



Kebijakan Non-Penahanan Tersangka Korupsi yang Mengembalikan Kerugian Negara pada Tahap Penyidikan oleh Kejaksaan

The Prosecutor's Office Policy on the Non-Detention of Corruption Suspects Returning State Financial Losses during Investigation Stage

Gios Adhyaksa¹, Cucun Cundaya Fitria Sari², Anthon Fathanudien³, & Diding Rahmat⁴

^{1,2,3}Universitas Kuningan

⁴Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma

Article Info

Corresponding Author:

Gios Adhyaksa

✉ gios.adhyaksa@uniku.ac.id

History:

Submitted: 05-05-2026

Revised: 30-06-2026

Accepted: 30-06-2026

Keyword:

Asset Recovery; Corruption Crime; Equality Before the Law; Non-Detention Policy; Pretrial Detention.

Kata Kunci:

Kebijakan Non-Penahanan; Pemulihan Aset; Penahanan dalam KUHP; Sama Di Hadapan Hukum; Tindak Pidana Korupsi.

Abstract

This study aims to analyze the juridical basis of the non-detention policy for corruption suspects who return state financial losses during the investigation stage conducted by the Prosecutor's Office, as well as its implications for legal certainty, equality before the law, and the effectiveness of corruption eradication. This research employs a normative juridical method using statutory and conceptual approaches. Legal materials were collected through library research and analyzed qualitatively using grammatical, systematic, and teleological interpretation. The findings indicate that the non-detention policy does not conflict with criminal procedural law, provided that the objective and subjective requirements for detention under the Criminal Procedure Code are fulfilled. However, the return of state financial losses cannot serve as the sole basis for non-detention because it does not eliminate criminal liability. The novelty of this study lies in analyzing the non-detention policy as a shift from a retributive approach toward asset recovery. This study recommends establishing internal prosecutorial guidelines containing clear normative parameters to ensure legal certainty, equality before the law, and effective corruption eradication.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis dasar yuridis kebijakan non-penahanan terhadap tersangka tindak pidana korupsi yang mengembalikan kerugian negara pada tahap penyidikan oleh kejaksaan serta implikasinya terhadap kepastian hukum, *equality before the law*, dan efektivitas pemberantasan korupsi. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan hukum diperoleh melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif menggunakan penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan non-penahanan tidak bertentangan dengan hukum acara pidana sepanjang memenuhi syarat objektif dan subjektif penahanan dalam KUHP. Namun, pengembalian kerugian negara tidak dapat dijadikan dasar tunggal non-penahanan karena tidak menghapus pertanggungjawaban pidana. Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis kebijakan non-penahanan sebagai pergeseran orientasi penegakan hukum dari pendekatan retributif menuju *asset recovery*. Penelitian ini merekomendasikan penyusunan pedoman internal Kejaksaan yang memuat parameter normatif guna menjamin kepastian hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan efektivitas pemberantasan korupsi.



Copyright © 2026 by
Jurnal Hukum Mimbar
Justitia.

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of the Constitutional Court.

<https://doi.org/10.35194/jhmj.v12i1.6218>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Tindak pidana korupsi merupakan salah satu bentuk kejahatan yang berdampak serius terhadap penyelenggaraan pemerintahan, stabilitas ekonomi, serta pemenuhan hak-hak sosial masyarakat.¹ Praktik korupsi tidak hanya menyebabkan kerugian keuangan negara, tetapi juga menurunkan kualitas pelayanan publik, menghambat pembangunan, serta melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap institusi penegak hukum. Oleh karena itu, pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia ditempatkan sebagai bagian penting dalam pembangunan hukum nasional yang harus dilakukan secara konsisten, tegas, dan berorientasi pada kepastian hukum, keadilan, serta kemanfaatan.²

Dalam sistem peradilan pidana Indonesia, Kejaksaan memiliki posisi strategis dalam penanganan perkara korupsi. Selain berwenang melakukan penuntutan, Kejaksaan dalam tindak pidana tertentu, termasuk korupsi, diberikan kewenangan melakukan penyidikan. Posisi tersebut menjadikan Kejaksaan tidak hanya berfungsi sebagai institusi represif dalam penegakan hukum pidana, tetapi juga sebagai aktor penting dalam pemulihan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. Orientasi pemulihan kerugian negara kemudian berkembang menjadi salah satu pendekatan yang dipandang penting dalam kebijakan penegakan hukum tindak pidana korupsi.³

Dalam praktiknya, muncul kebijakan di lingkungan Kejaksaan yang memberikan ruang untuk tidak melakukan penahanan terhadap tersangka tindak pidana korupsi yang mengembalikan kerugian negara pada tahap penyidikan. Kebijakan tersebut pada dasarnya diarahkan untuk mendorong optimalisasi pengembalian keuangan negara dengan asumsi bahwa pemulihan aset negara sama pentingnya dengan pertanggungjawaban pidana pelaku. Pengembalian kerugian negara dipandang dapat menjadi pertimbangan dalam proses penegakan hukum tanpa menghapus pertanggungjawaban pidana pelaku. Akan tetapi, kebijakan tersebut memunculkan perdebatan karena berpotensi dipersepsikan sebagai bentuk pelanggaran penegakan hukum terhadap pelaku korupsi.⁴

¹ Dwi Atmoko dan Amalia Syauket, "Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi Ditinjau dari Perspektif Dampak Serta Upaya Pemberantasan," *Binamulia Hukum* 11, no. 2 (2022): 177–91.

² Atmoko dan Syauket, "Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi Ditinjau dari Perspektif Dampak Serta Upaya Pemberantasan."

³ Syamsul Bachri, "Kewenangan kejaksaan terhadap tindak pidana korupsi atas kerugian keuangan negara," *Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan* 19, no. 1 (2020): 1026–39.

⁴ Emerson Yuntho, "Melemahnya Efek Jera Pemberantasan Korupsi" *Jawa Pos*, Jumat, 27 Februari 2009.

Secara normatif, pengembalian kerugian negara memang tidak menghapus pertanggungjawaban pidana. Ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (UU Tipikor) menegaskan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapus dipidananya pelaku tindak pidana korupsi. Dengan demikian, pengembalian kerugian negara hanya dapat diposisikan sebagai faktor yang dipertimbangkan dalam proses penegakan hukum, bukan sebagai dasar penghapusan pidana ataupun perlakuan istimewa terhadap tersangka. Pada titik inilah muncul persoalan hukum mengenai sejauh mana pengembalian kerugian negara dapat dijadikan dasar kebijakan non-penahanan pada tahap penyidikan.

Di sisi lain, kebijakan non-penahanan terhadap tersangka korupsi yang mengembalikan kerugian negara menimbulkan persoalan yuridis berkaitan dengan tujuan dan syarat penahanan sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Penahanan pada hakikatnya merupakan upaya paksa yang dilakukan untuk kepentingan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di persidangan dengan mempertimbangkan adanya kekhawatiran tersangka melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti, maupun mengulangi tindak pidana. Dalam konteks tersebut, timbul pertanyaan mengenai apakah pengembalian kerugian negara dapat dijadikan pertimbangan utama untuk tidak melakukan penahanan, sementara syarat subjektif dan objektif penahanan tetap melekat pada perkara tindak pidana korupsi. Kondisi ini memperlihatkan adanya ketegangan antara orientasi pemulihan keuangan negara dengan prinsip kepastian hukum dan kesetaraan perlakuan di hadapan hukum (*equality before the law*).⁵

Permasalahan tersebut semakin penting dikaji karena kebijakan non-penahanan berpotensi menimbulkan implikasi yuridis maupun sosiologis. Dari aspek yuridis, kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakseragaman penerapan hukum apabila tidak didasarkan pada parameter yang jelas dan terukur. Dari aspek sosiologis, kebijakan tersebut dapat menimbulkan persepsi publik bahwa tersangka tindak pidana korupsi memperoleh perlakuan yang lebih lunak dibandingkan pelaku tindak pidana lain, terutama apabila pengembalian kerugian negara dipahami sebagai instrumen untuk menghindari tindakan

⁵ Munsen Bona Pakpahan dkk., "Perspektif Penerapan Sanksi Pidana Atas Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi," *Federalisme: Jurnal Kajian Hukum dan Ilmu Komunikasi* 1, no. 4 (2024): 176–99.

penahanan. Persepsi demikian berpotensi memengaruhi legitimasi institusi penegak hukum serta mengurangi efek jera dalam pemberantasan korupsi.⁶

Penelitian mengenai pengembalian kerugian negara dalam tindak pidana korupsi telah dilakukan oleh M. Agung Prabowo (2024) yang mengkaji aspek yuridis pengembalian kerugian keuangan negara oleh tersangka tindak pidana korupsi. Sementara itu, Budi Prakarsa Ketaren dkk. (2021) memfokuskan kajian pada pengembalian kerugian negara sebagai faktor yang meringankan pidana dalam perkara korupsi. Di sisi lain, Anita Putri Kurnia Sari (2021) menelaah penerapan asas praduga tak bersalah dalam proses penyidikan. Meskipun demikian, penelitian-penelitian tersebut belum secara khusus menganalisis dasar yuridis kebijakan non-penahanan terhadap tersangka korupsi yang mengembalikan kerugian negara pada tahap penyidikan oleh kejaksaan serta implikasinya terhadap kepastian hukum, *equality before the law*, dan efektivitas pemberantasan tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, masih terdapat ruang kajian yang perlu dikembangkan.

Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada analisis terhadap kebijakan non-penahanan tersangka tindak pidana korupsi yang mengembalikan kerugian negara sebagai bentuk pergeseran orientasi penegakan hukum dari pendekatan retributif menuju pendekatan *asset recovery*. Penelitian ini tidak hanya mengkaji kesesuaian kebijakan tersebut dengan ketentuan hukum acara pidana dan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tetapi juga menguji implikasinya terhadap asas kepastian hukum, *equality before the law*, dan efektivitas pemberantasan tindak pidana korupsi. Fokus kajian tersebut masih relatif terbatas dibahas dalam penelitian terdahulu, sehingga penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual terhadap pengembangan kebijakan penegakan hukum korupsi yang berorientasi pada pemulihan kerugian negara tanpa mengabaikan prinsip-prinsip negara hukum.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar yuridis kebijakan non-penahanan terhadap tersangka tindak pidana korupsi yang mengembalikan kerugian negara pada tahap penyidikan oleh kejaksaan serta implikasinya terhadap kepastian hukum, *equality before the law*, dan efektivitas pemberantasan tindak pidana korupsi. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan hukum pidana

⁶ Achmad Azharditya Susanto dan Felix Fernando, "Analisis Sosiologi Korupsi terhadap Praktik Gratifikasi pada Layanan Publik Pemerintah: Corruption Sociological Analysis of Gratification Practices in Government Public Services," *Jurnal Kolaboratif Sains* 5, no. 12 (2022): 828–33.

serta menjadi bahan evaluasi terhadap kebijakan penegakan hukum korupsi yang tidak hanya berorientasi pada pemulihan keuangan negara, tetapi juga menjamin kepastian hukum, keadilan, dan efektivitas pemberantasan korupsi.

2. Perumusan Masalah

- a. Bagaimana dasar yuridis kebijakan non-penahanan terhadap tersangka tindak pidana korupsi yang mengembalikan kerugian negara pada tahap penyidikan oleh kejaksaan ditinjau dari ketentuan hukum acara pidana dan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi?
- b. Bagaimana implikasi yuridis kebijakan non-penahanan terhadap tersangka tindak pidana korupsi yang mengembalikan kerugian negara pada tahap penyidikan oleh kejaksaan ditinjau dari perspektif asas kepastian hukum, *equality before the law*, dan efektivitas pemberantasan tindak pidana korupsi?

3. Metode Penelitian

. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang berfokus pada analisis norma, asas, dan doktrin hukum yang berkaitan dengan kebijakan non-penahanan tersangka korupsi dalam sistem hukum pidana Indonesia. Metode ini digunakan karena penelitian berfokus pada analisis kebijakan non-penahanan terhadap tersangka tindak pidana korupsi yang mengembalikan kerugian negara pada tahap penyidikan oleh kejaksaan, terutama dalam kaitannya dengan ketentuan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi.⁷

Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah ketentuan hukum yang berkaitan dengan kewenangan kejaksaan, penahanan, dan pemberantasan tindak pidana korupsi, antara lain Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep penahanan, non-

⁷ Yulia Audina Sukmawan dan Dwi Damayanti, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris sebagai Strategi Penguatan Perspektif Kajian Ilmu Hukum*, 4, no. 3 (2025).

penahanan, asas *due process of law*, kepastian hukum, dan *equality before the law*.⁸

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat, meliputi Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, artikel ilmiah, dan pendapat para ahli hukum yang relevan dengan objek penelitian. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, ensiklopedia hukum, dan sumber penunjang lain yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.⁹

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan cara menginventarisasi, mengidentifikasi, dan mengkaji berbagai bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang berkaitan dengan kebijakan non-penahanan tersangka korupsi yang mengembalikan kerugian negara pada tahap penyidikan oleh kejaksaan. Seluruh bahan hukum tersebut kemudian diseleksi berdasarkan relevansi terhadap isu hukum yang diteliti.¹⁰

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif deskriptif-analitis, yaitu dengan menguraikan, menghubungkan, serta menafsirkan ketentuan hukum yang relevan untuk memperoleh pemahaman mengenai kesesuaian kebijakan non-penahanan terhadap tersangka korupsi dengan sistem hukum pidana Indonesia. Dalam penelitian ini digunakan metode penafsiran hukum berupa penafsiran gramatikal, untuk memahami makna normatif ketentuan peraturan perundang-undangan; penafsiran sistematis, untuk melihat keterkaitan antara KUHP dan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; serta penafsiran teleologis, untuk memahami tujuan pembentukan norma dalam konteks pemberantasan tindak pidana korupsi dan perlindungan terhadap kepentingan hukum masyarakat. Hasil analisis kemudian disusun secara preskriptif sebagai dasar untuk memberikan argumentasi

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 133–177.

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2015), hlm. 51–53.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 66–68.

hukum terhadap objek yang diteliti.¹¹

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Dasar Yuridis Kebijakan Non-Penahanan terhadap Tersangka Tindak Pidana Korupsi yang Mengembalikan Kerugian Negara pada Tahap Penyidikan oleh Kejaksaan

Kebijakan non-penahanan terhadap tersangka tindak pidana korupsi yang mengembalikan kerugian negara pada tahap penyidikan pada dasarnya dilatarbelakangi oleh orientasi penegakan hukum yang tidak hanya menitikberatkan pada penghukuman pelaku (*retributive justice*), tetapi juga pemulihan kerugian negara (*asset recovery*). Dalam praktik pemberantasan tindak pidana korupsi, pengembalian kerugian negara dipandang sebagai instrumen penting untuk meminimalkan dampak ekonomi yang ditimbulkan akibat tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, berkembang pandangan bahwa pengembalian kerugian negara dapat menjadi pertimbangan tertentu dalam kebijakan penanganan perkara, termasuk dalam keputusan untuk tidak melakukan penahanan terhadap tersangka selama tahap penyidikan.¹²

Dalam perkembangan kebijakan pemberantasan tindak pidana korupsi, pemulihan kerugian negara (*asset recovery*) semakin dipandang sebagai salah satu tujuan penting penegakan hukum pidana. Orientasi tersebut tercermin dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang menempatkan pengembalian kerugian negara sebagai bagian dari upaya pemulihan aset, meskipun tidak menghapus pertanggungjawaban pidana pelaku. Pendekatan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan penegakan hukum tidak hanya diukur dari pemidanaan pelaku, tetapi juga dari kemampuan negara memulihkan kerugian keuangan yang ditimbulkan akibat tindak pidana korupsi.

Secara yuridis perlu ditegaskan bahwa kebijakan non-penahanan tidak dapat dimaknai sebagai penghapusan pertanggungjawaban pidana maupun peringanan pidana. Dalam hukum acara pidana, penahanan merupakan upaya paksa (*coercive measure*) yang dilakukan demi kepentingan penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di persidangan, sedangkan pemidanaan merupakan konsekuensi hukum yang dijatuhkan melalui putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Dengan demikian, terdapat perbedaan konseptual yang penting antara penahanan dan pemidanaan: penahanan berkaitan dengan kebutuhan proses

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 189–213.

¹² Budi Prakarsa Ketaren dkk., *Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Sebagai Hal Yang Meringankan Hukuman Dalam Tindak Pidana Korupsi*, 14, no. 2 (2021).

peradilan pidana, sementara pemidanaan merupakan bentuk penghukuman atas kesalahan yang telah dibuktikan di depan persidangan.¹³

Pembedaan tersebut penting karena dalam praktik berkembang anggapan bahwa tidak dilakukannya penahanan terhadap tersangka korupsi yang mengembalikan kerugian negara merupakan bentuk “keringanan hukuman”.¹⁴ Pandangan demikian tidak sepenuhnya tepat karena kewenangan untuk menentukan berat-ringannya pidana berada pada hakim melalui putusan pengadilan, bukan pada penyidik atau penuntut umum. Dalam konteks ini, keputusan tidak melakukan penahanan harus tetap diposisikan sebagai kebijakan prosedural dalam hukum acara pidana yang tunduk pada syarat objektif dan subjektif penahanan sebagaimana diatur dalam Pasal 21 KUHP.

Pasal 21 ayat (1) KUHP menentukan bahwa penahanan dilakukan apabila terdapat kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti, dan/atau mengulangi tindak pidana.¹⁵ Selain itu, Pasal 21 ayat (4) KUHP menentukan syarat objektif berupa ancaman pidana tertentu, termasuk tindak pidana yang diancam pidana penjara lima tahun atau lebih.¹⁶ Dalam konteks tindak pidana korupsi, syarat objektif tersebut pada umumnya terpenuhi karena sebagian besar delik korupsi memiliki ancaman pidana di atas lima tahun. Oleh sebab itu, pengembalian kerugian negara secara normatif tidak menghapus terpenuhinya syarat objektif penahanan, melainkan hanya dapat dipertimbangkan dalam aspek subjektif apabila pengembalian tersebut dipandang menurunkan risiko pelarian atau penghilangan barang bukti.

Di sisi lain, Pasal 4 UU Tipikor menegaskan bahwa pengembalian kerugian negara tidak dapat diposisikan sebagai dasar penghapusan pertanggungjawaban pidana maupun legitimasi perlakuan hukum yang berbeda tanpa ukuran yang jelas.¹⁷ Dengan demikian, apabila kebijakan non-penahanan diterapkan semata-mata karena tersangka telah mengembalikan kerugian negara tanpa mempertimbangkan syarat penahanan menurut KUHP, maka kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan persoalan kepastian hukum dan kesetaraan perlakuan di hadapan hukum (*equality before the law*).

¹³ Khilmatin Maulidah dan Muhammad Rizqi Hengki, “Tinjauan Yuridis Terhadap Pembelaan Terpaksa Sebagai Alasan Penghapus Pidana,” *Jurnal Penelitian Serambi Hukum* 16, no. 02 (2023): 89–100.

¹⁴ Nikmal A. Abdullah dan Fence M. Wantu, *Reformulasi Penggantian Kerugian Negara Untuk Mewujudkan Keadilan Restoratif dalam Perkara Korupsi*, t.t.

¹⁵ Pasal 21 Ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

¹⁶ Pasal 21 ayat (4) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

¹⁷ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Dalam praktik, argumentasi yang digunakan untuk mendukung kebijakan non-penahanan sering dikaitkan dengan efektivitas pemulihan keuangan negara. Namun, relevansi argumentasi tersebut perlu ditempatkan secara proporsional. Pengembalian kerugian negara maupun penyerahan aset tidak selalu menjamin efektivitas pemulihan kerugian negara karena masih dimungkinkan terjadinya persoalan penilaian aset, *markup valuation*, ataupun aset yang secara yuridis sulit dieksekusi.¹⁸ Pengalaman penanganan aset dalam beberapa perkara keuangan negara menunjukkan bahwa pengembalian aset tidak selalu memiliki nilai ekonomis yang setara dengan kerugian negara yang ditimbulkan. Oleh sebab itu, argumentasi mengenai pengembalian kerugian negara tidak dapat secara otomatis dijadikan pembenaran atas kebijakan non-penahanan tanpa analisis terhadap validitas, kecukupan, dan efektivitas pemulihan yang dilakukan.¹⁹

Selain itu, dari perspektif teori penegakan hukum, kebijakan non-penahanan juga perlu dinilai berdasarkan prinsip kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi tidak semata-mata bertujuan mengembalikan kerugian negara, tetapi juga menciptakan efek jera dan menjaga kepercayaan publik terhadap sistem peradilan pidana. Apabila kebijakan non-penahanan diterapkan tanpa parameter yang jelas, maka dapat menimbulkan persepsi adanya perlakuan khusus terhadap pelaku korupsi yang memiliki kemampuan finansial untuk mengembalikan kerugian negara, sedangkan pelaku lain tetap dikenai tindakan penahanan. Situasi demikian berpotensi bertentangan dengan prinsip *due process of law* dan asas kesamaan di hadapan hukum.²⁰

Berdasarkan uraian tersebut, secara yuridis kebijakan non-penahanan terhadap tersangka korupsi yang mengembalikan kerugian negara tidak bertentangan dengan hukum acara pidana sepanjang dengan hukum acara pidana sepanjang tetap memperhatikan syarat objektif dan subjektif penahanan sebagaimana diatur dalam KUHP. Akan tetapi, kebijakan tersebut tidak boleh diterapkan secara otomatis atau semata-mata didasarkan pada pengembalian kerugian negara, karena pengembalian kerugian negara tidak menghapus pertanggungjawaban pidana dan tidak dapat dijadikan satu-satunya legitimasi untuk

¹⁸ Hutmi Amivia Ilma, "Tantangan Mekanisme Non-Conviction Based Asset Forfeiture dalam Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset di Indonesia," *Ma'mal: Jurnal Laboratorium Syariah dan Hukum* 5, no. 4 (2024): 321–44.

¹⁹ Sabrina Hidayat dkk., *Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara*, 5, no. 2 (2023).

²⁰ Mochamad Ramdhan Pratama dan Mas Putra Zenno Januarsyah, "Upaya Non-Penal Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Ius Constituendum* 5, no. 2 (2020): 235–55.

membedakan perlakuan hukum terhadap tersangka tindak pidana korupsi.

2. Implikasi Yuridis Kebijakan Non-Penahanan terhadap Tersangka Tindak Pidana Korupsi yang Mengembalikan Kerugian Negara pada Tahap Penyidikan oleh Kejaksaan

Penerapan kebijakan non-penahanan terhadap tersangka tindak pidana korupsi yang mengembalikan kerugian negara menimbulkan sejumlah implikasi yuridis yang perlu dianalisis. Implikasi tersebut berkaitan dengan kepastian hukum, penerapan asas *equality before the law*, serta efektivitas pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai bagian dari tujuan penegakan hukum.

a. Implikasi terhadap Asas Kepastian Hukum

Dalam perspektif kepastian hukum, kebijakan non-penahanan terhadap tersangka korupsi yang mengembalikan kerugian negara berpotensi menimbulkan ketidakseragaman penerapan hukum apabila tidak didasarkan pada ukuran normatif yang jelas. Kepastian hukum menghendaki bahwa setiap tindakan aparat penegak hukum harus dilaksanakan berdasarkan aturan yang dapat diprediksi, konsisten, dan tidak menimbulkan multitafsir. Oleh karena itu, keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan penahanan terhadap tersangka seharusnya bertumpu pada parameter hukum acara pidana yang objektif, bukan pada kebijakan administratif yang tidak memiliki dasar normatif eksplisit.²¹

Persoalan kepastian hukum menjadi relevan karena Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana tidak mengenal pengembalian kerugian negara sebagai syarat untuk meniadakan tindakan penahanan. Pasal 21 KUHP secara limitatif menegaskan bahwa dasar penahanan terletak pada kepentingan penyidikan dan adanya kekhawatiran tersangka melarikan diri, merusak barang bukti, atau mengulangi tindak pidana.²² Dengan demikian, apabila pengembalian kerugian negara dijadikan alasan dominan untuk tidak melakukan penahanan tanpa menilai syarat subjektif dan objektif tersebut, maka akan muncul ketidaksesuaian antara praktik kebijakan dan norma hukum acara pidana yang berlaku.

Selain itu, ketiadaan standar operasional yang tegas mengenai indikator non-penahanan juga membuka ruang disparitas perlakuan hukum. Dalam praktik penegakan hukum, tersangka dengan kemampuan ekonomi untuk segera mengembalikan kerugian negara berpotensi memperoleh perlakuan berbeda dibanding tersangka lain yang tidak memiliki

²¹ Nisa Amalina Adlina, *Analisis Nilai Keadilan Pada Syarat Penahanan Tersangka Dalam Penyidikan (Perbandingan KUHP 1981 dan KUHP 2025)*, 18 (2026).

²² Pasal 21 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

kemampuan serupa, sekalipun keduanya berada dalam kondisi hukum yang sama. Situasi demikian dapat menimbulkan ketidakpastian mengenai dasar objektif yang digunakan aparat penegak hukum dalam menerapkan tindakan penahanan.

b. Implikasi terhadap Prinsip *Equality Before the Law*

Implikasi yuridis berikutnya berkaitan dengan prinsip *equality before the law* sebagai salah satu asas fundamental negara hukum. Prinsip ini menuntut agar setiap orang diperlakukan sama di hadapan hukum tanpa diskriminasi berdasarkan status sosial, jabatan, ataupun kemampuan ekonomi.²³ Dalam konteks kebijakan non-penahanan tersangka korupsi yang mengembalikan kerugian negara, muncul persoalan mengenai potensi perlakuan hukum yang tidak setara apabila pengembalian kerugian negara dijadikan dasar utama untuk memperoleh kebijakan non-penahanan.²⁴

Secara konseptual, kemampuan mengembalikan kerugian negara pada dasarnya berkaitan dengan kapasitas ekonomi tersangka, bukan tingkat kesalahan ataupun tingkat risiko dalam proses hukum pidana. Oleh karena itu, apabila kebijakan non-penahanan diterapkan karena tersangka mampu mengembalikan kerugian negara, maka terdapat potensi munculnya persepsi bahwa sistem hukum memberikan keuntungan prosedural kepada pihak yang memiliki sumber daya finansial lebih besar. Keadaan tersebut dapat menimbulkan kesan bahwa akses terhadap perlakuan hukum tertentu menjadi tidak sepenuhnya ditentukan oleh norma hukum, tetapi juga dipengaruhi kemampuan ekonomi pelaku.²⁵

Dalam perspektif sistem peradilan pidana, kondisi demikian berpotensi mengurangi legitimasi penegakan hukum. Penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi selama ini ditempatkan sebagai bagian dari upaya luar biasa (*extraordinary crime response*) yang memerlukan konsistensi penerapan hukum.²⁶ Ketika terdapat kebijakan yang dipersepsikan memberikan perlakuan lebih lunak kepada tersangka korupsi tertentu, maka kepercayaan publik terhadap independensi dan imparialitas aparat penegak hukum dapat mengalami penurunan.

²³ Julita Melissa Walukow, "Perwujudan Prinsip Equality Before The Law Bagi Narapidana Di Dalam Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia," *Lex Et Societatis* 1, no. 1 (2013).

²⁴ Nadya Thamariska dkk., "Penerapan Asas Persamaan Dihadapan Hukum (Equality Before The Law) Terhadap Pelaku Tindak Pidana Umum Suku Anak Dalam (SAD) di Wilayah Hukum Polres Sarolangun," *Legalitas: Jurnal Hukum* 15, no. 1 (2023): 110.

²⁵ Christopher Hartono dan Widyawati Boediningsih, "Model Pemulihan Kerugian Keuangan Negara Akibat Kasus Korupsi melalui Civil Forfeiture," *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik* 5, no. 3 (2025): 2332–41.

²⁶ Dewi Asri Puanandini dkk., "Korupsi Sebagai Kejahatan Luar Biasa: Analisis Dampak Dan Upaya Penegakan Hukum," *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan dan Hukum* 3, no. 3 (2024).

c. Implikasi terhadap Efektivitas Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Dari aspek efektivitas pemberantasan korupsi, kebijakan non-penahanan memiliki dua konsekuensi yang perlu dipahami secara proporsional. Di satu sisi, kebijakan tersebut dapat dipandang mendukung optimalisasi pemulihan kerugian negara karena memberikan insentif bagi tersangka untuk segera mengembalikan aset atau kerugian yang ditimbulkan. Pendekatan ini selaras dengan paradigma *asset recovery* yang berkembang dalam pemberantasan korupsi modern, yaitu memulihkan kerugian negara sebagai bagian dari tujuan penegakan hukum pidana.²⁷

Namun di sisi lain, efektivitas pemberantasan korupsi tidak semata diukur dari besarnya aset yang berhasil dipulihkan, melainkan juga dari terciptanya efek jera, kepastian hukum, dan legitimasi publik terhadap proses penegakan hukum. Sebagaimana telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, pengembalian kerugian negara tidak dapat dijadikan dasar tunggal untuk membedakan perlakuan hukum terhadap tersangka. Oleh karena itu, efektivitas pemberantasan korupsi harus dinilai tidak hanya dari aspek pemulihan kerugian negara, tetapi juga dari kemampuan sistem peradilan pidana menciptakan efek jera dan menjaga kepercayaan publik terhadap penegakan hukum. Dalam konteks tersebut, kebijakan non-penahanan harus tetap ditempatkan sebagai instrumen prosedural yang tunduk pada prinsip *due process of law* dan tidak mengurangi tujuan utama pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dalam praktik, tanpa indikator penerapan yang jelas, kebijakan non-penahanan juga dapat memunculkan risiko moral (*moral hazard*) berupa persepsi bahwa tindak pidana korupsi dapat “dikompensasi” melalui pengembalian kerugian negara pada tahap penyidikan.²⁸ Persepsi demikian berpotensi melemahkan efek preventif hukum pidana karena pelaku dapat memandang pengembalian kerugian negara sebagai strategi untuk memperoleh perlakuan hukum yang lebih lunak. Akibatnya, tujuan pemberantasan korupsi sebagai upaya menciptakan efek jera dan menjaga integritas pemerintahan dapat mengalami pelemahan.

Berdasarkan uraian tersebut, implikasi yuridis kebijakan non-penahanan terhadap tersangka korupsi yang mengembalikan kerugian negara tidak hanya berkaitan dengan aspek prosedural hukum acara pidana, tetapi juga menyentuh prinsip-prinsip fundamental negara

²⁷ Rinsan Maratur Hutapea dan Hudi Yusuf, *Perampasan Aset sebagai Upaya Pemulihan Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi (Studi Kasus: Putusan Pengadilan Tipikor dalam Perkara PT Asuransi Jiwasraya)*, no. 6 (2025).

²⁸ Christopher Hartono dan Widyawati Boediningsih, “Model Pemulihan Kerugian Keuangan Negara Akibat Kasus Korupsi melalui *Civil Forfeiture*,” *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik* 5, no. 3 (2025): 2332–2341

hukum, yakni kepastian hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan efektivitas sistem peradilan pidana. Oleh karena itu, penerapan kebijakan tersebut memerlukan parameter normatif yang jelas agar tidak menimbulkan disparitas penegakan hukum maupun persepsi adanya perlakuan istimewa terhadap pelaku tindak pidana korupsi.

C. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, kebijakan non-penahanan terhadap tersangka tindak pidana korupsi yang mengembalikan kerugian negara pada tahap penyidikan oleh Kejaksaan secara yuridis tidak bertentangan dengan hukum acara pidana sepanjang penerapannya tetap memenuhi syarat objektif dan subjektif penahanan sebagaimana diatur dalam Pasal 21 KUHP. Pengembalian kerugian negara tidak dapat dijadikan dasar tunggal untuk menerapkan kebijakan tersebut karena tidak menghapus pertanggungjawaban pidana dan tidak menggantikan persyaratan penahanan yang telah ditentukan oleh hukum acara pidana. Dengan demikian, kebijakan non-penahanan harus ditempatkan sebagai kebijakan prosedural yang tunduk pada prinsip *due process of law*, bukan sebagai bentuk peringanan pemidanaan terhadap pelaku korupsi.

Implikasi yuridis kebijakan non-penahanan menunjukkan adanya potensi persoalan terhadap asas kepastian hukum, *equality before the law*, dan efektivitas pemberantasan tindak pidana korupsi apabila diterapkan tanpa parameter normatif yang jelas. Dari aspek kepastian hukum, kebijakan tersebut dapat menimbulkan disparitas penerapan hukum karena tidak adanya ukuran objektif yang seragam. Dari aspek *equality before the law*, kebijakan tersebut berpotensi menciptakan persepsi adanya perlakuan berbeda terhadap tersangka yang memiliki kemampuan finansial untuk mengembalikan kerugian negara. Sementara itu, dari perspektif efektivitas pemberantasan korupsi, orientasi pada pemulihan kerugian negara perlu diseimbangkan dengan tujuan penegakan hukum pidana berupa efek jera, keadilan, dan kepercayaan publik terhadap sistem peradilan pidana.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan agar Pemerintah dan Kejaksaan Agung menyusun Peraturan Jaksa Agung atau pedoman internal yang mengatur secara jelas indikator penerapan kebijakan non-penahanan terhadap tersangka tindak pidana korupsi yang mengembalikan kerugian negara. Pengaturan tersebut perlu memuat parameter objektif mengenai tingkat pengembalian kerugian negara, tingkat risiko pelarian, potensi penghilangan barang bukti, serta mekanisme pengawasan terhadap penggunaan diskresi, sebagai pelaksanaan kewenangan pengaturan yang dimiliki Jaksa Agung berdasarkan Undang-

Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Penelitian ini terbatas pada kajian yuridis normatif yang berfokus pada analisis peraturan perundang-undangan, doktrin, dan literatur hukum tanpa didukung data empiris mengenai penerapan kebijakan non-penahanan dalam praktik penegakan hukum. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan menggunakan pendekatan empiris dengan melibatkan aparat penegak hukum, khususnya penyidik dan jaksa, guna mengevaluasi implementasi kebijakan tersebut serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas penerapannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adullah, Nikmal A., Dan Fence M. Wantu. *Reformulasi Penggantian Kerugian Negara Untuk Mewujudkan Keadilan Restoratif Dalam Perkara Korupsi*. T.T.
- Achmad Azharditya Susanto Dan Felix Fernando. "Analisis Sosiologi Korupsi Terhadap Praktik Gratifikasi Pada Layanan Publik Pemerintah: Corruption Sociological Analysis Of Gratification Practices In Government Public Services." *Jurnal Kolaboratif Sains* 5, No. 12 (2022): 828–33.
- Adlina, Nisa Amalina. *Analisis Nilai Keadilan Pada Syarat Penahanan Tersangka Dalam Penyidikan (Perbandingan Kuhap 1981 Dan Kuhap 2025)*. 18 (2026).
- Atmoko, Dwi, Dan Amalia Syauket. "Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi Ditinjau Dari Perspektif Dampak Serta Upaya Pemberantasan." *Binamulia Hukum* 11, No. 2 (2022): 177–91.
- Bachri, Syamsul. "Kewenangan Kejaksaan Terhadap Tindak Pidana Korupsi Atas Kerugian Keuangan Negara." *Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum Dan Pendidikan* 19, No. 1 (2020): 1026–39.
- Christopher Hartono Dan Widyawati Boediningsih, "Model Pemulihan Kerugian Keuangan Negara Akibat Kasus Korupsi Melalui *Civil Forfeiture*," *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik* 5, No. 3 (2025): 2332–2341
- Hartono, Christopher, Dan Widyawati Boediningsih. "Model Pemulihan Kerugian Keuangan Negara Akibat Kasus Korupsi Melalui *Civil Forfeiture*." *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik* 5, No. 3 (2025): 2332–41.
- Hidayat, Sabrina, Oheo Kaimuddin Haris, Ali Rizky, Dan Endang Seriyati. *Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (Bpk) Dan Badan Pemeriksa Keuangan Dan Pembangunan (Bpkp) Dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara*. 5, No. 2 (2023).
- Hutapea, Rinsan Maratur, Dan Hudi Yusuf. *Perampasan Aset Sebagai Upaya Pemulihan Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi (Studi Kasus: Putusan Pengadilan Tipikor Dalam Perkara Pt Asuransi Jiwasraya)*. No. 6 (2025).
- Ilma, Hutmi Amivia. "Tantangan Mekanisme Non-Conviction Based Asset Forfeiture Dalam Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset Di Indonesia." *Ma'mal: Jurnal Laboratorium Syariah Dan Hukum* 5, No. 4 (2024): 321–44.
- Ketaren, Budi Prakarsa, Alvi Syahrin, M. Hamdan, Dan Madiasa Ablisar. *Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Sebagai Hal Yang Meringankan Hukuman Dalam Tindak Pidana Korupsi*. 14, No. 2 (2021).

- Maulidah, Khilmatin, Dan Muhammad Rizqi Hengki. "Tinjauan Yuridis Terhadap Pembelaan Terpaksa Sebagai Alasan Penghapus Pidana." *Jurnal Penelitian Serambi Hukum* 16, No. 02 (2023): 89–100.
- Munsen Bona Pakpahan, Fajar Fajar, Dan Agustin Agustin. "Perspektif Penerapan Sanksi Pidana Atas Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi." *Federalisme: Jurnal Kajian Hukum Dan Ilmu Komunikasi* 1, No. 4 (2024): 176–99.
- Pratama, Mochamad Ramdhan, Dan Mas Putra Zenno Januarsyah. "Upaya Non-Penal Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Ius Constituendum* 5, No. 2 (2020): 235–55.
- Puanandini, Dewi Asri, Vita Suci Maharani, Dan Putri Anasela. "Korupsi Sebagai Kejahatan Luar Biasa: Analisis Dampak Dan Upaya Penegakan Hukum." *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan Dan Hukum* 3, No. 3 (2024).
- Sukmawan, Yulia Audina, Dan Dwi Damayanti. *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris Sebagai Strategi Penguatan Perspektif Kajian Ilmu Hukum*. 4, No. 3 (2025).
- Thamariska, Nadya, Suzanalisa Suzanalisa, Dan Sarbaini Sarbaini. "Penerapan Asas Persamaan Dihadapan Hukum (Equality Before The Law) Terhadap Pelaku Tindak Pidana Umum Suku Anak Dalam (Sad) Di Wilayah Hukum Polres Sarolangun." *Legalitas: Jurnal Hukum* 15, No. 1 (2023): 110.
- Walukow, Julita Melissa. "Perwujudan Prinsip Equality Before The Law Bagi Narapidana Di Dalam Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia." *Lex Et Societatis* 1, No. 1 (2013).