini memperkuat posisi JPN sebagai *legal representative* pemerintah dalam memulihkan kerugian negara yang timbul akibat perbuatan melawan hukum, baik yang dilakukan oleh pejabat negara maupun pihak swasta.¹⁰³

Selain UU Kejaksaan, dasar hukum penting lain adalah UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan

¹⁰¹ Andi Hamzah, *Hukum Keuangan Negara*, 2021.

¹⁰² Lilik Mulyadi, *Kejaksaan dan Kewenangannya*, 2022.

¹⁰³ D. Prasetyo, "Kewenangan Perdata Kejaksaan dalam Sistem Hukum Nasional," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 2020.

Negara, yang menegaskan bahwa setiap kerugian negara wajib dipulihkan, salah satunya melalui mekanisme gugatan perdata.¹⁰⁴

Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa negara menempatkan Kejaksaan sebagai garda depan dalam memastikan bahwa kerugian keuangan negara tidak menjadi beban publik dan dapat dipulihkan secara efektif melalui instrumen hukum perdata.¹⁰⁵

Dalam konteks kepastian hukum, keberadaan aturan yang eksplisit mengenai wewenang JPN sangat penting agar tindakan pemulihan kerugian negara tidak dipersoalkan secara yuridis oleh tergugat dalam proses litigasi.

Kewenangan Kejaksaan juga diperkuat secara prosedural melalui Peraturan Jaksa Agung No. 7 Tahun 2019 tentang Pedoman Penanganan Perdata dan TUN, yang mengatur mekanisme litigasi, non-litigasi, hingga eksekusi.

Peraturan ini penting karena memberikan standar operasional yang memastikan setiap tindakan JPN tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga konsisten dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam dimensi hukum administrasi negara, kewenangan tersebut termasuk *atributif*, artinya langsung diberikan oleh undang-undang, sehingga Kejaksaan tidak

¹⁰⁴ Sri Nurhayati, *Keuangan Negara dan Mekanisme Pemulihannya*, 2021.

¹⁰⁵ F. Rahman, "Financial Accountability in Government Institutions," *Journal of State Finance*, 2022.

memerlukan delegasi dari institusi lain untuk bertindak.

Selain aspek nasional, Indonesia juga telah meratifikasi *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)* yang mewajibkan negara melakukan *asset recovery*, termasuk melalui mekanisme perdata.¹⁰⁶

Dengan demikian, kewenangan JPN dalam menggugat perdata pihak yang merugikan keuangan negara memiliki legitimasi internasional sebagai bentuk pemenuhan kewajiban negara dalam pemberantasan korupsi dan penyalahgunaan keuangan publik.¹⁰⁷

Dalam konteks kepastian hukum, regulasi yang jelas ini memberikan dasar yang kuat agar gugatan perdata tidak digugurkan hanya karena keberatan formal terkait kewenangan, sebagaimana sering terjadi sebelum lahirnya revisi UU Kejaksaan.

Penjelasan mengenai kerugian negara dalam konteks gugatan perdata seringkali merujuk pada hasil audit BPK atau BPKP, sehingga kolaborasi Kejaksaan dengan lembaga audit negara juga merupakan bagian penting dari legalitas tindakan JPN.

Contoh penerapan kewenangan ini terlihat dalam *Kasus Pasar Antasari Banjarmasin*, di mana Kejaksaan menggugat PT GJW untuk memulihkan kerugian keuangan

¹⁰⁶ UNODC, *UNCAC Implementation Guide*, 2020.

¹⁰⁷ B. Widodo, "Asset Recovery in Transnational Crimes," *Global Justice Journal*, 2021.

daerah sebesar Rp 26 miliar setelah proses pidana tidak dapat memulihkan aset sepenuhnya.¹⁰⁸

Dalam kasus tersebut, pengadilan mengakui legal standing JPN karena kejelasan regulasi yang melandasi gugatan, membuktikan bahwa kepastian hukum merupakan faktor kunci keberhasilan pemulihan kerugian negara.¹⁰⁹

Regulasi kewenangan Kejaksaan juga dikaji dalam penelitian Magister Ilmu Hukum Unissula yang menegaskan bahwa kewenangan JPN sebagai representasi negara sudah tepat namun perlu diperkuat dalam aspek eksekusi dan sinergi antar lembaga guna menjamin kepastian hukum.¹¹⁰

Dengan seluruh konstruksi normatif tersebut, dapat disimpulkan bahwa regulasi kewenangan Kejaksaan dalam gugatan perdata telah memenuhi prinsip kepastian hukum, meskipun implementasinya masih memerlukan penguatan pada aspek teknis, koordinatif, dan administratif.¹¹¹

¹⁰⁸ Kejaksaan RI, *Laporan Tahunan Kejaksaan*, 2022.

¹⁰⁹ M. Amin, "Legal Standing Jaksa Pengacara Negara," *Jurnal Perdata*, 2021.

¹¹⁰ R. P. Handono, "Efektivitas Asset Recovery dalam Perspektif Hukum Islam dan Nasional," *Jurnal Magister Ilmu Hukum Unissula*, 2025.

¹¹¹ M. Zainal Arifin, *Kepastian Hukum dalam Penegakan Hukum Keuangan Negara*, 2023.

B. Hambatan yang Dihadapi Kejaksaan dalam Pengembalian

Kerugian Keuangan Negara melalui Gugatan Perdata

Kejaksaan RI memiliki kewenangan untuk mengajukan gugatan perdata dalam rangka memulihkan kerugian keuangan negara, namun kewenangan tersebut menghadapi berbagai hambatan yang bersumber dari aspek hukum, administratif, hingga teknis pembuktian.¹¹²

salah satu hambatan paling signifikan adalah persoalan pembuktian kerugian keuangan negara yang seringkali memerlukan dokumen lengkap, hasil audit, serta bukti transaksi yang dalam banyak kasus tidak lagi utuh atau telah dihilangkan oleh pelaku.

Selain itu, perbedaan penafsiran terkait “kerugian negara” antara auditor, penyidik, pengadilan, dan pihak tergugat sering menyebabkan proses litigasi berlarut dan memperlambat pemulihan keuangan negara.

Hambatan juga muncul dari kurangnya koordinasi antar lembaga, terutama antara instansi pemerintah yang meminta bantuan hukum dengan Kejaksaan, misalnya dalam penyediaan dokumen, pemberian SKK, atau keseriusan mendukung jalannya gugatan.¹¹³

Tidak jarang instansi pemerintah terlambat

¹¹² Andi Hamzah, *Hukum Kerugian Negara*, 2021.

¹¹³ S. Sutrisno, “Koordinasi Penanganan Perkara Perdata Negara,” *Jurnal Administrasi Negara*, 2020.

memberikan Surat Kuasa Khusus (SKK) kepada Kejaksaan sehingga proses gugatan baru dapat dimulai ketika aset pelaku sudah dialihkan atau sulit dilacak.

Selain itu, hambatan yang bersifat struktural juga muncul akibat keterbatasan jumlah Jaksa Pengacara Negara (JPN) yang memiliki keahlian teknis pada perkara perdata kompleks, terutama yang melibatkan aset besar dan transaksi keuangan rumit.¹¹⁴

Perkara gugatan perdata pemulihan kerugian negara biasanya melibatkan aspek teknis seperti analisis investasi, appraisal aset, audit forensik, dan kontrak bisnis sehingga memerlukan JPN yang memiliki kompetensi multidisipliner.

Kendala berikutnya adalah pelacakan aset (asset tracing) yang tidak optimal, terutama apabila pelaku telah sengaja menyembunyikan atau mengalihkan kekayaannya kepada pihak lain baik di dalam maupun luar negeri.

Di tingkat teknis, hambatan juga terjadi pada proses eksekusi putusan perdata, karena sekalipun Kejaksaan memenangkan gugatan, pelaksanaan putusan sering terhambat oleh ketidakjelasan aset, penyitaan yang sudah dilakukan kreditur lain, atau status aset yang sengketa.¹¹⁵

Permasalahan juga muncul karena beberapa pelaku memanfaatkan kelemahan regulasi eksekusi perdata, seperti

¹¹⁴ I. Prasetyo, *Profesionalisme Jaksa Pengacara Negara*, 2019.

¹¹⁵ Y. Subagyo, "Eksekusi Putusan Gugatan Negara," *Jurnal Peradilan*, 2022.

mengalihkan kepemilikan harta sebelum putusan berkekuatan hukum tetap, sehingga aset negara tidak dapat dipulihkan sepenuhnya.

Hambatan berikutnya adalah resistensi dari pihak tergugat, terutama korporasi besar atau pejabat yang memiliki pengaruh politik, yang seringkali mengajukan upaya hukum berulang seperti banding, kasasi, hingga PK untuk memperlambat eksekusi.

Dari sisi anggaran, Kejaksaan juga menghadapi keterbatasan dalam pembiayaan litigasi, terutama untuk kasus perdata berskala besar yang membutuhkan ahli independen atau biaya appraisal yang tinggi.

Hambatan yuridis lain adalah minimnya peraturan hukum perdata khusus pemulihan aset negara, karena sebagian besar peraturan yang ada masih berfokus pada tindak pidana korupsi, bukan pada pengembalian kerugian melalui gugatan perdata murni.

Contoh konkret hambatan ini dapat dilihat pada Kasus BLBI, di mana upaya Kejaksaan menggugat obligor nakal menghadapi hambatan dokumentasi, aset yang telah dialihkan, hingga proses litigasi yang sangat panjang sehingga pemulihan kerugian negara tidak optimal.¹¹⁶

Hambatan serupa juga terjadi pada Kasus Pasar Turi

¹¹⁶ Kemenkeu RI, *Dokumen Pemulihan Aset BLBI*, 2020.

Surabaya, di mana Kejaksaan menghadapi kesulitan mengeksekusi aset tergugat karena sebagian besar harta telah dialihkan ke pihak ketiga, sehingga nilai kerugian negara belum dapat dipulihkan sepenuhnya.¹¹⁷

Kajian dari Jurnal Magister Ilmu Hukum Unissula menjelaskan bahwa hambatan terbesar JPN justru terletak pada lemahnya integrasi sistem informasi aset negara dan aset pihak yang digugat, sehingga pelacakan dan eksekusi menjadi tidak efektif dalam perspektif kepastian hukum.

Dengan demikian, hambatan Kejaksaan dalam pengembalian kerugian negara melalui gugatan perdata bersifat multidimensi, mencakup aspek hukum, teknis, administratif, politik, dan kelembagaan, sehingga memerlukan solusi komprehensif berbasis kepastian hukum untuk menjamin efektivitas pemulihan aset negara.

C. Solusi dan Strategi Kejaksaan dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara melalui Gugatan Perdata Berbasis Kepastian Hukum

Solusi dan strategi Kejaksaan dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata membutuhkan pendekatan komprehensif yang mencakup aspek hukum, kelembagaan, administrasi, dan pemanfaatan teknologi informasi untuk memastikan pemulihan aset negara

¹¹⁷ Kejaksaan Tinggi Jawa Timur, *Laporan Penanganan Kasus Perdata*, 2022.

berjalan efektif.

Langkah pertama yang menjadi kunci adalah memperkuat landasan hukum melalui penyempurnaan regulasi, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan teknis, agar kewenangan Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam melakukan gugatan perdata tidak diperdebatkan lagi secara yuridis.¹¹⁸

Selain penguatan regulasi, Kejaksaan perlu mengoptimalkan proses legal audit dan pengumpulan bukti sejak awal, terutama dokumen keuangan dan hasil audit BPK atau BPKP, karena kekuatan pembuktian merupakan kunci utama keberhasilan gugatan perdata negara.¹¹⁹

Di sisi kelembagaan, Kejaksaan perlu meningkatkan kompetensi JPN melalui pelatihan khusus yang mencakup hukum perdata, bisnis, keuangan, audit forensik, dan *asset recovery*, mengingat perkara perdata negara bersifat teknis dan multidisipliner.

Untuk memperkuat efektivitas gugatan perdata, perlu dibentuk unit khusus *asset recovery* di tingkat Kejaksaan Agung, Kejati, dan Kejari yang fokus pada pelacakan, pembekuan, penyitaan, dan pemetaan aset pihak yang merugikan negara.

Strategi penting lainnya adalah membangun sistem

¹¹⁸ L. Mulyadi, *Kejaksaan dan Pembaruan Regulasi Hukum*, 2020.

¹¹⁹ BPKP, *Pedoman Audit Investigatif*, 2021.

integrasi data aset nasional, yang menghubungkan data pertanahan, perbankan, transaksi keuangan, dan kepemilikan korporasi, sehingga JPN dapat lebih cepat menelusuri aset pelaku.

Pada tingkat litigasi, Kejaksaan dapat memanfaatkan gugatan *perbuatan melawan hukum* dan *gugatan sederhana* untuk percepatan proses pemulihan ketika nilai kerugian negara tidak terlalu besar atau bukti telah cukup kuat.

Strategi non-litigasi seperti mediasi dan negosiasi pemulihan sukarela (*voluntary settlement*) juga menjadi solusi efektif, terutama bagi kasus yang berpotensi memakan waktu panjang dalam penyelesaian litigasi.¹²⁰

Di samping itu, Kejaksaan dapat menerapkan strategi preventif-represif, yaitu dengan melakukan pendampingan hukum kepada instansi pemerintah sebelum terjadinya kerugian negara, sekaligus menangani gugatan setelah kerugian terjadi.

Untuk memperkuat kepastian hukum, JPN harus memastikan bahwa seluruh proses gugatan dilakukan sesuai standar Peraturan Jaksa Agung No. 7 Tahun 2019, termasuk prosedur SKK, legal opinion, dan *legal assistance*.

Strategi berikutnya adalah meningkatkan kerja sama internasional melalui Mutual Legal Assistance (MLA) dan

¹²⁰ R. Susanto, *Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Negara*, 2020.

extradition treaty dalam rangka pemulihan aset yang berada di luar negeri, terutama dalam perkara korupsi berskala besar.

Kejaksaan juga perlu meningkatkan transparansi melalui publikasi perkembangan penanganan perkara perdata negara, agar proses pemulihan kerugian negara dapat diawasi publik serta mengurangi peluang intervensi politik.

Pada tahap eksekusi, Kejaksaan harus memperkuat koordinasi dengan pengadilan dan kantor lelang negara agar pelaksanaan putusan perdata dapat berjalan efektif dan tidak berlarut, sehingga aset negara dapat segera dipulihkan.

Contoh implementasi strategi ini terlihat pada Kasus Pasar Antasari Banjarmasin, di mana Kejaksaan berhasil memulihkan lebih dari Rp26 miliar melalui kombinasi litigasi perdata, penelusuran aset, dan penyitaan harta tergugat yang sebelumnya dialihkan.¹²¹

Contoh lain adalah Kasus Dugaan Kerugian Negara oleh PT GWP di Subang, di mana JPN mengambil langkah cepat dengan memblokir aset tergugat sebelum putusan berkekuatan hukum tetap, sehingga eksekusi dapat berjalan efektif tanpa hambatan.¹²²

Kajian dari Jurnal Magister Ilmu Hukum Unissula menegaskan bahwa strategi kunci pemulihan aset adalah memperkuat *regulatory framework* dan digitalisasi data aset,

¹²¹ Kejaksaan RI, *Laporan Tahunan Kejaksaan*, 2022.

¹²² Kejaksaan Tinggi Jawa Barat, *Laporan Penanganan Perkara Perdata*, 2023.

karena hambatan terbesar JPN adalah keterbatasan akses informasi aset pelaku.¹²³

Dengan demikian, solusi dan strategi Kejaksaaan dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata harus dilakukan melalui pendekatan regulatif, struktural, teknologis, dan kolaboratif, agar upaya pemulihan aset negara dapat berjalan secara efektif, efisien, dan berlandaskan kepastian hukum.



¹²³ R. Handono, “Optimalisasi Pemulihan Aset Negara dalam Gugatan Perdata,” *Jurnal Magister Ilmu Hukum Unissula*, 2024.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan ,
penulis menyimpulkan :

1. Kewenangan Kejaksaan dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata telah diatur secara jelas melalui berbagai regulasi, seperti UU Kejaksaan, UU Perbendaharaan Negara, UU Tipikor, Peraturan Jaksa Agung, serta instrumen internasional seperti UNCAC. Kewenangan Jaksa Pengacara Negara bersifat atributif dan memberikan legitimasi penuh kepada Kejaksaan untuk mewakili negara dalam penyelesaian sengketa keperdataan. Regulasi ini menunjukkan bahwa kepastian hukum telah tersedia, meskipun penguatan pada aspek pelaksanaan, khususnya proses eksekusi dan digitalisasi aset, masih perlu diperbaiki.
2. Hambatan dalam pemulihan kerugian negara melalui gugatan perdata bersifat multidimensional. Hambatan utama meliputi kesulitan pembuktian kerugian negara, minimnya dokumen, lemahnya koordinasi antar lembaga, keterbatasan SDM JPN, rumitnya pelacakan aset, hingga kendala eksekusi putusan pengadilan. Hambatan non-

teknis seperti intervensi politik dan resistensi tergugat juga memperburuk efektivitas pemulihan aset negara. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi Kejaksaan bukan hanya berupa persoalan hukum, tetapi juga struktural, administratif, dan teknologis.

3. Solusi yang dapat dilakukan Kejaksaan adalah memperkuat struktur regulasi, kompetensi JPN, optimalisasi asset tracing, perluasan kerja sama internasional, memanfaatkan penyelesaian non-litigasi, hingga membangun integrasi data aset nasional. Strategi digitalisasi, peningkatan koordinasi dengan BPK/BPKP dan instansi pemerintah, serta pembentukan unit khusus pemulihan aset (asset recovery) menjadi langkah strategis yang dapat mempercepat pemulihan kerugian negara. Keseluruhan strategi tersebut harus berpijak pada asas kepastian hukum agar tindakan Kejaksaan selalu memiliki kewenangan jelas, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan , ada beberapa saran penulis :

1. Saran Regulatif

Pemerintah dan DPR perlu memperkuat landasan hukum pemulihan aset melalui revisi UU Kejaksaan, pembentukan UU Perampasan Aset, dan regulasi khusus mengenai gugatan perdata negara, sehingga tidak terjadi kekosongan norma dalam eksekusi putusan.

2. Saran Kelembagaan

Kejaksaan perlu meningkatkan kompetensi Jaksa Pengacara Negara melalui pelatihan intensif mengenai hukum perdata, keuangan, audit forensik, dan asset recovery, serta membentuk unit khusus pemulihan aset di seluruh kejaksaan negeri dan tinggi.

3. Saran Teknis dan Administratif

Kejaksaan harus memperkuat koordinasi dengan instansi pemerintah agar pemberian SKK, pengumpulan dokumen, dan dukungan administratif berjalan optimal. Penguatan SOP penanganan gugatan perdata negara menjadi langkah mendesak.

4. Saran Teknologis

Perlu dibangun sistem integrasi data aset nasional yang menghubungkan pertanahan, perbankan, kependudukan, korporasi, dan transaksi keuangan agar pelacakan aset

lebih cepat dan akurat.

5. Saran Penegakan Hukum

Kejaksaan harus lebih agresif dalam pelacakan, pembekuan, dan penyitaan aset, termasuk memanfaatkan MLA dan kerja sama internasional untuk mengejar aset ke luar negeri.

6. Saran Pengawasan dan Transparansi

Kejaksaan perlu meningkatkan keterbukaan informasi terkait penanganan perkara perdata negara agar masyarakat dapat melakukan kontrol publik dan mengurangi potensi penyalahgunaan kewenangan.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku buku

Andi Hamzah, Pemberantasan Korupsi di Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers, 2005.

Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers, 2003.

Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Jakarta: Kencana, 2008.

Friedman, Lawrence M., The Legal System: A Social Science Perspective, New York: Russell Sage Foundation, 1975.

Friedman, Lawrence M., Law and Society, New Jersey: Prentice Hall, 1977.

Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

John H. Merryman, The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Europe and Latin America, 3rd ed., Stanford: Stanford University Press, 2007.

Romli Atmasasmita, Sekitar Masalah Korupsi: Aspek Nasional dan Aspek Internasional, Bandung: Mandar Maju, 2002.

Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta: Rajawali Pers, 2007.

Transparency International, Corruption Perceptions Index 2023, Berlin: Transparency International, 2023.

B. Undang undang

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang Undang Hukum Pidana (KUHP)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang

Kejaksaan Republik Indonesia jo. UU No. 11 Tahun 2021.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001

tentang Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan

Negara.

Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2019

tentang Pedoman Penanganan Perdata dan TUN.

C. Jurnal

Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2019

tentang Pedoman Penanganan Perdata dan TUN.

Handono, R. "Efektivitas Asset Recovery dalam Perspektif Hukum

Islam dan Nasional." Jurnal Magister Ilmu Hukum Unissula,

2025.

Adhi Prabowo, S. "Optimalisasi Asset Recovery dalam Gugatan

Perdata Negara." Jurnal Magister Ilmu Hukum Unissula,

2024.

Prasetyo, D. "Kewenangan Perdata Kejaksaan dalam Sistem Hukum

Nasional." Jurnal Hukum dan Pembangunan, 2020.

Hidayat, F. "Litigasi Gugatan Perdata Negara." Jurnal Perdata

Indonesia, 2021.

Subagyo, Y. "Eksekusi Putusan Perdata dalam Gugatan Negara."

Jurnal Peradilan, 2022.

Rahman, F. “Transparansi Penegakan Hukum dalam Pemulihan Aset Negara.” *Jurnal Kebijakan Publik*, 2021.

