

Pengaturan dan Batasan Kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi

Nadhilah Hakim^{1*}, Hervina Puspitosari²

^{1,2}Magister Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur

Corresponding Author's e-mail : 23068020005@student.upnjatim.ac.id



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 5, No. 4, Agustus 2026

Page: 3291 - 3300

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/3389>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v5i4.3389>

Article History:

Received: 13-07-2026

Revised: 31-08-2026

Accepted: 31-08-2026

Abstract : *Corruption not only results in criminal liability for perpetrators but also causes state financial losses that must be recovered. Under certain circumstances, criminal proceedings may not fully restore such losses, making civil legal mechanisms through the State Attorney necessary. This study aims to analyze the legal framework and limitations governing the authority of the State Attorney in recovering state financial losses resulting from corruption offenses. This research employs a normative juridical method with a descriptive-analytical approach, using statutory, conceptual, and case approaches. Legal materials were collected through library research and analyzed qualitatively. The findings indicate that the authority of the State Attorney is legally grounded in the Law on the Prosecutor's Office, the Anti-Corruption Law, the Indonesian Civil Code, the State Finance Law, the State Treasury Law, and internal regulations of the Prosecutor's Office. The State Attorney may initiate civil proceedings under certain conditions, including insufficient evidence for criminal prosecution, the death of a suspect or defendant, an acquittal, or the discovery of a convicted person's assets after a final and binding judgment. However, the exercise of such authority is limited by the principle of legality, the requirement of a Special Power of Attorney, the clarity of the state loss concerned, proof of an unlawful act, civil procedural law, limitation periods, protection of bona fide third parties, and inter-agency coordination. Since the relevant provisions remain dispersed across various regulations, legal harmonization is required to ensure clearer, more integrated, and legally certain implementation of state financial loss recovery.*

Keywords : *State Attorney, Authority, State Financial Losses, Civil Lawsuit, Corruption Offenses*

Abstrak : Tindak pidana korupsi tidak hanya menimbulkan pertanggungjawaban pidana bagi pelaku, tetapi juga mengakibatkan kerugian keuangan negara yang harus dipulihkan. Dalam kondisi tertentu, mekanisme pidana belum mampu mengembalikan kerugian negara secara optimal sehingga diperlukan penggunaan instrumen hukum perdata melalui Jaksa Pengacara Negara. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan dan batasan kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam mengembalikan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan sifat deskriptif analitis melalui pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Bahan hukum diperoleh melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan Jaksa Pengacara Negara telah memiliki dasar hukum dalam Undang-Undang Kejaksaan, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, serta peraturan internal Kejaksaan. Jaksa Pengacara Negara dapat mengajukan gugatan perdata dalam kondisi tertentu, antara lain ketika bukti pidana tidak mencukupi, tersangka atau terdakwa meninggal dunia, terdakwa diputus bebas, atau ditemukan harta terpidana setelah putusan berkekuatan hukum tetap. Namun, pelaksanaan kewenangan tersebut dibatasi oleh asas legalitas, keharusan adanya Surat Kuasa Khusus, kejelasan objek kerugian negara, pembuktian perbuatan melawan hukum, ketentuan hukum acara perdata, batas daluwarsa, perlindungan pihak ketiga yang beriktikad baik, serta koordinasi

antarlembaga. Pengaturan kewenangan tersebut masih tersebar dalam berbagai peraturan sehingga diperlukan harmonisasi agar pelaksanaannya lebih jelas, terintegrasi, dan memberikan kepastian hukum dalam pengembalian kerugian keuangan negara.

Kata Kunci : Jaksa Pengacara Negara, Kewenangan, Kerugian Keuangan Negara, Gugatan Perdata, Tindak Pidana Korupsi.

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana diamanatkan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Namun, praktik menunjukkan banyaknya pelanggaran hukum, khususnya tindak pidana korupsi yang bersifat sistemik dan merugikan keuangan negara serta rakyat. Korupsi merupakan kejahatan luar biasa yang mengancam perekonomian dan kehidupan berbangsa, sehingga pemberantasannya tidak cukup melalui pemidanaan, tetapi juga harus diarahkan pada pemulihan kerugian keuangan negara (Januar, 2022).

Kejaksaan berwenang di bidang pidana, perdata, dan tata usaha negara, termasuk mengupayakan pengembalian kerugian keuangan negara dengan prinsip *asset recovery* melalui penelusuran, pembekuan, penyitaan, perampasan, dan pengembalian aset, termasuk kerja sama lintas yurisdiksi. Kewenangan tersebut diatur dalam UU Kejaksaan dan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam perkara korupsi, Jaksa Pengacara Negara dapat mengajukan gugatan perdata terhadap pelaku, ahli waris, atau pihak yang menikmati aset hasil korupsi apabila terdapat kerugian keuangan negara dan dasar keperdataan yang dapat dibuktikan (Hamamah & Bahtiar, 2019).

Praktik menunjukkan mekanisme pidana sering belum mampu mengembalikan kerugian secara optimal, seperti pada kasus e-KTP. Karena itu, gugatan perdata menjadi instrumen penting, sebagaimana terlihat dalam Putusan MA No. 121 PK/Pdt/2011 yang menegaskan kewajiban pembayaran uang pengganti meski terpidana tidak memiliki harta. Meskipun demikian, pengaturan kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam pemulihan aset masih terbatas, khususnya terkait penggunaan gugatan perdata dan integrasi antarperaturan (Aji *etal.*, 2016).

Oleh karena itu, penelitian ini relevan untuk mengkaji lebih dalam kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. Rumusan masalah penelitian ini adalah: Bagaimana pengaturan kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam mengembalikan kerugian keuangan negara berdasarkan *ius constitutum*?

METODE PENELITIAN

Penelitian yang digunakan dalam penulisan ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian dengan memberikan penjelasan dan menganalisis secara sistematis terkait peraturan perundang-undangan yang berkaitan. Penelitian hukum normatif dengan ini hukum tidak lagi dipandang sebagai hal yang bersifat semata tetapi telah ditulis dalam bentuk norma, asas, dan lembaga hukum (Wiradipradja, 2015).

Sifat dari penelitian yang digunakan dalam penulisan bersifat deskriptif analitis, adapun pengertian sifat tersebut berfungsi untuk menggambarkan hukum yang diterapkan dalam kenyataan. Tujuan dari sifat penelitian deskriptif analitis ini adalah menggambarkan permasalahan yang memusatkan perhatian terkait adanya penelitian yang dilaksanakan, kemudian kesimpulan yang dibuat dihasilkan dari hasil penelitian yang telah diolah dan dianalisis.

Pendekatan penelitian yang digunakan ialah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual hukum (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah beberapa ketentuan hukum yang berkaitan dengan isu hukum dalam penelitian ini (Diantha, 2016). Pendekatan konseptual hukum (*conceptual approach*) adalah pendekatan penelitian berdasarkan pendapat atau doktrin para ahli hukum dengan

mengikuti perkembangan dalam ilmu hukum guna menemukan jawaban dari isu hukum yang terkait (Marzuki, 2015). Selain itu, metode pendekatan lain yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan kasus sebagai metode ditujukan untuk menganalisis dan memahami bagaimana implikasi hukum dilakukan dalam situasi yang bersifat nyata terjadi atau konkret melalui studi terhadap kasus-kasus tertentu untuk menentukan seberapa efektif hukum berlaku dalam lingkungan masyarakat. Studi kasus yang digunakan pada umumnya kasus yang telah memiliki putusan dari pengadilan berkekuatan hukum tetap (*inkraht*).

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini yaitu pengumpulan data kepustakaan, yang mana penulisan ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data dengan melakukan penelaahan bahan kepustakaan atau data sekunder berupa literatur hukum dalam bahan hukum primer, sekunder dan tertier.

Metode pengumpulan data yang akan digunakan penulis yaitu berupa studi kepustakaan (*library research*). Tahapan yang dilakukan yaitu mengumpulkan dan menyusun data sekunder melalui pengkajian bahan-bahan hukum dan literatur yang telah ditentukan, yang diawali dengan inventarisasi dan klasifikasi seluruh data sekunder tersebut, kemudian dilakukan penyusunan dengan sistematis agar mempermudah penulisan dalam menganalisis mengenai permasalahan terkait Jaksa Pengacara Negara dalam mengembalikan kerugian keuangan negara berdasarkan *ius constitutum* dan menganalisis mengenai pemulihan aset tindak pidana korupsi oleh Jaksa Pengacara Negara dalam rangka pengembalian kerugian keuangan negara.

Proses analisis data merupakan bentuk pengolahan data yang telah dikumpulkan dan ditelaah menggunakan suatu metode dengan mendeteksi data yang telah dihasilkan ke dalam bentuk penjelasan secara sistematis sehingga diperoleh suatu kesimpulan. Penulisan ini menggunakan metode analisis data kualitatif. Metode kualitatif adalah penulisan yang mengacu pada kaidah hukum positif serta norma-norma yang berlaku dalam masyarakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Kewenangan Jaksa Pengacara Negara Dalam Mengembalikan Kerugian Keuangan Negara Asas legalitas konstitusional yang mengakar pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan secara imperatif bahwa setiap tindakan kedinasan yang diambil oleh organ negara harus bertumpu pada koridor hukum tertulis yang sah. Manifestasi dari prinsip *rechtsstaat* ini secara murni melandasi kewenangan keperdataan yang diemban oleh Jaksa Pengacara Negara (Jaksa Pengacara Negara) dalam mengupayakan pemulihan kerugian finansial yang diderita oleh kas negara.

Tindakan litigasi maupun non-litigasi yang dilancarkan oleh Jaksa Pengacara Negara tidak boleh didasarkan pada diskresi bebas yang opak, melainkan wajib berakar kuat pada kodifikasi hukum positif (*ius constitutum*) yang berlaku. Pembatasan normatif ini sangat krusial untuk mencegah terjadinya *detournement de pouvoir* atau penyalahgunaan wewenang, mengingat kapasitas Jaksa Pengacara Negara bertindak mewakili entitas publik dalam ranah privat yang sarat akan dinamika keperdataan.

Pergeseran paradigma hukum dari doktrin negara penjaga malam (*nachtwächterstaat*) menuju konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) secara fundamental telah mengubah hakekat kewenangan intervensi negara dalam ranah privat. Dalam diskursus hukum pascasarjana kontemporer, reposisi ini menuntut peran aktif organ negara (Anindita & Sitanggang, 2022). Intervensi keperdataan tersebut memiliki legitimasi doktrinal yang kuat mengingat pemulihan aset negara secara materiil berkorelasi langsung terhadap pemenuhan hak-hak sosial-ekonomi masyarakat yang dijamin oleh konstitusi. Peran Jaksa Pengacara Negara dalam ranah keperdataan ini mencerminkan pengejawantahan sejati dari fungsi *verzorgingsstaat*, di mana instrumen hukum privat diakomodasi secara aktif sebagai sarana utama demi tercapainya kemaslahatan publik

(*bonum commune*) yang berkeadilan substantif.

Dalam doktrin hukum modern, reposisi negara sebagai juridical person atau badan hukum publik (*rechtspersoon*) memberikan dualitas kapasitas yuridis yang memungkinkannya untuk bertindak secara aktif di ranah privat. Kapasitas keperdataan ini melekat secara eksistensial pada negara untuk memposisikan dirinya sebagai subjek hukum mandiri yang memiliki hak privat penuh dalam memelihara serta mempertahankan integritas kekayaan finansialnya. Konsekuensinya, ketika terjadi reduksi terhadap aset atau kekayaan negara akibat perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) seperti tindak pidana korupsi, negara menempati

Kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak dirugikan yang berhak menuntut ganti kerugian keperdataan. Operasionalisasi dari hak menuntut tersebut kemudian dimanifestasikan melalui lembaga Jaksa Pengacara Negara (Jaksa Pengacara Negara) yang bertindak atas nama negara selaku kuasa hukum resmi demi memulihkan ketimpangan fiskal publik di muka peradilan perdata.

Penempatan instrumen gugatan keperdataan oleh Jaksa Pengacara Negara (Jaksa Pengacara Negara) sebagai *ultimum remedium* menegaskan fungsinya sebagai sarana pamungkas yang strategis dalam tata rupa pemulihan aset (*asset recovery*) negara. Doktrin ini dioperasionalkan secara ketat ketika mekanisme hukum pidana konvensional mengalami jalan buntu (*deadlock*), seperti adanya kendala pembuktian kesalahan subjek hukum, meninggalnya tersangka, atau raibnya aset terpidana sebelum dieksekusi (Januar, 2023). Melalui koridor keperdataan berbasis gugatan Perbuatan Melawan Hukum (PMH), Jaksa Pengacara Negara diberikan diskresi yuridis untuk menerobos rigiditas hukum acara pidana dengan menggunakan standar pembuktian *preponderance of evidence* yang berfokus pada pemulihan objek kerugian finansial secara riil.

Konstruksi normatif tersebut secara eksplisit diakomodasi dalam skema Pasal 32 hingga Pasal 34 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang melegitimasi hak menuntut negara di ranah privat demi menjamin bahwa hak fiskal publik tidak lenyap begitu saja akibat kendala penuntutan pidana. Oleh karena itu, penempatan jalur perdata sebagai senjata pamungkas ini tidak sekadar berfungsi sebagai pelengkap, melainkan menjadi pilar penegakan hukum progresif yang menjamin tegaknya keadilan ekonomi serta penyelamatan keuangan negara secara utuh.

Penerapan doktrin *corrective justice* (keadilan korektif) memberikan membenaran moral dan yuridis yang fundamental terhadap urgensi memulihkan distorsi finansial yang dialami oleh negara akibat tindak pidana korupsi. Perbuatan koruptif secara langsung menciptakan ketimpangan materiil yang merusak tatanan hukum, di mana pelaku menikmati pengayaan tidak sah (*unjust enrichment*) atas beban hak fiskal publik yang seharusnya dikuasai oleh entitas negara (Al Muqarrama *et al.*, 2026). Gugatan perdata yang dilayangkan oleh Jaksa Pengacara Negara (Jaksa Pengacara Negara) hadir sebagai instrumen reifikasi hukum yang berfungsi aktif untuk meniadakan dampak kerugian ekonomi tersebut melalui penuntutan ganti rugi secara riil dan proporsional (Prapmasari & Nugraheni, 2025). Berbeda dengan penalaran hukum pidana yang menitikberatkan pada aspek retributif atau penghukuman badan, operasionalisasi gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara ini murni berorientasi pada pemulihan ekuilibrium neraca keuangan negara ke posisi semula (*status quo ante*). Oleh karena itu, melalui lensa keadilan korektif, keberhasilan eksekusi keperdataan tersebut tidak hanya mengeliminasi keuntungan haram dari tangan pelaku, melainkan juga menegakkan kembali moralitas hukum dan keadilan distributif yang sempat cedera demi kemaslahatan publik.

Manifestasi struktural Kejaksaan dalam mengoptimalkan pemulihan aset negara tersebut menemukan sinergi yuridisnya dalam kerangka hukum materiil pemberantasan tindak pidana korupsi. Secara eksplisit, ketentuan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 memberikan kewenangan atributif kepada penyidik untuk menyerahkan berkas perkara kepada

Jaksa Pengacara Negara (Jaksa Pengacara Negara) apabila unsur pidana dinyatakan tidak cukup bukti namun nyata terdapat kerugian keuangan negara. Doktrin ini menegaskan adanya demarkasi tegas antara pertanggungjawaban pidana yang bersifat personal dengan pemulihan hak kebendaan publik yang bersifat material. Melalui mekanisme tersebut, Jaksa Pengacara Negara menginisiasi gugatan Perbuatan Melawan Hukum (PMH) berbasis Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata guna mengeliminasi kekosongan penegakan hukum akibat gagalnya penuntutan penal. Fleksibilitas jalur keperdataan ini kemudian diekspansikan oleh pembentuk undang-undang ke dalam berbagai kondisi anomali hukum lainnya yang kerap merugikan negara.

Kodifikasi hukum positif di Indonesia memberikan legitimasi bagi Jaksa Pengacara Negara untuk mengintervensi kebuntuan hukum (deadlock) yang disebabkan oleh faktor biologis subjek hukum. Berdasarkan Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, Jaksa Pengacara Negara diberikan legal standing mutlak untuk mengajukan atau melanjutkan gugatan perdata terhadap ahli waris dari tersangka atau terdakwa korupsi yang meninggal dunia dalam proses peradilan. Logika hukum yang melandasinya bertumpu pada asas bahwa kewajiban memulihkan kerugian keuangan negara melekat pada harta kekayaan yang diwariskan, sepanjang aset tersebut bersumber dari perolehan yang tidak sah. Instrumen khusus ini mencegah terjadinya pengurangan kekayaan negara akibat gugurnya tuntutan pidana demi hukum seiring wafatnya pelaku utama (Sitepu *et al.*, 2024). Selain menghadapi hambatan kematian subjek hukum, yurisdiksi keperdataan Jaksa Pengacara Negara juga mencakup skenario di mana proses pidana berjalan penuh namun berakhir dengan putusan yang tidak memidana pelaku.

Ketentuan mengenai keadaan tersebut diatur dalam Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menegaskan bahwa putusan bebas tidak menghapus hak negara untuk menuntut kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata. Eksistensi pasal ini memastikan bahwa putusan peradilan pidana yang tidak menjatuhkan hukuman badan tidak serta-merta menggugurkan hak keperdataan negara untuk menuntut pengembalian kerugian finansial yang nyata terjadi. Jaksa Pengacara Negara menggunakan putusan pidana tersebut sebagai basis fakta materiil untuk membuktikan adanya unsur kerugian dalam gugatan perdata secara independen. Pendekatan ini selaras dengan prinsip kebebasan hakim perdata untuk menilai perbuatan melawan hukum tanpa terikat secara mutlak pada vonis pengadilan penal. Di samping pemulihan pasca-putusan yang tidak memidana, tantangan penegakan hukum juga sering kali muncul ketika harta kekayaan pelaku baru teridentifikasi setelah proses persidangan pidana selesai.

Guna mengantisipasi penyembunyian hasil kejahatan tersebut, Pasal 38C Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 memberikan instrumen intervensi pasca-putusan yang sangat progresif bagi Jaksa Pengacara Negara. Ketentuan ini melegitimasi Jaksa Pengacara Negara untuk melayangkan gugatan perdata terhadap harta benda terpidana yang baru diketemukan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht*). Langkah litigasi ini menjadi solusi krusial apabila pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti tidak dapat dieksekusi akibat keterbatasan aset yang disita sebelumnya. Melalui kewenangan ini, negara memiliki daya jangkauan jangka panjang untuk mengejar kekayaan hasil korupsi yang sengaja dikaburkan oleh pelaku melalui berbagai modus rekayasa hukum. Seluruh anyaman regulasi anti-korupsi tersebut pada dasarnya tidak berdiri sendiri, melainkan berkelindan erat dengan rezim tata kelola perbendaharaan negara.

Sinkronisasi regulasi tersebut berhilir pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pasal 59 Undang-Undang Perbendaharaan Negara meletakkan asas fundamental bahwa setiap kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melanggar hukum atau kelalaian wajib diganti secara penuh oleh pihak yang bertanggung jawab. Dalam konteks ini, Jaksa Pengacara

Negara bertindak sebagai lengan eksekutif peradilan yang mengeksekusi Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian yang diterbitkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Ruang lingkup kekayaan negara yang didefinisikan secara komprehensif dalam undang-undang keuangan negara menjadi batas objek materiil yang wajib dilindungi oleh Jaksa Pengacara Negara di muka persidangan. Kedaulatan fiskal yang dilindungi oleh hukum domestik ini pada akhirnya memperoleh penguatan global melalui adopsi instrumen hukum internasional.

Ratifikasi United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 memperluas dimensi yuridis kewenangan Jaksa Pengacara Negara ke ranah lintas batas negara (cross-border). Mandat Pasal 43 dan Pasal 53 UNCAC mewajibkan Indonesia menyediakan mekanisme gugatan keperdataan yang akomodatif guna memfasilitasi pemulihan aset di yurisdiksi asing. Ketentuan internasional ini memperkuat legal capacity Jaksa Pengacara Negara dalam melakukan pelacakan, pemblokiran, dan penyitaan aset koruptor yang disembunyikan di pusat-pusat keuangan global. Secara filosofis, integrasi hukum global dan domestik ini ditujukan untuk menegakkan doktrin larangan pengayaan tidak sah (unjust enrichment) atas beban hak-hak sosial masyarakat. Melalui seluruh jalinan normatif ius constitutum ini, kewenangan keperdataan Jaksa Pengacara Negara bertransformasi menjadi pilar penegakan hukum yang utuh, komprehensif, dan responsif terhadap dinamika hukum modern.

Legitimasi operasional Jaksa Pengacara Negara (Jaksa Pengacara Negara) dalam memulihkan kekayaan publik secara eksplisit diakomodasi melalui ketentuan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ketentuan normatif tersebut memberikan mandat kepada penyidik untuk menyerahkan berkas perkara kepada Jaksa Pengacara Negara guna melakukan gugatan perdata apabila unsur pidana dinyatakan tidak cukup bukti, namun secara faktual nyata terdapat kerugian keuangan negara.

Konstruksi hukum ini secara fundamental menegaskan adanya asas pemisahan pertanggungjawaban yuridis yang tegas antara ranah hukum penal dan ranah keperdataan. Konsekuensinya, kegagalan pemenuhan unsur-unsur delik pidana oleh penuntut umum tidak serta-merta mengeliminasi hak absolut negara untuk menuntut pengembalian kerugian finansial yang timbul (Januar, 2022). Rezim hukum anti-korupsi di Indonesia memposisikan jalur keperdataan ini sebagai mekanisme otonom untuk menyelamatkan aset publik dari potensi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*).

Kemandirian mekanisme keperdataan tersebut terbukti menjadi solusi krusial ketika proses penegakan hukum penal terhambat oleh faktor biologis berupa kematian subjek hukum. Melalui Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, Jaksa Pengacara Negara diberikan kewenangan atributif untuk melayangkan gugatan perdata terhadap ahli waris tersangka korupsi yang meninggal dunia dalam tahap penyidikan.

Batasan Terkait Kewenangan Jaksa Pengacara Negara Mengembalikan Kerugian Keuangan Negara

Kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam mengembalikan kerugian keuangan negara merupakan kewenangan yang lahir dari hukum positif. Karena itu, pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari batas-batas hukum yang mengaturnya. Dalam konteks negara hukum, kewenangan tersebut tidak boleh dimaknai sebagai kekuasaan yang bebas tanpa pembatasan, tetapi harus dijalankan berdasarkan asas legalitas, kepastian hukum, proporsionalitas, dan penghormatan terhadap hak-hak pihak lain.

Pembatasan ini penting dikarenakan Jaksa Pengacara Negara bertindak dalam ranah perdata, yaitu ruang hukum yang menempatkan para pihak dalam kedudukan yang setara di hadapan pengadilan. Tujuan utama dari adanya keterlibatan Jaksa Pengacara Negara bukan semata-mata memenangkan perkara, melainkan memulihkan hak keperdataan negara melalui prosedur hukum yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, keberhasilan

pengembalian kerugian negara tidak hanya diukur dari jumlah aset yang berhasil dipulihkan, tetapi juga dari kepatuhan terhadap hukum acara, kekuatan pembuktian, dan perlindungan terhadap pihak-pihak yang berkepentingan baik. Adapun batasan kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam mengembalikan kerugian keuangan negara dapat adalah sebagai berikut:

1. Adanya batasan berdasarkan asas legalitas

Jaksa Pengacara Negara bertindak apabila terdapat dasar hukum yang memberikan kewenangan kepadanya. Setiap tindakan organ negara harus memiliki legitimasi yang jelas. Sehingga, tindakan Jaksa Pengacara Negara dalam mengajukan gugatan, melakukan negosiasi, memberikan pertimbangan hukum, atau melakukan tindakan hukum lain tidak boleh hanya didasarkan pada kebutuhan praktis untuk menyelamatkan keuangan negara, tetapi harus bertumpu pada peraturan perundang-undangan. Dasar kewenangan tersebut diatur dalam Undang-Undang Kejaksaan, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Keuangan Negara, serta peraturan internal Kejaksaan. Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan memberikan kewenangan kepada Kejaksaan untuk bertindak di bidang perdata dan tata usaha negara. Selain itu, Pasal 30A Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 juga memperkuat peran Kejaksaan dalam pemulihan aset melalui kegiatan penelusuran, perampasan, dan pengembalian aset perolehan tindak pidana kepada negara, korban, atau pihak yang berhak (Zamroni, 2024). Akan tetapi, meskipun telah terdapat dasar hukum tersebut tidak berarti bahwa Jaksa Pengacara Negara dapat bertindak secara mutlak. Kewenangan Jaksa Pengacara Negara tetap harus digunakan sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan. Apabila tindakan hukum dilakukan tanpa dasar kewenangan atau melampaui ruang lingkup kewenangan yang diberikan, maka tindakan tersebut dapat dipersoalkan sebagai tindakan *ultra vires* atau tindakan yang melampaui kewenangan.

2. Adanya surat kuasa khusus

Jaksa Pengacara Negara dalam perkara perdata, bertindak sebagai kuasa hukum yang mewakili negara, pemerintah, lembaga negara, instansi pemerintah, BUMN, BUMD, atau pihak lain yang secara hukum memberikan kuasa. Sehingga dalam melakukan gugatan perdata, Surat Kuasa Khusus menjadi dasar Jaksa Pengacara Negara untuk bertindak di hadapan pengadilan maupun di luar pengadilan. Tanpa Surat Kuasa Khusus yang jelas, kedudukan hukum Jaksa Pengacara Negara dapat dipersoalkan oleh pihak lawan melalui eksepsi formil. Oleh karena itu, Surat Kuasa Khusus harus memuat identitas pemberi kuasa, penerima kuasa, ruang lingkup perkara, objek sengketa, serta tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara.

3. Objek kerugian negara

Dalam konteks tindak pidana korupsi, gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara memperoleh dasar dari Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34, dan Pasal 38C Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ketentuan tersebut membuka ruang bagi negara untuk menuntut pengembalian kerugian melalui mekanisme perdata, terutama ketika jalur pidana tidak dapat sepenuhnya digunakan. Keadaan tersebut antara lain terjadi ketika unsur pidana tidak cukup terbukti tetapi kerugian negara nyata, tersangka atau terdakwa meninggal dunia, terdakwa diputus bebas, atau ditemukan harta benda terpidana setelah putusan berkekuatan hukum tetap. Gugatan perdata tidak boleh diajukan hanya berdasarkan dugaan. Objek kerugian harus didukung oleh data yang jelas, seperti hasil audit, laporan pemeriksaan, dokumen transaksi, putusan pengadilan, atau alat bukti lain yang menunjukkan adanya kerugian negara. Dengan demikian, batasan objek kerugian berfungsi untuk mencegah agar gugatan perdata tidak digunakan secara spekulatif.

4. Adanya pembuktian perbuatan melawan hukum

Gugatan perdata yang diajukan oleh Jaksa Pengacara Negara pada umumnya

dikonstruksikan sebagai gugatan perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Oleh karena itu, Jaksa Pengacara Negara harus mampu membuktikan adanya perbuatan melawan hukum, adanya kesalahan, adanya kerugian, serta adanya hubungan kausal antara perbuatan tergugat dan kerugian negara. Unsur-unsur tersebut harus dibuktikan secara kumulatif. Artinya, apabila salah satu unsur tidak terbukti, gugatan berpotensi ditolak oleh hakim. Kedudukan negara sebagai pihak yang dirugikan tidak secara otomatis membuat gugatan Jaksa Pengacara Negara dikabulkan. Negara tetap harus membuktikan dalilnya sesuai dengan hukum acara perdata.

5. Hukum Acara Perdata

Dalam mengajukan gugatan ke pengadilan, Jaksa Pengacara Negara memiliki kedudukan yang setara dengan tergugat dan juga harus mengikuti segala proses tahapan dalam hukum acara perdata. Setiap tahapan harus dilakukan secara sah. Apabila terdapat cacat formil, seperti kesalahan pihak, ketidakjelasan objek gugatan, atau petitum yang tidak sesuai dengan posita, maka gugatan dapat dinyatakan tidak dapat diterima.

6. Batas daluarsa gugatan

Pasal 1967 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menentukan bahwa segala tuntutan hukum, baik yang bersifat kebendaan maupun perorangan, hapus karena lewat waktu tiga puluh tahun. Ketentuan ini menunjukkan bahwa hak menuntut negara melalui gugatan perdata tetap memiliki batas waktu. Oleh karenanya, Jaksa Pengacara Negara harus bertindak secara cermat dan cepat setelah ditemukan adanya kerugian keuangan negara. Keterlambatan dalam mengajukan gugatan dapat melemahkan posisi negara, baik dari sisi hak menuntut maupun dari sisi pembuktian. Semakin lama suatu perkara dibiarkan, semakin besar kemungkinan aset dialihkan, disamarkan, atau sulit ditelusuri.

7. Batasan dalam hubungan antara gugatan perdata dan proses pidana

Dalam tindak pidana korupsi, hukum pidana tetap berfungsi untuk membuktikan kesalahan pelaku dan menjatuhkan pidana, sedangkan gugatan perdata berfungsi untuk memulihkan kerugian negara. Keduanya memiliki tujuan, karakter, dan standar pembuktian yang berbeda. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memang membuka ruang bagi gugatan perdata dalam keadaan tertentu. Misalnya, Pasal

32 ayat (2) menyatakan bahwa putusan bebas tidak menghapus hak negara untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara. Namun, ketentuan ini tidak berarti negara secara otomatis menang dalam gugatan perdata setelah putusan bebas. Jaksa Pengacara Negara tetap harus membuktikan adanya perbuatan melawan hukum dan kerugian negara berdasarkan standar pembuktian perdata. Hubungan antara jalur pidana dan jalur perdata harus ditempatkan secara proporsional. Jalur perdata dapat menjadi instrumen pemulihan, tetapi tidak boleh digunakan untuk mengabaikan prinsip-prinsip pembuktian dan perlindungan hak dalam proses peradilan.

8. Perlindungan pihak ketiga beritikad baik

Aset dari hasil tindak pidana korupsi sering kali dialihkan kepada pihak lain, baik melalui jual beli, hibah, penitipan, penggunaan nama orang lain, maupun skema korporasi. Namun, tidak semua pihak ketiga dapat secara otomatis dianggap beritikad buruk. Apabila pihak ketiga memperoleh aset melalui transaksi yang sah, dengan nilai yang wajar, dan tanpa mengetahui bahwa aset tersebut berasal dari tindak pidana, maka hak pihak ketiga tersebut harus dilindungi. Sehingga, Jaksa Pengacara Negara harus berhati-hati untuk menarik pihak ketiga sebagai pihak tergugat maupun turut tergugat. Keberadaan pihak ketiga sendiri diperlukan oleh Jaksa Pengacara Negara untuk membuktikan bahwa pihak ketiga tersebut. mengetahui, patut menduga, atau memperoleh manfaat dari aset yang berasal dari tindak pidana atau perbuatan

melawan hukum. Tanpa pembuktian tersebut, gugatan terhadap pihak ketiga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam lalu lintas keperdataan.

9. Koordinasi kelembagaan dan larangan penyalahgunaan wewenang

Jaksa Pengacara Negara tidak dapat bekerja sendiri dalam mengembalikan kerugian keuangan negara. Pemulihan kerugian negara membutuhkan koordinasi dengan berbagai pihak, seperti instansi yang dirugikan, auditor negara, penyidik, penuntut umum, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, kementerian/lembaga, BUMN/BUMD, serta lembaga yang memiliki data mengenai aset. Perlu adanya koordinasi kelembagaan yang dapat menjadi batas sekaligus sebagai syarat efektivitas dari kewenangan Jaksa Pengacara Negara. Tanpa data aset, dokumen kerugian, dan informasi transaksi yang memadai, gugatan perdata akan sulit dibuktikan. Sebaliknya, apabila koordinasi berjalan baik, Jaksa Pengacara Negara dapat menyusun gugatan yang lebih kuat, menelusuri aset secara lebih tepat, dan mengoptimalkan peluang pengembalian kerugian negara.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, kewenangan Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam mengembalikan kerugian keuangan negara telah memiliki dasar hukum dalam berbagai peraturan, antara lain Undang-Undang Kejaksaan, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, KUH Perdata, Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, serta peraturan internal Kejaksaan. JPN berwenang melakukan tindakan hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan, termasuk mengajukan gugatan perdata apabila mekanisme pidana belum mampu memulihkan kerugian negara secara optimal. Gugatan dapat diajukan dalam kondisi tertentu, seperti tidak cukup bukti pidana, tersangka meninggal dunia, terdakwa dibebaskan, ditemukan aset baru, atau pembayaran uang pengganti tidak terlaksana. Namun, pelaksanaan kewenangan tersebut tetap dibatasi oleh asas legalitas, ketentuan hukum acara perdata, perlindungan pihak ketiga yang beritikad baik, serta kewajiban koordinasi antarlembaga.

Saran

Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi dan pembaruan peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam pemulihan aset tindak pidana korupsi guna mewujudkan pengaturan yang lebih terintegrasi, jelas, efektif, dan memberikan kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Aji, A. W., Putrajaya, N. S., & Pujiyono. (2016). Peran Kejaksaan Dalam Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi: Studi Di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah. *Diponegoro Law Journal*, 5(3), 1–13. DOI: <https://doi.org/10.14710/dlj.2016.12576>
- Al Muqarrama, Arsyad, N., & Hasbi, H. (2026). Gugatan Perdata Jaksa Pengacara Negara Atas Uang Pengganti Yang Diabaikan: Efektivitas Pemulihan Kerugian Negara Dalam Perkara Korupsi. *JurnalDialogica*, 1(2).
- Anindita, S. L., & Sitanggang, E. F. (2022). Penyelesaian Sengketa Bedrog Dalam Perjanjian Jual Beli Kayu: *Onrechtmatige Daad* Atau *Wederrechtelijk*? Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 449 K/Pid/2001. *JurnalHukum&Pembangunan*, 52(1), Article 14. DOI: <https://doi.org/10.21143/jhp.vol52.no1.3334>
- Diantha, I. M. P. (2016). Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum. Prenada Media Group.

- Hamamah, F., & Bahtiar, H. H. (2019). Model Pengembalian Aset (Asset Recovery) Sebagai Alternatif Memulihkan Kerugian Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi. *Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam*, 4(2), 193–204. DOI: <https://doi.org/10.24235/Mahkamah.V4i2.5375>
- Januar, F. R. (2022). Konstruksi Hukum Tuntutan Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Oleh Jaksa Pengacara Negara Terhadap Terdakwa Tindak Pidana Korupsi Yang Diputus Bebas. *Lex Lata: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, 4(3), 362–383. DOI: <https://doi.org/10.28946/Lexl.V4i3.2219>
- Marzuki, P. M. (2015). *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Kencana.
- Prapmasari, D., & Nugraheni, D. B. (2025). Kewenangan Jaksa Pengacara Negara Sebagai Mediator Dalam Menentukan Nilai Ganti Kerugian Pembangunan Jalan Tol Solo–Yogyakarta Ditinjau Dari Asas Keadilan. *Tunas Agraria*, 8(3), 472–487. DOI: <https://doi.org/10.31292/Jta.V8i3.491>
- Sitepu, A., Sulaiman, & Yulia. (2024). Implementasi Tugas Kejaksaan Sebagai Jaksa Pengacara Negara Dalam Menyelesaikan Kasus Perdata Di Luar Pengadilan: Studi Penelitian Di Kejaksaan Negeri Aceh Tengah. *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, 12(1), 144–158. DOI: <https://doi.org/10.29103/Sjp.V12i1.15291>
- Wiradipradja, E. S. (2015). *Penuntun Praktis Metode Penelitian Dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*. Keni Media.
- Zamroni, M. (2024). Konsep Kewenangan Dalam Perspektif Hukum Perdata. *Mimbar Hukum*, 36(2), 495–517. DOI: <https://doi.org/10.22146/Mh.V36i2.13000>