



THE PROSECUTOR LAW REVIEW

DITERBITKAN OLEH PUSAT STRATEGI KEBIJAKAN
PENEGAKAN HUKUM, KEJAKSAAN AGUNG

ISSN : 2987 - 7342

E- ISSN : 2987 - 8314

AVAILABLE ONLINE
<https://prolev.kejaksaan.go.id/>



Penggunaan Denda Damai Dalam Tindak Pidana Ekonomi

Use Of Schikking In Economic Crime

Indra Gunawan

Perencana Muda pada Biro Perencanaan, Kejaksaan Agung

Email: indra.gunawan10@kejaksaan.go.id

Informasi Artikel

Penulis Koresponden:

Indra Gunawan
indra.gunawan10@kejaksaan.go.id

Riwayat:

Submitted: 18-08-2023
Revised: 21-08-2023
Accepted: 21-08-2023

Keyword:

Schikking; Economic Crime.

Kata Kunci:

Denda Damai, Tindak Pidana Ekonomi.

Abstract

One of the powers granted by the new Attorney Law is the Attorney General's authority to use conciliation fines in economic crimes based on statutory regulations. However, the authority of the Attorney General still requires clarification, particularly regarding procedural law. Based on the results of normative research, it is concluded that the procedural law for amicable fines in economic crimes is a procedural law based on the principles of prosecution law. The scope of the peaceful fine procedural law includes arrangements regarding the subject, object, delegation of authority, stages, methods, and conditions for the use of peace fines. The use of peace fines is the exclusive authority of the Attorney General as the highest public prosecutor based on the principle of opportunity. The authority to use peaceful fines can be delegated by the Attorney General to officials appointed by the Attorney General. The use of pure amicable fines is carried out before the public prosecutor submits the case to court, while the use of impure amicable fines is carried out after the public prosecutor submits the case to court. The scope of economic crimes that can be terminated by investigation or prosecution due to the payment of peaceful fines from the suspect/defendant can be interpreted narrowly, namely economic crimes regulated in the law on economic crimes or in a

broad sense, namely crimes that have an impact on country's economy.

Abstrak

Salah satu wewenang yang diberikan Undang-Undang Kejaksaan yang baru adalah wewenang Jaksa Agung menggunakan denda damai dalam tindak pidana ekonomi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Namun, wewenang Jaksa Agung tersebut masih membutuhkan penjelasan, khususnya mengenai hukum acara. Berdasarkan hasil penelitian secara normative, diperoleh kesimpulan bahwa hukum acara denda damai dalam tindak pidana ekonomi merupakan hukum acara yang berdasarkan asas-asas hukum penuntutan. Adapun ruang lingkup hukum acara denda damai tersebut meliputi pengaturan tentang subjek, objek, pendelegasian wewenang, tahapan, metode, serta syarat penggunaan denda damai. Penggunaan denda damai merupakan *eksclusive authority* Jaksa Agung selaku penuntut umum tertinggi berdasarkan asas oportunitas. Wewenang penggunaan denda damai dapat didelegasikan Jaksa Agung kepada pejabat yang ditunjuk oleh Jaksa Agung. Penggunaan denda damai yang murni, dilakukan sebelum penuntut umum melimpahkan perkara ke pengadilan, sedangkan penggunaan denda damai yang tidak murni, dilakukan setelah penuntut umum melimpahkan perkara ke pengadilan. Ruang lingkup tindak pidana ekonomi yang dapat dilakukan penghentian penyidikan atau penuntutan karena adanya pembayaran denda damai dari tersangka/terdakwa dapat diartikan sempit, yakni tindak pidana ekonomi yang diatur dalam undang-undang tindak pidana ekonomi atau dalam arti luas, yakni tindak pidana yang memiliki dampak terhadap perekonomian negara.



Copyright © 2023 by
The PROLEV

Semua tulisan yang diterbitkan dalam jurnal ini merupakan pandangan pribadi penulis dan tidak mewakili pandangan Kejaksaan Republik Indonesia.

A. PENDAHULUAN

Keadilan restoratif (*restorative justice*) merupakan nilai (*value*) yang mengedepankan penyelesaian perkara melalui perdamaian yang mengedepankan pemulihan kembali pada keadaan semula. Begitupun di bidang ekonomi, *fiscal recovery* merupakan upaya untuk memulihkan perekonomian negara. Keadilan restoratif dan *fiscal recovery* menjadi hal yang

penting untuk diwujudkan dalam penanganan tindak pidana yang mengakibatkan kerugian perekonomian negara. Untuk mewujudkan keseimbangan antara keadilan restoratif dan *fiscal recovery* tersebut maka hukum acara pidana harus mampu meresponsif dengan menyediakan sarana yang mengatur penyelesaian di luar pengadilan. Bagaimanapun, tujuan penegakan hukum bukanlah untuk menerapkan hukum, melainkan untuk mewujudkan ketertiban, kedamaian, ketentraman, dalam tananan masyarakat yang harmonis dan adil.¹

Untuk mewujudkan penegakan hukum yang mengedepankan keadilan restoratif dan *fiscal recovery* tersebut maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kejaksaan) telah memberikan wewenang secara atribusi kepada Jaksa Agung untuk “*menangani tindak pidana yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dan penggunaan denda damai dalam tindak pidana ekonomi*” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) huruf k UU Kejaksaan.

Sayangnya, rumusan Pasal 35 ayat (1) huruf k UU Kejaksaan tersebut masih membutuhkan kejelasan terhadap beberapa hal, yaitu Apakah tindak pidana yang menyebabkan kerugian perekonomian negara sama dengan tindak pidana ekonomi? Apakah yang dimaksud denda damai dalam tindak pidana ekonomi? Apakah penggunaan denda damai dalam tindak pidana ekonomi dapat dilakukan untuk tindak pidana yang menyebabkan kerugian perekonomian negara? Bagaimana cara penggunaan denda damai? Apakah yang dimaksud penanganan dan penggunaan? Apakah yang dimaksud berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan? Berbagai pertanyaan tersebut harus mendapatkan kejelasan agar penerapan Pasal 35 ayat (1) huruf k UU Kejaksaan tersebut mampu mewujudkan tujuan penegakan hukum di bidang ekonomi, yakni keadilan restoratif dan *fiscal*

¹ Bagir Manan dalam Pengadilan Negeri Sabang, “*Pendekatan Restorative Justice Dalam Sistem Pidana Di Indonesia*”, dalam <https://www.pn-sabang.go.id/?p=5457>, diakses tanggal 7 Juli 2023.

recovery. Berdasarkan latar belakang tersebut maka objek yang dibahas pada tulisan ini adalah bagaimanakah hukum acara penggunaan denda damai dalam tindak pidana ekonomi dilihat dari asas-asas hukum penuntutan? dan bagaimanakah hukum acara penggunaan denda damai dalam tindak pidana ekonomi?

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, kasus, perbandingan, dan konseptuan, terhadap bahan hukum yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan kemudian dianalisis menggunakan metode penafsiran gramatikal, teleologis, sosiologis, otentik, sistematis, maupun doktriner.

B. PEMBAHASAN

1. Pengertian Hukum Acara Denda Damai Dalam Tindak Pidana Ekonomi

Membaca suatu teks undang-undang berlaku postulat *primo executiunda est verbis vis, ne sermonis vitio obstruatur oratio, sive lex sine argumentis* yang berarti perkataan adalah hal pertama yang diperiksa untuk mencegah adanya kesalahan pengertian atau kekeliruan dalam menemukan hukum.² *In casu*, sehubungan dengan ketentuan Pasal 35 ayat (1) huruf k UU Kejaksaan yang masih membutuhkan penjelasan maka perlu dirumuskan penjelasan yang argumentatif terhadap berbagai kata atau frasa dalam pasal tersebut agar tidak terjadi kekeliruan dalam menerapkan hukum. Berbagai pengertian tersebut diperlukan untuk memberikan kepastian hukum terhadap rumusan Pasal 35 ayat (1) huruf k UU Kejaksaan.

a. Pengertian Denda Damai

Secara etimologi, denda damai seringkali disebut dalam bahasa Belanda sebagai *schikking* atau *strafbeschikking*. Di Swedia disebut *strafforellagende*.³ Istilah denda damai tersebut merupakan istilah hukum

² Vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XIX/2021, hlm. 23.

³ Vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, hlm. 13.

yang familiar dalam tindak pidana ekonomi sebagai lembaga penyelesaian di luar pengadilan. Denda damai merupakan wewenang khusus dari Jaksa Agung sebagai pemegang asas oportunitas.⁴

Secara historis, Jaksa Agung pernah mendelegasikan wewenang untuk menggunakan denda damai dalam tindak pidana ekonomi kepada Menteri Keuangan, namun hanya sebatas pelanggaran administrasi dan bukan kejahatan.⁵ Hal tersebut diatur dalam Pasal 29 Ordonansi Bea, *Staatsblad* 1882 No. 240, yang menyatakan "*Untuk menghindarkan tuntutan pengadilan bagi semua tindak-tindak pidana dalam ordonansi ini selama tidak dianggap sebagai kejahatan maka menteri keuangan dapat berdamai atau menyuruh berdamai. Dalam hal kelalaian yang salah wewenang yang serupa di tempat-tempat dimana berlaku reglemen A diberikan kepada kepala-kepala kantor dan ditempat-tempat dimana reglemen itu tidak berlaku kepada kepala daerah direktorat jendral bea dan cukai*".

Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (selanjutnya disebut UU HPP) mengatur wewenang Jaksa Agung menggunakan denda damai dalam perkara pidana di bidang perpajakan dan cukai. Dalam Pasal 44B ayat (1) UU HPP dan penjelasannya pada pokoknya mengatur bahwa Jaksa Agung dapat menghentikan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan atas permintaan Menteri Keuangan sepanjang perkara pidana tersebut belum dilimpahkan ke pengadilan. Selanjutnya, Pasal 44B ayat (2) UU HPP mengatur "*Penghentian penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dilakukan setelah Wajib Pajak atau tersangka melunasi: a) kerugian pada pendapatan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ditambah dengan sanksi administratif berupa denda sebesar 1 (satu) kali jumlah kerugian pada pendapatan negara; b) kerugian pada pendapatan*

⁴ Edi Setiadi dan Rena Yulia, *Hukum Pidana Ekonomi*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), hlm. 48.

⁵ Johana Mamengko, "*Denda Damai Dalam Perkara Tindak Pidana Ekonomi*", *Lex Crimen* Vo. 1 No. 1 (2012): 89-104. dalam <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexcrimen/article/view/350>

negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ditambah dengan sanksi administratif berupa denda sebesar 3 (tiga) kali jumlah kerugian pada pendapatan negara; atau c) jumlah pajak dalam faktur pajak, bukti pemungutan pajak, bukti pemotongan pajak, dan/atau bukti setoran pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39A ditambah dengan sanksi administratif berupa denda sebesar 4 (empat) kali jumlah pajak dalam faktur pajak, bukti pemungutan pajak, bukti pemotongan pajak, dan/atau bukti setoran pajak."

Dalam Pasal 64 ayat (1) UU HPP mengatur bahwa "*Untuk kepentingan penerimaan negara, atas permintaan Menteri, Jaksa Agung dapat menghentikan penyidikan tindak pidana di bidang cukai paling lama dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal surat permintaan.*" Pasal 64 ayat (2) UU HPP mengatur bahwa "*Penghentian penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dilakukan atas tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50, Pasal 52, Pasal 54, Pasal 56, dan Pasal 58, setelah yang bersangkutan membayar sanksi administratif berupa denda sebesar 4 (empat) kali nilai cukai yang seharusnya dibayar.*" Dalam penjelasan pasal tersebut menjelaskan bahwa "*Sanksi administratif berupa denda sebesar 4 (empat) kali dari nilai cukai yang seharusnya dibayar dinilai cukup untuk memberikan penjeraman dan merupakan wujud keseimbangan antara restorative justice dan fiscal recovery.*"

Berbagai norma tersebut pun mendasari penegasan wewenang Jaksa Agung tersebut dalam Pasal 35 ayat (1) huruf k UU Kejaksaan. Hal ini dapat dilihat dalam penjelasan UU Kejaksaan yang menyatakan bahwa "*Perubahan dalam Undang-Undang ini juga mengonsolidasikan beberapa kewenangan Jaksa Agung, Kejaksaan, dan Jaksa yang diatur dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga lebih komprehensif dan dapat dilaksanakan secara lebih optimal, seperti kewenangan menggunakan denda damai,*".

Berdasarkan hal tersebut diatas maka denda damai merupakan sejumlah uang yang wajib dibayar oleh tersangka yang dikenakan dan

disetujui oleh Jaksa Agung yang dilakukan di luar pengadilan. Adapun besaran denda yang dikenakan tersebut sesuai dengan nilai kerugian yang dialami negara atau lebih dimana jumlahnya ditentukan oleh Jaksa Agung berdasarkan peraturan perundang-undangan. Penggunaan denda damai merupakan wewenang eksklusif (*exclusive authority*) yang hanya dimiliki Jaksa Agung tanpa melalui penetapan hakim. Disini Jaksa Agung menjadi *semi-judge* atau dalam bahasa Jerman disebut *ein richter vor den richter*, yakni hakim sebelum hakim.⁶⁷

Penggunaan denda damai memiliki perbedaan dengan *Plea Bargain*, *Deferred Prosecution Aggrement (selanjutnya disebut DPA)* dan Mediasi Penal. Penggunaan denda damai berbeda dengan *plea bargain*. Dalam *plea bargaining* dan DPA, meskipun kesepakatan terjadi diluar persidangan namun masih membutuhkan penetapan dari hakim. Berbeda dengan penggunaan denda damai dimana putusan akhirnya berdasarkan keputusan Jaksa Agung atau pejabat yang ditunjuk oleh Jaksa Agung. Kemudian, perbedaan antara penggunaan denda damai dan mediasi penal. Meskipun keduanya dilakukan diluar pengadilan dan tidak memerlukan putusan hakim, namun dalam penggunaan denda damai tidak ada peran mediator sebagai pihak ketiga yang menengahi pelaku tindak pidana dan korban, melainkan hubungan hukum yang terjadi antara pelaku tindak pidana dengan Jaksa Agung.

b. Pengertian Tindak Pidana Yang Mengakibatkan Kerugian Perekonomian Negara dan Tindak Pidana Ekonomi

Penulis membangun argumentasi bahwa tindak pidana yang menyebabkan kerugian perekonomian negara merupakan tindak pidana ekonomi. Singkatnya, tindak pidana ekonomi adalah tindak pidana yang

⁶ Vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, hlm. 14.

⁷ Menurut Dr. Supriyadi, S.H., M.Hum. (Dosen FH UGM), denda damai dapat dimaknai sebagai “sejumlah uang yang wajib dibayar oleh tersangka yang disetujui oleh Jaksa Agung sebagai dasar penghentian perkara di luar pengadilan”. Paparan Dr. Supriyadi, S.H., M.Hum. (Dosen FH UGM), “Penanganan Tindak Pidana yang Menyebabkan Kerugian Perekonomian Negara dan Penggunaan Denda Damai dalam Tindak Pidana Ekonomi”, dalam *Focus Group Discussion (FGD)* yang diselenggarakan Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri, Kejaksaan Agung, di Yogyakarta pada tanggal 16 Juni 2023.

menyebabkan kerugian perekonomian negara. Adapun berbagai tindak pidana yang berdasarkan penalaran yang wajar dapat menyebabkan kerugian perekonomian negara, antara lain tindak pidana korupsi, tindak pidana penyelundupan, tindak pidana di bidang perpajakan, tindak pidana di bidang kepabeanan, tindak pidana di bidang lingkungan hidup, tindak pidana di bidang kehutanan, tindak pidana di bidang perikanan dan kelautan, tindak pidana di bidang perdagangan, tindak pidana di bidang migas, tindak pidana di bidang perkebunan, tindak pidana di bidang pertanian, tindak pidana di bidang investasi, tindak pidana di bidang perbankan, tindak pidana di bidang pasar modal, tindak pidana di bidang merek, tindak pidana di bidang pelayaran, tindak pidana di bidang perindustrian, atau tindak pidana lainnya, yang memiliki dampak terhadap perekonomian negara. Berikut argumentasinya:

Pertama, bahwa undang-undang yang mengatur secara tertulis (*lex certa*) dan jelas (*lex scripta*) mengenai tindak pidana ekonomi sampai dengan saat ini adalah Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1955 Tentang Pengusutan, Penuntutan Dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi (selanjutnya disebut UU TPE). Dalam konsideran menimbang huruf a UU TPE mengatur “*bahwa perlu diadakan peraturan yang efektif tentang pengusutan, penuntutan dan pengadilan perbuatan-perbuatan yang merugikan perekonomian*”. Adapun perbuatan yang merugikan perekonomian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 UU TPE, yaitu “*pelanggaran sesuatu ketentuan dalam atau berdasarkan "Ordonnantie Gecontroleerde Goederen 1948", "Prijsbeheersing-ordonnantie 1948", "Undang-undang Penimbunan Barang-barang 1951", "Rijsterdonnantie 1948", "Undang-undang Darurat kewajiban penggilingan padi", "Deviezen Ordonnantie 1940", serta tindak-tindak pidana tersebut dalam pasal-pasal 26, 32 dan 33 undang-undang darurat ini dan pelanggaran sesatu ketentuan dalam atau berdasar undang-undang lain, sekadar undang-undang itu menyebut pelanggaran itu sebagai tindak-pidana ekonomi.*” Dengan demikian, berbagai perbuatan yang diatur dalam

Pasal 1 UU TPE merupakan perbuatan-perbuatan yang merugikan perekonomian sebagaimana dimaksud dalam konsideran menimbang huruf a UU TPE.

Kedua, tindak pidana ekonomi yang diatur dalam UU TPE merupakan hasil konsolidasi berbagai tindak pidana yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang dianggap sebagai perbuatan yang merugikan perekonomian pada saat UU TPE berlaku. Hal ini dijelaskan dalam konsideran menimbang huruf b UU TPE yang menyatakan “*bahwa berhubung dengan itu, untuk mempermudah penyelenggaraannya dianggap perlu diadakan kesatuan dalam perundang-undangan ekonomi*”.

Ketiga, perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 UU TPE merupakan berbagai perbuatan yang pada saat tahun 1955 (orde lama) merupakan perbuatan-perbuatan yang merugikan perekonomian. Apabila berbagai perbuatan tersebut dihadapkan pada realitas saat ini, yakni tahun 2023, maka tentu menjadi tidak relevan lagi karena selain perbuatan yang diatur dalam Pasal 1 UU TPE, masih terdapat tindak pidana lainnya yang dapat mengakibatkan kerugian perekonomian negara.

Berdasarkan hal tersebut maka tindak pidana ekonomi yang diatur dalam Pasal 1 UU TPE merupakan tindak pidana ekonomi dalam arti sempit bahkan tidak relevan lagi dengan kondisi perekonomian saat ini. Selain tindak pidana yang diatur dalam Pasal 1 UU TPE, terdapat tindak pidana lainnya yang dapat menyebabkan kerugian perekonomian negara. Tindak pidana ekonomi yang menyebabkan kerugian perekonomian negara merupakan semua tindak pidana yang bercorak atau bermotif ekonomi atau yang dapat mempunyai dampak negated terhadap kegiatan perekonomian.⁸ Defenisi yang demikian sesuai dengan *wissen sociology* (kondisi sosial) dan kondisi perekonomian saat ini.

⁸ Paparan Dr. Supriyadi, S.H., M.Hum. (Dosen FH UGM), “*Penanganan Tindak Pidana yang Menyebabkan Kerugian Perekonomian Negara dan Penggunaan Denda Damai dalam Tindak Pidana Ekonomi*”, dalam *Focus Group Discussion* (FGD) yang diselenggarakan Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri, Kejaksaan Agung, di Yogyakarta pada tanggal 16 Juni 2023.

c. Pengertian Frasa “Penanganan” dan “Penggunaan”

Pasal 35 ayat (1) huruf k UU Kejaksaan tidak menjelaskan makna frasa “penanganan” dan “penggunaan”. Hemat penulis, kedua frasa tersebut berkaitan dengan hukum acara. Pilihannya menggunakan tafsiran ekstensif-sosiologis atau reskriptif. **Pertama**, frasa “penanganan”. Dari perspektif interpretasi reskriptif maka kedua frasa tersebut harus dimaknai berdasarkan undang-undang, termasuk UU Kejaksaan, yakni pencegahan, penyelidikan dan penyidikan (tindak pidana korupsi dan pelanggaran HAM berat), penuntutan (termasuk pra penuntutan, penghentian penuntutan dan upaya hukum), pelaksanaan putusan pengadilan, tuntutan ganti rugi (dalam perkara tindak pidana korupsi). Sedangkan, dari perspektif interpretasi eksetensif-sosiologis maka frasa “penanganan” mencakup seluruh tindakan penanggulangan tindak pidana tanpa mengenal jenis tindak pidana sepanjang mengenai tindak pidana tertentu yang menyebabkan kerugian perekonomian negara, yakni tindakan pencegahan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, penggunaan denda damai, dan pelaksanaan putusan pengadilan, terhadap tindak pidana ekonomi, termasuk tindakan hukum keperdataan, berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

Dalam memilih manakah intepretasi yang lebih tepat maka perlu memahami dalam hal apakah kedua interpretasi tersebut digunakan. Interpretasi reskriptif digunakan apabila terdapat suatu norma yang multitafsir sehingga perlu diperjelas maknanya secara sempit. Sedangkan, interpretasi eksetensif-sosiologis digunakan apabila terdapat suatu kebutuhan hukum (*legal necessaty*) dan sifatnya mendesak (*time constrain*) yang tidak mampu diselesaikan menggunakan undang-undang yang ada. Dalam hal ini penulis melihat adanya kebutuhan hukum (*legal necessaty*) yang sifatnya mendesak (*time constrain*) antara lain disebabkan berbagai tindak pidana ekonomi sebagaimana telah dijelaskan yang menyebabkan kerugian perekonomian negara. Belum lagi kondisi perekonomian pasca pademi covid-19 dan implikasi *global economic* akibat perang antara rusia dan ukraina yang

sampai saat ini belum mencapai kata perdamaian. Dengan demikian, frasa “penanganan” harus ditafsirkan secara ekstensif-sosiologis untuk menjawab kebutuhan hukum masyarakat, bangsa dan negara.

Kedua, frasa “penggunaan”. Menafsirkan frasa tersebut dapat menggunakan interpretasi sistematis dimana dalam Penjelasan Pasal 35 ayat (1) huruf k menyatakan bahwa “Yang dimaksud dengan “denda damai” adalah penghentian perkara di luar pengadilan dengan membayar denda yang disetujui oleh Jaksa Agung. Penggunaan denda damai dalam hal tindak pidana ekonomi merupakan salah satu bentuk penerapan asas oportunitas yang dimiliki oleh Jaksa Agung dalam tindak pidana perpajakan, tindak pidana kepabeanan, atau tindak pidana ekonomi lainnya berdasarkan Undang-Undang”. Dengan demikian, frasa “penggunaan” bermakna tindakan Jaksa Agung menghentikan perkara di luar pengadilan karena adanya denda damai yang telah dibayarkan oleh tersangka sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka frasa “penanganan” dan frasa “penggunaan” memiliki hubungan yang erat, yakni adanya wewenang Jaksa Agung untuk menghentikan perkara di luar pengadilan melalui penggunaan denda damai yang telah dibayarkan oleh tersangka sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Asas-Asas Hukum Acara Denda Damai Dalam Tindak Pidana Ekonomi

Membahas asas hukum tidak dapat dilepaskan dari membahas lapisan hukum itu sendiri yang terdiri dari 1) Nilai-nilai hukum; 2) Asas hukum; 3) Norma hukum; 4) Peraturan hukum konkrit. Dalam memaknai unsur-unsur hukum tersebut, apabila semakin ke atas, maka semakin abstrak, sedangkan semakin ke bawah maka semakin konkrit. Asas hukum merupakan turunan dari nilai-nilai hukum yang menjadi pikiran dasar yang menjiwai suatu norma dan/atau perundang-undangan bahkan putusan hakim. Berbeda dengan nilai-nilai hukum yang sangat abstrak, asas hukum lebih konkret. Nilai hukum dan

asas hukum merupakan dasar pembenar yang berada dibalik peraturan hukum konkret. Suatu tindakan penuntutan dikatakan tindakan penuntutan yang baik dan dapat diterima oleh masyarakat apabila didalamnya terkandung nilai hukum dan asas hukum. Penulis telah melakukan inventarisasi terhadap berbagai asas-asas hukum penuntutan yang relevan dengan hukum acara denda damai dalam tindak pidana ekonomi, sebagai berikut:⁹

- a. Asas Penuntutan Sebagai Kekuasaan Peradilan. Penggunaan denda damai oleh Jaksa Agung merupakan bagian dari pelaksanaan kekuasaan penuntutan sebagai kekuasaan negara di bidang peradilan yang dijalankan secara merdeka. Keputusan Jaksa Agung yang menghentikan perkara karena adanya denda damai memiliki kekuatan hukum sebagai putusan badan peradilan yang sifatnya *semi-judge*.
- b. Asas Yurisdiksi Penuntutan, Penggunaan denda damai merupakan bagian dari yurisdiksi penuntutan yang dapat digunakan oleh Jaksa Agung tidak hanya di bidang pidana pidana, melainkan juga di bidang lainnya, antara lain di bidang perdata, baik di dalam maupun luar negeri.
- c. Asas Penuntutan Untuk Kepentingan Negara, Umum, dan Hukum. Penggunaan denda damai harus didasari adanya pemenuhan terhadap kepentingan negara, umum dan hukum. Penuntut umum harus mampu membuktikan atau memetakan ketiga kepentingan dalam penggunaan denda damai.
- d. Asas Penuntutan Tunggal. Untuk mencegah terjadinya disparitas penggunaan denda damai maka Jaksa Agung dapat membuat kebijakan penggunaan denda damai yang berlaku bagi penuntut umum dan penyidik.

⁹ Berbagai asas-asas hukum penuntutan ini merupakan asas-asas hukum penuntutan dari hasil penelitian penulis, yang dapat dilihat dalam Muh. Ibnu Fajar Rahim, *Asas-Asas Hukum Penuntutan, The Prosecutor Law Review*, Vol. 1 No. 1 (2023): 1-36. dalam <https://prolev.kejaksaan.go.id/kejaksaan/article/view/1>.

- e. Asas Delegasi Kewenangan Menuntut. Jaksa Agung dapat mendelegasikan kewenangan penggunaan denda damai dalam tindak pidana ekonomi kepada pejabat yang ditunjuk oleh Jaksa Agung.
- f. Asas *Dominus Litis*. Penuntut umum sebagai pemilik perkara berwenang menarik kembali perkara yang sedang dilakukan pemeriksaan di persidangan dengan alasan terdakwa bersedia membayar denda damai. Setelah terdakwa membayar denda damai yang ditentukan penuntut umum kemudian penuntut umum menarik kembali perkara yang dilimpahkannya untuk kemudian dihentikan pada tahap penuntutan.
- g. Asas Oportunitas, Dasar utama penggunaan denda damai oleh Jaksa Agung adalah berdasarkan asas oportunitas ini. Sekalipun alat bukti yang membuktikan tersangka bersalah melakukan tindak pidana, namun apabila melalui pembayaran denda damai yang diberikan oleh tersangka maka Jaksa Agung dapat menghentikan penyidikan atau penuntutan terhadap tersangka untuk kepentingan penerimaan negara.
- h. Asas Penuntutan Yang Bebas Dan Merdeka. Penggunaan denda damai sebagai bagian dari kekuasaan penuntutan harus dilaksanakan oleh Jaksa Agung secara bebas dan merdeka.
- i. Asas Kewajiban Membuktikan. Meskipun penggunaan denda damai dapat menghentikan penyidikan atau penuntutan, namun Jaksa Agung tetap wajib membuktikan bahwa tersangka merupakan pelaku tindak pidana. Termasuk, wajib membuktikan peran dari pelaku tindak pidana.
- j. Asas Penuntutan Dilakukan Untuk Keadilan Dan Kebenaran Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Penggunaan denda damai sebagai bagian dari tindakan penuntutan oleh Jaksa Agung harus dipertanggungjawabkan kepada Tuhan Yang Maha Esa sehingga tindakan yang diambil memberikan rasa adil bagi semua pihak.
- k. Asas Gugurnya Kewenangan Penuntutan, bermakna bahwa penuntut umum tidak dapat melakukan dalam hal terdapat alasan-alasan tertentu berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 132

ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana menyatakan bahwa "*kewenangan penuntutan dinyatakan gugur jika telah ada penyelesaian di luar proses peradilan sebagaimana diatur dalam undang-undang*". In casu, apabila Jaksa Agung telah menghentikan penyidikan atau penuntutan karena adanya pembayaran denda damai oleh tersangka berdasarkan jumlah yang disetujui oleh Jaksa Agung maka terhadap perkara yang dihentikan tersebut tidak dapat dilakukan penuntutan lagi karena kewenangan penuntutan dinyatakan gugur.

Berbagai asas-asas hukum penuntutan tersebut merupakan kaidah dasar dalam melakukan penuntutan khususnya penggunaan denda damai dalam tindak pidana ekonomi sehingga dalam pelaksanaannya dapat diterima dengan baik oleh seluruh elemen masyarakat. Bagaimanapun, asas hukum merupakan konkretisasi dari nilai-nilai yang tumbuh dan hidup di masyarakat.

3. Hukum Acara Denda Damai Dalam Tindak Pidana Ekonomi Di Indonesia

Penggunaan denda damai dalam tindak pidana ekonomi merupakan pengaturan yang berada dalam domain hukum acara yang memiliki 3 (tiga) karakteristik, yakni harus bersifat tertulis (*lex certa*), jelas (*lex scripta*), dan tidak multitafsir (*lex stricta*), serta memperhatikan asas-asas hukum penuntutan yang berkaitan dengan penggunaan denda damai. Sehubungan dengan hal tersebut, maka hukum acara penggunaan denda damai dalam tindak pidana ekonomi idealnya mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. **Subjek.** Subjek mengatur tentang siapa saja pihak-pihak yang terlibat dalam penggunaan denda damai, yakni Jaksa Agung, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, Jaksa Agung Muda Pidana Militer, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum, Penuntut Umum, Penyidik, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PPNS), tersangka/terdakwa, dan ahli di bidang ekonomi. Jaksa Agung selaku penuntut umum tertinggi dan pemilik wewenang penggunaan denda damai. Jaksa Agung Muda Tindak Pidana

Khusus, Jaksa Agung Muda Pidana Militer, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum, sebagai unsur pembantu pimpinan yang mendapat delegasi dari Jaksa Agung untuk mengeluarkan persetujuan penghentian penyidikan atau penuntutan karena adanya pembayaran denda damai dari tersangka/terdakwa. Penuntut umum, penyidik dan PPNS selaku pejabat yang mengajukan permohonan persetujuan penghentian penyidikan atau penuntutan karena adanya pembayaran denda damai dari tersangka/terdakwa. Tersangka/terdakwa sebagai pelaku tindak pidana ekonomi yang dapat mengajukan permohonan pembayaran denda damai. Ahli di bidang ekonomi sebagai seorang yang memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang ekonomi dan dapat menghitung kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana ekonomi.

- b. **Objek.** Objek hukum acara penggunaan denda damai adalah tindak pidana ekonomi, antara lain tindak pidana korupsi, penyelundupan, di bidang perpajakan, di bidang kepabeanan, di bidang lingkungan hidup, di bidang kehutanan, di bidang perikanan dan kelautan, di bidang perdagangan, di bidang migas, di bidang perkebunan, di bidang pertanian, di bidang investasi, di bidang perbankan, di bidang pasar modal, di bidang merek, di bidang pelayaran, di bidang perindustrian, atau tindak pidana lainnya, yang memiliki dampak terhadap perekonomian negara. Dampak terhadap perekonomian negara dimaksud merupakan akibat yang nyata dan faktual, antara lain terjadi lonjakan jumlah impor, pangsa pasar domestik mengalami penurunan, penurunan produksi dalam negeri, negara tidak dapat menguasai sumber daya alamnya untuk kepentingan umum, dan/atau akibat lainnya yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Penentuan adanya dampak terhadap perekonomian negara dimaksud berdasarkan keterangan ahli di bidang ekonomi.
- c. **Pendelegasian Wewenang.** Jaksa Agung selaku pemilik wewenang penggunaan denda damai dalam tindak pidana ekonomi dapat mendelegasikan wewenangnya kepada Jaksa Agung Muda Tindak Pidana

Khusus, Jaksa Agung Muda Pidana Militer, dan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum, untuk memberikan persetujuan penghentian penyidikan atau penuntutan dan menggunakan denda damai dalam perkara tindak pidana ekonomi.

- d. **Tahapan.** Tersangka/terdakwa dapat mengajukan permohonan pembayaran denda damai pada tahap penyidikan (melalui penyidik), penuntutan (melalui penuntut umum) dan pemeriksaan persidangan (melalui penuntut umum sebelum pembacaan tuntutan) kepada Jaksa Agung yang apabila disetujui Jaksa Agung maka penulis menyebutnya sebagai penggunaan denda damai yang murni. Khusus pembayaran denda damai pada tahap persidangan, apabila terdakwa telah membayar denda damai dan melaksanakan kewajiban yang dipersyaratkan oleh Jaksa Agung, maka berdasarkan asas *dominus litis* penuntut umum selaku pemilik perkara dapat menarik kembali permohonan penuntutannya (menarik surat dakwaan) dan menghentikan penuntutan dengan mengeluarkan Surat Keputusan Penghentian Penuntutan (SKP2), yang penulis menyebutnya sebagai penggunaan denda damai yang tidak murni. Dikatakan tidak murni karena telah melalui pengadilan. Denda damai tersebut disetorkan ke kas negara sebagai PNBK Kejaksaan. Selain itu, penyidik/penuntut umum memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan dalam jangka waktu tertentu terhadap pelaksanaan pengenaan kewajiban yang dibebankan kepada tersangka/terdakwa. Namun, apabila permohonan pembayaran denda damai ditolak Jaksa Agung atau pejabat yang ditunjuk oleh Jaksa Agung maka penyidik/penuntut umum melanjutkan penyidikan atau penuntutan.
- e. **Metode.** Tersangka/terdakwa dapat mengajukan permohonan pembayaran denda damai kepada Jaksa Agung atau pejabat yang ditunjuk oleh Jaksa Agung melalui penyidik atau penuntut umum. Permohonan pembayaran denda damai pun dapat dilakukan melalui inisiatif penyidik atau penuntut umum kepada tersangka/terdakwa dimana penyidik atau

penuntut umum berhak untuk memberitahukan kepada tersangka/terdakwa tentang haknya untuk mengajukan permohonan pembayaran denda damai sampai dengan tahap persidangan atau sebelum pembacaan surat tuntutan.

- f. **Syarat Penggunaan Denda Damai.** Penghentian penyidikan atau penuntutan dilakukan apabila tersangka/terdakwa mengakui kesalahannya dan mengungkap tindak pidana (prinsipnya sama seperti *justice collaborator*). Dalam hal ini penyidik atau penuntut umum wajib membuktikan kesalahan tersangka/terdakwa tersebut dan membuktikan keterangan tersangka/terdakwa yang mengungkap tindak pidana tersebut merupakan keterangan yang benar dan relevan. Selain itu, denda damai sebagai dasar penghentian penyidikan atau penuntutan dilakukan dengan ketentuan: a) pembayaran denda maksimal berdasarkan peraturan perundang-undangan; b) pembayaran denda sejumlah yang disepakati antara tersangka/terdakwa dengan penyidik/penuntut umum; atau c) ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b dilakukan dengan memperhatikan kepentingan penerimaan negara.

Wewenang Jaksa Agung dalam menggunakan denda damai dalam tindak pidana ekonomi merupakan tanggungjawab Jaksa Agung selaku penuntut umum tertinggi di Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta merupakan tanggungjawab Jaksa Agung dalam mengefektifkan penegakan hukum yang menyeimbangkan antara *restorative justice* dan *fiscal recovery*, untuk kepentingan negara, umum dan hukum.

C. PENUTUP

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa hukum acara denda damai dalam tindak pidana ekonomi merupakan hukum acara yang harus berdasarkan asas-asas hukum penuntutan. Adapun ruang lingkup hukum acara denda damai meliputi pengaturan tentang subjek, objek,

pendelegasian wewenang, tahapan, metode, serta syarat penggunaan denda damai. Selain itu, penggunaan denda damai merupakan *eksclusive authority* Jaksa Agung selaku penuntut umum tertinggi berdasarkan asas oportunitas. Wewenang penggunaan denda damai dapat didelegasikan Jaksa Agung kepada pejabat yang ditunjuk oleh Jaksa Agung. Penggunaan denda damai yang murni, dilakukan sebelum penuntut umum melimpahkan perkara ke pengadilan sedangkan penggunaan denda damai yang tidak murni, dilakukan setelah penuntut umum melimpahkan perkara ke pengadilan. Keduanya merupakan *dominus litis* Jaksa Agung. Ruang lingkup tindak pidana ekonomi yang dapat dilakukan penghentian penyidikan atau penuntutan karena adanya pembayaran denda damai dari tersangka/terdakwa dapat diartikan sempit, yakni tindak pidana ekonomi yang diatur dalam UU TPE atau dalam arti luas, yakni tindak pidana yang memiliki dampak terhadap perekonomian negara.

Untuk mengefektifkan kewenangan Jaksa Agung dalam menggunakan denda damai dalam tindak pidana ekonomi maka perlu membentuk Peraturan Kejaksaan beserta Petunjuk Teknis sebagai tafsir otitatif Jaksa Agung tentang hukum acara denda damai dalam tindak pidana ekonomi, serta menginisiasi pembentukan forum bagi ahli di bidang ekonomi yang dapat menghitung kerugian perekonomian negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan dalam Pengadilan Negeri Sabang, "*Pendekatan Restorative Justice Dalam Sistem Pidana Di Indonesia*", dalam <https://www.pn-sabang.go.id/?p=5457>, diakses tanggal 7 Juli 2023.
- Barda Nawawi Arief, *Mediasi Penal: Penyelesaian Perkara Pidana di Luar Pengadilan*. dalam <http://bardanawawi.wordpress.com/2009/12/27/mediasi-penalpenyelesaian-perkara-pidana-di-luar-pengadilan/> 2009, diakses pada tanggal 7 Juli 2023.
- Black's Law Dictionary With Pronounciations. Sixth Edition (Boston: St. Paul Minn West Group. 1990).*
- Carolyn E. Damarest dikutip dalam Dimas Prasidi, *Plea-Bargaining: Sebuah Jalan Permisif bagi Keadilan*, dalam <https://dimasprasidi.wordpress.com/2009/12/23/plea-bargaining-sebuah-jalan-permisif-bagi-keadilan/>, diakses pada tanggal 7 Juli 2023.
- Guidelines on the Role of Prosecutors*, dalam <https://digitallibrary.un.org/record/161788?ln=en>, diakses tanggal 7 Juli 2023.
- Mamengko, Johana. "*Denda Damai Dalam Perkara Tindak Pidana Ekonomi*". *Lex Crimen* Vol. 1 No. 1 (2012): 89-104. dalam <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexcrimen/article/view/350>
- Paparan Dr. Supriyadi, S.H., M.Hum. (Dosen FH UGM), "*Penanganan Tindak Pidana yang Menyebabkan Kerugian Perekonomian Negara dan Penggunaan Denda Damai dalam Tindak Pidana Ekonomi*", dalam *Focus Group Discussion (FGD)* yang diselenggarakan Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri, Kejaksaan Agung, di Yogyakarta pada tanggal 16 Juni 2023.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XIX/2021.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XI/2013.
- Rahim, Muh. Ibnu Fajar. *Asas-Asas Hukum Penuntutan. The Prosecutor Law Review*, Vol. 1 No. 1 (2023): 1-36. dalam <https://prolev.kejaksaan.go.id/kejaksaan/article/view/1>.
- Santiawan, I Made dan Swardhana, Gde Made. "*Konsep Deferred Prosecution Agreement (DPA) Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia*". *Jurnal Kertha Semaya* Vol. 9 No. 6 (2021): 1044-1053. DOI: <https://doi.org/10.24843/KS.2021.v09.i06.p12>.
- Setiadi, Edi Setiadi dan Yulia, Rena. *Hukum Pidana Ekonomi*. (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010).