

PERAN KEJAKSAAN DALAM PENYELESAIAN PERKARA TINDAK PIDANA KORUPSI MENGGUNAKAN PENDEKATAN *RESTORATIVE JUSTICE*¹

Salsabila*, Slamet Tri Wahyudi

Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta
Jl. RS. Fatmawati Raya, Pd. Labu, Kec. Cilandak, Kota Depok, DKI Jakarta 12450
salsabilasaabil@gmail.com

Abstract

The high cost of handling corruption often increases state financial expenditures, especially if the corruption has a small financial loss. Returning state losses is one of the goals of eradicating corruption, therefore the Attorney General's Office in responding to this issue has issued a policy of returning state losses for corruption with small state losses through a restorative justice approach. By using the juridical-normative research method will look for the reasons of the Attorney to apply the restorative justice approach and how the role of the prosecutor is in implementing it. As a result, the Attorney General's Office in applying the restorative justice approach is based on the efficiency of case handling as contained in the theory of economic analysis of law and is only applied at the level of investigation by collaborating with APIP/BPK.

Keywords: *Corruption; Attorney General's Office; Restorative Justice.*

Abstrak

Besarnya biaya penanganan korupsi seringkali menambah pengeluaran keuangan negara terlebih lagi jika korupsi tersebut memiliki kerugian keuangan yang kecil. Pengembalian kerugian negara merupakan salah satu tujuan pemberantasan tindak pidana korupsi oleh sebab itu Kejaksaan dalam menyikapi hal tersebut mengeluarkan kebijakan pengembalian kerugian negara untuk korupsi dengan kerugian negara kecil melalui pendekatan *restorative justice*. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis-normatif yang mencari mengenai alasan Kejaksaan menerapkan pendekatan *restorative justice* dan bagaimana peran Kejaksaan dalam menerapkannya. Hasilnya, Kejaksaan dalam menerapkan pendekatan *restorative justice* tersebut didasarkan pada efisiensi penanganan perkara seperti yang terdapat dalam teori analisis ekonomi terhadap hukum dan hanya diterapkan dalam tingkat penyelidikan dengan melakukan kerja sama dengan APIP/BPK.

Kata Kunci: Korupsi; Kejaksaan; *Restorative Justice*.

A. Pendahuluan

Penyelesaian tindak pidana korupsi berbeda dengan penyelesaian tindak pidana umum karena tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana khusus dimana ketentuan materiil dan

¹ Merupakan artikel hasil penelitian yang dilakukan sejak tahun 2020.

formilnya berada di luar KUHP dan KUHAP (Hiariej, 2015). Ketentuan formil tindak pidana korupsi diatur dalam Undang-Undang No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut pengadilan tipikor.

Seluruh ketentuan terkait dengan sistem peradilan tindak pidana korupsi diatur dalam undang-undang tersebut yang salah satunya menjelaskan mengenai kedudukan pengadilan tipikor sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3 yang pada pokoknya menjelaskan bahwa kedudukan pengadilan tipikor berada di setiap ibukota kota/kabupaten. Namun pada kenyataannya, kedudukan pengadilan tipikor saat ini masih berada di tiap ibukota provinsi yang ada di Indonesia dan tak jarang menyebabkan banyaknya pengeluaran biaya penanganan perkara tindak pidana korupsi yang kadangkala tidak sebanding dengan kerugian negara yang di sebabkannya.

Menyikapi hal tersebut, Kejaksaan selaku aparat penegak hukum yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk memberantas tindak pidana korupsi mengeluarkan kebijakan dalam bentuk Surat Edaran oleh Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus dengan Nomor: B-1113/F/Fd.1/05/2010 tentang Prioritas dan Pencapaian dalam Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi yang berisikan himbauan mengenai prioritas penanganan perkara yang masuk kategori *big fish*, disana juga terdapat perintah untuk mengupayakan pengembalian kerugian negara menggunakan pendekatan *restorative justice* untuk tindak pidana korupsi dengan kerugian negara berskala kecil.

Restorative justice sendiri merupakan sebuah pendekatan yang berupaya untuk menyelesaikan perkara tindak pidana secara damai dengan pemberdayaan para pihak yang memiliki kepentingan dalam penyelesaian perkara tindak pidana tersebut. Penyelesaian secara damai tersebut dapat terjadi apabila pelaku menyadari kesadarannya dan dengan sukarela bersedia memberi ganti kerugian kepada korban (Waluyo, 2016).

Jika dilihat kembali, pengembalian kerugian negara ini bertentangan dengan Pasal 4 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang pada pokoknya menjelaskan bahwa pengembalian kerugian negara tidak menghapus pemidanaan. Surat edaran yang dikeluarkan oleh Kejaksaan tersebut memang menuai banyak kritik dan tak jarang yang menganggap bahwa Kejaksaan seakan meremehkan tindak pidana korupsi dengan melepaskan para koruptor. Namun sebagai salah satu aparat penegak hukum yang diberikan kewenangan dalam penanganan tindak pidana korupsi, dalam pengambilan keputusan mengenai surat edaran tersebut, Kejaksaan tentu tidak asal dalam menentukan kebijakan dengan memperhatikan keadaan yang ada dan juga beberapa syarat tertentu yang salah satunya adalah penerapan pendekatan *restorative justice* tersebut hanya dapat diterapkan pada tindak pidana korupsi dengan kerugian negara kecil.

Dalam beberapa penelitian yang pernah membahas mengenai penerapan pendekatan *restorative justice* dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi berskala kecil oleh Kejaksaan berfokus pada penggunaan fungsi oportunitas Jaksa Agung (Budiah, 2019) dan juga beberapa penelitian lain menyebutkan dengan jelas lokasi tempat penelitian sehingga penelitian tersebut terfokus pada lokasi yang disebutkan dan bagaimana penerapan *restorative justice* oleh Kejaksaan terkait (Christianata, 2020), sedangkan dalam penelitian ini penulis berfokus pada Analisa terhadap surat edaran milik Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus dengan mengaitkan teori Analisa Ekonomi Terhadap Hukum sebagai bentuk pertimbangan dan juga menjelaskan bagaimana Kejaksaan menerapkan bentuk pendekatan *restorative justice* dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi berskala kecil.

Berdasarkan hal tersebut diatas, penulis mengambil dua rumusan masalah yakni pertama adalah apa urgensi Kejaksaan mengeluarkan Surat Edaran Nomor: B-1113/F/Fd.1/05/2010 tentang Prioritas dan Pencapaian dalam Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi yang di dalamnya terdapat pendekatan *restorative justice* terhadap tindak pidana korupsi dan kedua

adalah bagaimana bentuk pendekatan *restorative justice* yang dilakukan Kejaksaan dalam menyelesaikan perkara tindak pidana korupsi.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan melakukan 2 (dua) jenis pendekatan yakni pendekatan konsep dan pendekatan undang-undang. Penulis menggunakan sumber data sekunder dalam penelitian ini dengan melakukan telaahan dalam beberapa bahan pustaka terkait seperti buku dan peraturan perundangan yang termasuk di dalamnya kebijakan yang dikeluarkan oleh Kejaksaan. Dan mendapatkan tambahan sumber data melalui wawancara yang dilakukan oleh penulis dengan Kepala Sie Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Negeri Blitar dan Kepala Bagian Penyidikan Sie Tindak Pidana Khusus di Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan. Dalam menganalisis data yang ada, penulis menggunakan teknik *content analysis* guna menganalisa bahan pustaka terkait.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Urgensi Kejaksaan Menerapkan Pendekatan *Restorative Justice*

Kemunculan pengadilan tindak pidana korupsi di Indonesia atau yang selanjutnya disingkat dengan pengadilan tipikor dimulai ketika adanya *judicial review* terhadap Pasal 53 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi pada tahun 2006. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, akhirnya pada tahun 2009, DPR bersama Pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 46 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Pengadilan Tipikor sebagaimana pengadilan-pengadilan khusus lainnya memiliki kedudukannya sendiri seperti dituangkan dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 46 Tahun 2009 berkedudukan di setiap ibukota kota/kabupaten yang mengikuti daerah hukum pengadilan negeri yang bersangkutan. Namun dalam Pasal 35 dan juga penjelasan UU Pengadilan Tipikor dijelaskan bahwa untuk pertama kalinya pengadilan tipikor di bentuk di setiap pengadilan negeri ibukota provinsi.

Dalam laporan Mahkamah Agung tahun 2010, dijelaskan bahwa pada awal peresmian undang-undang ini pun tidak langsung melahirkan pengadilan tipikor yang berjumlah sebanyak 33 (tiga puluh tiga) seperti apa yang diamanatkan dalam Pasal 35 Ayat (1) UU Pengadilan Tipikor, melainkan karena kurangnya anggaran yang ada di Mahkamah Agung akhirnya pada Desember 2010, Indonesia baru memiliki 4 (empat) buah pengadilan tindak pidana korupsi yang berlokasi di Bandung, Semarang, Surabaya dan yang pertama kali berdiri yakni Jakarta.

Sistem peradilan pidana adalah sebuah sistem yang berfungsi menjalankan proses suatu peradilan pidana, yang setiap komponennya memiliki fungsi seperti Kepolisian sebagai penyidik, Kejaksaan sebagai penuntut umum, pengadilan sebagai pihak bertugas mengadili dan Lembaga Pemasyarakatan yang memiliki fungsi untuk memasyarakatkan para terdakwa, yang bekerja secara bersama-sama dan terpadu dalam usaha untuk mencapai tujuan penegakan hukum yakni menanggulangi kejahatan (Faal, 1991).

Terkait dengan sistem peradilan pidana, Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum yang berwenang melakukan penuntutan juga berfungsi sebagai filter dan pengendali perkara (*dominus litis*) karena hanya institusi kejaksaanlah yang dapat menentukan sebuah perkara dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat-alat bukti yang sah. Sehingga keberadaan institusi Kejaksaan membawa peran penting dalam sistem peradilan di Indonesia. Sebagai pemilik gelar *dominus litis* (*procureur die de prcesvoering vaststelt*), Kejaksaan juga merupakan satu-satunya instansi yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan putusan pengadilan pidana atau disebut sebagai *executive ambenaar* (Sari & Budiana, 2020).

Tepat setahun setelah berdiri Pengadilan Tipikor di Indonesia, pada tahun 2010, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus mengeluarkan Surat Edaran Nomor: B1113/F/Fd.1/05/2010,

perihal Prioritas dan Pencapaian dalam Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi yang berisikan mengenai prioritas penanganan perkara yang bersifat *big fish* dan *still-going-on* dan mengedepankan rasa keadilan khususnya bagi masyarakat yang dengan kesadarannya mengembalikan kerugian negara (*restorative justice*), terutama terkait dengan perkara tindak pidana korupsi yang memiliki nilai kerugian keuangan yang relatif kecil perlu diberikan pertimbangan untuk tidak ditindaklanjuti, kecuali yang bersifat *still-going-on*.

Surat edaran yang dikeluarkan oleh Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus tersebut merupakan sebuah bentuk diskresi dari pihak Kejaksaan karena keterbatasan waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan lain sebagainya sehingga karena biaya yang dikeluarkan untuk keperluan penegakan hukum terhadap perkara tindak pidana korupsi dengan jumlah kerugian negara yang kecil dan dalam penanganannya memakan waktu serta biaya yang lebih besar daripada nilai kerugian negara yang ditimbulkan dari perkara korupsi tersebut (Muchlis, 2017).

Tindakan hukum yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus tersebut merupakan penegakan hukum yang *Full Enforcement* (Muchlis, 2017) karena dalam penegakan hukum ini para penegak hukum menegakan hukumnya secara maksimal, namun karena terdapat keterbatasan seperti waktu, personil, dana dan sarana lainnya maka diharuskan melakukan diskresi (Mulyani, 2017). Tindakan dari Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus tersebut tidak terlepas dari dasar hukum, yakni yang terdapat dalam Pasal 35 huruf (a) UU Kejaksaan yang pada pokoknya menjelaskan tugas dan wewenang dari Jaksa Agung salah satunya adalah menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang dari Kejaksaan.

Dalam surat edaran tersebut dijelaskan mengenai prioritas penanganan perkara dimana Kejaksaan negeri dan Kejaksaan tinggi di harapkan dapat memprioritaskan perkara yang bersifat *big fish* dan *still-going-on*. Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus memberikan parameter mengenai perkara yang bersifat *big fish* dalam Surat Edarannya yakni Nomor: B-845/F/Fjp/05/2018 tentang Petunjuk Teknis Pola Penanganan Perkara Tindak Pidana Khusus Yang Berkualitas, yang memiliki fungsi salah satunya untuk menentukan apakah sebuah perkara merupakan perkara yang dapat dikategorikan sebagai perkara *big fish* jika memenuhi salah satu atau lebih syarat sehingga perkara tersebut dirasa perlu mendapat perhatian khusus. Parameter yang dikeluarkan dalam surat edaran tersebut yakni: a. pelaku tindak pidana merupakan penyelenggara negara sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih dan Bebas KKN; b. melibatkan pelaku dari satu dan/atau lebih Kementrian/Lembaga lainnya bersama-sama dengan pelaku di Lembaga Legislatif dan/atau Lembaga Yudikatif dan/atau Lembaga Tinggi Negara lainnya, baik Pusat maupun Daerah dengan pelaku Swasta; c. pelanggaran terhadap satu atau lebih peraturan perundang-undangan dalam bidang pengaturan yang berbeda-beda; d. pembuktian menggunakan alat bukti konvensional ditambah dengan digital *evidence* dan/atau *financial evidence* dan/atau *scientific evidence*; e. tindak pidana yang dilakukan pada saat terjadi bencana; atau f. menimbulkan kerugian keuangan negara di atas Rp. 10 milyar untuk delik korupsi yang melanggar Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999, dan untuk delik selain Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 dengan objek senilai 1 milyar atau lebih.

Selain mengenai prioritas penanganan perkara, dalam surat edaran tersebut juga dijelaskan mengenai tindakan Kejaksaan dalam menegakkan hukum agar lebih menekankan rasa keadilan, khususnya bagi masyarakat yang dengan kesadarannya mengembalikan kerugian (*restorative justice*) negara, terutama dengan perkara yang nilai kerugian negaranya kecil agar diberikan pertimbangan untuk tidak di tindak lanjuti.

Restorative Justice adalah sebuah teori keadilan yang menekankan pada perbaikan kerusakan yang disebabkan oleh tindak kriminal. Baiknya, dilakukan melalui proses kerjasama yang mencakup seluruh pihak yang berkepentingan (Makara, 2013). Marian Liebmann juga menjelaskan bahwa *restorative justice* adalah suatu sistem hukum yang memiliki tujuan guna

mengembalikan kesejahteraan korban, pelaku dan masyarakat yang rusak oleh kejahatan dan untuk mencegah pelanggaran atau tindakan kejahatan lebih lanjut (Liebmann, 2007) .

Sesuai dengan yang dituliskan dalam surat edaran tersebut, pendekatan *restorative justice* ini hanya diberlakukan pada tindak pidana korupsi dengan kerugian negara yang kecil jika para pelaku tindak pidana korupsi ini dengan kesadarannya mengembalikan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi tersebut. Kerugian negara kecil dalam penelitian yang dilakukan oleh R. Onggala Siahaan pada tahun 2014 dalam penelitiannya berjudul Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi Yang Nilai Kerugian Keuangan Negaranya Kecil dijelaskan bahwa kerugian keuangan kecil adalah berkisar antara Rp. 50.000.000,- (Lima Puluh Juta Rupiah) hingga di bawah Rp. 300.000.000,- (Tiga Ratus Juta Rupiah) serta perlu memperhatikan bentuk tindak pidana korupsi yang dilakukan sebagaimana dijelaskan oleh Marsita dan Humana dalam penelitiannya di tahun 2015 (Muchlis, 2017).

Persidangan perkara tindak pidana korupsi yang harus dilakukan di ibukota provinsi dirasa akan memakan banyak biaya anggaran penanganan perkara korupsi terlebih lagi bila kasus korupsi dengan kerugian negara kecil tersebut terjadi di lokasi yang jauh dari ibukota provinsi. Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan hingga eksekusi untuk tindak pidana korupsi menganggarkan dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi untuk 1 (satu) perkara dari tahap penyelidikan hingga eksekusi adalah sekitar Rp. 200.000.000,- (Dua Ratus Juta Rupiah) (Habib, 2020) dan akan menjadi persoalan baru apabila kerugian negara yang ditimbulkan akibat sebuah perkara tindak pidana korupsi tidak lebih besar dari biaya penanganan perkara sehingga menyebabkan negara mengalami pengeluaran anggaran biaya berlebih lagi terutama jika melihat dari lokasi pengadilan yang tak jarang jauh dari lokasi kejadian perkara yang menimbulkan lebih banyaknya biaya persidangan yang harus dikeluarkan dan tidak sebanding dengan kerugian negara yang diakibatkan oleh kasus korupsi skala kecil tersebut.

Salah satu pendekatan hukum yang tumbuh di Amerika Serikat yang dibawa oleh Richard A. Posner yakni Analisis Ekonomi terhadap Hukum (*economic analysis of law*) bisa menjadi titik terang mengapa Kejaksaan sebagai salah satu aparat penegak hukum yang diberi kewenangan untuk menindak perkara tindak pidana korupsi mengeluarkan Surat Edaran Nomor: B1113/F/Fd.1/05/2010 yang dalam salah satu klausulnya menekankan mengenai pertimbangan agar Kejaksaan tidak menindaklanjuti tindak pidana korupsi jika terdapat pengembalian kerugian negara (*restorative justice*) yang dilakukan oleh terduga pelaku tindak pidana korupsi berskala kecil tersebut. Teori Analisis Ekonomi terhadap Hukum menurut H.L.A Hart (Toegarisman, 2016) adalah sebuah pendekatan yang menurutnya terinspirasi dari aliran utilitarianisme dengan menggunakan *felicific calculus* dari Jeremy Betham sebagai awal mulanya. Pendekatan ini adalah pendekatan hukum yang menitik beratkan pada efisiensi penanganan hukum yang di lihat dari aspek ekonomi dan berpusat pada analisis biaya manfaat (*cost-benefit analysis*) yang mengaplikasikan konsep *Kaldor-Hicks* yakni sebuah konsep yang menurut Bill Jordan (Toegarisman, 2016) memiliki keterkaitan dengan nilai-nilai sosial dan kesejahteraan, yang selanjutnya memasukan cara-cara tersebut dalam keputusan kebijakan publik. Konsep *Kaldor-Hicks* ini sering digunakan untuk pengambilan keputusan kebijakan publik, masukan sebelum mengambil keputusan, evaluasi, dan sebagai peraturan pengambillan keputusan. Analisis biaya manfaat ini dapat menjadi tolak ukur apabila sebuah keputusan akan diambil dengan melihat biaya yang mungkin akan dikeluarkan atau menjadi konsekuensi dari pengambilan keputusan tersebut (Toegarisman, 2016). Selain melihat biaya yang mungkin akan dikeluarkan, juga dengan menggunakan analisis biaya-manfaat ini dapat melihat keuntungan yang akan terjadi. Lalu kedua hal tersebut dapat di bandingkan, apakah lebih besar biaya yang dikeluarkan atau keuntungan yang akan di dapatkan (Toegarisman, 2016).

Bila kembali melihat bagaimana situasi ketika pertama kalinya undang-undang memberikan amanat terkait dengan pembentukan pengadilan tipikor yang pada saat itu belum semuanya

berada di ibukota provinsi, sedangkan sesuai dengan amanat Pasal 5 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tipikor yang menyatakan bahwa Pengadilan Tipikorlah satu-satunya yang berwenang memeriksa dan memutus perkara Tindak Pidana Korupsi dan pada beberapa perkara tindak pidana korupsi yang menyebabkan kerugian negara dengan skala kecil, maka melihat pendekatan analisis biaya-manfaat yang telah dijelaskan diatas dari pendekatan Analisis Ekonomi terhadap Hukum Posner, penulis menganggap maka akan timbul lebih banyak kerugian negara apabila penegak hukum berupaya menyelesaikan perkara tersebut menggunakan sistem peradilan pidana yang ada. Karena dalam proses peradilan perkara korupsi, banyak proses-proses lain yang harus dilalui seperti penyelidikan, penyidikan, penuntutan hingga akhirnya masuk dalam ranah pengadilan. Institusi-institusi negara yang diberikan kewenangan dalam penindakan perkara tindak pidana korupsi seperti Polri, Kejaksaan, KPK, dan Pengadilan pasti memberikan anggaran penanganan perkara tindak pidana korupsi sesuai kewenangannya. Namun akan menjadi masalah terhadap parameter efisiensi dalam analisis biaya-manfaat apabila biaya untuk penanganan perkara tindak pidana korupsi jauh lebih besar daripada kerugian negara yang timbul akibat tindak pidana korupsi tersebut (Toegarisman, 2016).

Padahal jika berkaca pada salah satu tujuan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia selain penegakan hukum dan memberikan rasa adil pada masyarakat juga memiliki tujuan untuk pengembalian kerugian negara menurut Agus Rusianto dalam bukunya yang berjudul Tindak Pidana & Pertanggungjawaban Pidana: Tinjauan Kritis Melalui Konsistensi antara Asas, Teori, dan Penerapannya (Suhariyanto, 2016) karena dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, kepentingan hukum yang hendak di lindungi adalah keuangan negara. Selanjutnya jika melihat kembali pada tujuan pemberantasan tindak pidana korupsi lalu menilik kasus korupsi dengan jumlah kerugian negara yang relatif kecil dan tetap harus diselesaikan dengan sistem penegakan hukum di Indonesia dan tak jarang kasus korupsi berada di lokasi yang cukup jauh dari pengadilan tipikor yang ada, jika menggunakan logika berpikir secara rasional mengenai persoalan diatas kebijakan hukum dalam Surat Edaran Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus tentang prioritas penanganan perkara korupsi yang di dalamnya juga menyebutkan mengenai pengembalian kerugian negara (*restorative justice*) untuk korupsi dengan kerugian negara kecil tersebut sejatinya sudah sesuai dengan pendekatan efisiensi dari analisis ekonomi terhadap hukum (*economic analysis of law*) (Toegarisman, 2016).

Dengan melihat bahwa terdapat korupsi dengan skala kerugian yang kecil dan apabila dibandingkan dengan jumlah biaya yang perlu dikeluarkan dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi lalu dikaitkan dengan teori hukum yang diperkenalkan oleh Posner yakni mengenai Analisa Ekonomi terhadap Hukum selanjutnya apabila melihat mengenai pengertian dari *restorative justice* sendiri, maka dapat dimungkinkan apabila dalam praktiknya penyelesaian perkara korupsi dengan kerugian keuangan negara yang kecil dapat diselesaikan dengan menggunakan pendekatan *restorative justice* sebagaimana yang terdapat dalam Surat Edaran Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus tersebut.

Selanjutnya, apabila membahas mengenai penggunaan pendekatan *restorative justice* sebagai salah satu upaya penyelesaian perkara tindak pidana korupsi dengan kerugian keuangan negara kecil, pendekatan *restorative justice* yang dianggap paling cocok diterapkan dalam penanganan tindak pidana korupsi dengan kerugian keuangan negara kecil adalah jenis pendekatan *informal mediation*. Model pendekatan *restorative justice* ini adalah sebuah model pendekatan *restorative justice* yang diangkat dalam bentuk nyata yakni *penal mediation*. *Informal mediation* adalah sebuah model dari *penal mediation* yang dilaksanakan oleh aparat sistem peradilan pidana dalam tugas normalnya. Model pendekatan ini seringkali digunakan oleh Jaksa dengan cara mengundang para pihak yang bersangkutan dengan melakukan penyelesaian secara informal yang bertujuan untuk menghentikan penuntutan apabila telah tercapai kesepakatan (Waluyo, 2016).

2. Peran Kejaksaan dalam Menerapkan *Restorative Justice* terhadap Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Korupsi di Indonesia

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Sie Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Negeri Blitar, disebutkan bahwa Kejaksaan dalam menerapkan pendekatan *restorative justice* dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi berskala kecil di Indonesia hanya dapat diterapkan dalam tahap penyelidikan. Penyelidikan merupakan tahapan awal setelah adanya laporan atau aduan dimana berisikan rangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu kejadian atau peristiwa yang di duga merupakan sebuah tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan sebagaimana di atur dalam KUHP (Hamzah, 2019).

Dalam menanggapi laporan atau aduan dari masyarakat terkait dengan adanya indikasi tindak pidana korupsi pada penyelenggaraan pemerintah daerah, Kejaksaan melakukan perjanjian kerja sama dengan Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dan Kepolisian. Perjanjian kerja sama ini dilatarbelakangi dengan peningkatan kesadaran masyarakat untuk melakukan aduan atas mal-administrasi pemerintahan dan tindak pidana korupsi kepada APIP dan APH sehingga perlu dilakukan peningkatan koordinasi, kerja sama dan pembagian peran antara APIP dan APH dalam melakukan tindak lanjut terhadap laporan/aduan masyarakat yang berisikan pelanggaran administratif dan pidana. Pelaksanaan kerja sama antara APIP dan APH juga merupakan amanat dari undang-undang sebagaimana terdapat dalam Pasal 385 UU Pemerintahan Daerah, UU Administrasi Pemerintahan dan Inpres Nomor 1 tahun 2016.

Berdasarkan Pasal 7 Perjanjian Kerja Sama Kementerian dalam Negeri, Kejaksaan dan Kepolisian tentang Koordinasi Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dengan Aparat Penagag Hukum (APH) dalam Penaganan Laporan atau Pengaduan Masyarakat yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi pada Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Setelah adanya laporan atau aduan dari masyarakat terkait dengan indikasi adanya tindak pidana korupsi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, Kejaksaan, Kepolisian serta APIP dalam perjanjiannya menjelaskan mengenai prosedur pemeriksaan penyelidikan atau investigasi terkait dengan laporan atau aduan masyarakat yakni jika terdapat laporan atau aduan dari masyarakat, APIP, Kejaksaan dan Kepolisian menindaklanjuti laporan atau pengaduan masyarakat sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Selanjutnya APIP terhadap laporan atau aduan masyarakat tersebut melakukan investigatif mengenai penentuan apakah laporan tersebut merupakan kesalahan administrasi atau pidana.

Jika APIP saat melaksanakan investigasi menemukan adanya dugaan tindak pidana korupsi, maka APIP akan menyerahkan laporan atau pengaduan itu kepada Kejaksaan atau Kepolisian untuk dilakukan penyelidikan. Kejaksaan atau Kepolisian juga melakukan penanganan terhadap laporan atau pengaduan masyarakat dan jika ditemukan kesalahan administrasi di dalamnya maka menyerahkan hal tersebut kepada APIP. Mengenai kesalahan administrasi memiliki beberapa kriteria yakni a. Tidak terdapat kerugian keuangan negara/daerah di dalamnya; b. Jika terdapat kerugian keuangan negara/daerah dan telah diproses melalui tuntutan ganti rugi atau tuntutan perbendaharaan paling lambat selama 60 (enam puluh) hari sejak laporan hasil pemeriksaan APIP atau BPK diterima oleh pejabat atau telah dilakukan tindak lanjut dan dinyatakan selesai oleh APIP atau BPK; c. Tindakan tersebut merupakan bagian dari diskresi sepanjang terpenuhi tujuan dan syarat digunakannya diskresi; atau d. Tindakan tersebut merupakan penyelenggaraan pemerintah yang berkesuaian dengan asas umum pemerintahan yang baik. Dan hal terakhir mengenai koordinasi tersebut adalah koordinasi APIP, Kejaksaan dan Kepolisian tidak berlaku apabila tertangkap tangan.

Perjanjian kerja sama tersebut juga merupakan kelanjutan dari nota kesepahaman dari Kejaksaan, Kepolisian dan juga APIP yang telah di tanda tangani sebelumnya pada tanggal 30 November 2017 dengan Nomor: 700/8929/SJ untuk Nota kesepahaman Kementrian Dalam Negeri, Nomor KEP-694/A/JA/11/2017 untuk Kejaksaan Agung Republik Indonesia dan Nomor B/108/XI/2017 Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Terkait dengan tindak lanjut dari nota kesepahaman tersebut, Kejaksaan selanjutnya mengeluarkan Surat Edaran dengan Nomor: B-260/F/Fd.1/02/2018 tanggal 12 Februari 2018 yang berisikan tentang Peningkatan Kinerja dan Kualitas dalam Penanganan Perkara. Surat Edaran ini berisikan tentang bukti permulaan yang cukup dan juga pola hubungan antara APIP dan APH dalam pelaksanaan aksi pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam surat edaran tersebut juga disinggung secara tidak langsung terkait dengan pendekatan *restorative justice* yaitu terdapat prioritas penanganan perkara yang berskala besar atau *big fish* dan berfokus pada pengembalian perkara. Pengembalian perkara ini bermaksud pada pengembalian kerugian negara yang merupakan salah satu tujuan dari pemberantasan tindak pidana korupsi yakni me-restorasi atau mengembalikan keuangan negara yang dahulu ditangan pihak yang tidak seharusnya memilik hak atas harta tersebut.

Selanjutnya dalam Surat Edaran tersebut juga terdapat pertimbangan terhadap pengembalian kerugian keuangan negara pada tingkat penyelidikan atas dasar kemanfaatan proses penanganannya dan kelancaran pembangunan nasional (Kartika et al., 2019).

Setelah di terbitkannya Surat Edaran Jampidsus Nomor: B-260/F/Fd.1/02/2018, Kejaksaan lalu menerbitkan Surat Edaran Nomor: B-765/F/Fd.1/04/2018 tertanggal 20 April 2018 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi Tahap Penyelidikan yang intinya menjelaskan mengenai tahap penyelidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan tidak hanya menjadi awal pencarian bukti permulaan atau menemukan peristiwa tindak pidana korupsi berupa perbuatan melawan hukum, melainkan penyelidikan juga dapat menemukan atau menentukan besaran kerugian negara. Surat Edaran tersebut memiliki maksud yakni setelah penentuan besaran kerugian keuangan negara yang dilakukan sendiri oleh Kejaksaan atau dengan berkerja sama dengan Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP), BPK, BPBKP, atau Akuntan Publik telah dikeluarkan, selanjutnya hal tersebut menjadi dasar apabila terdapat sikap kooperatif dari pihak-pihak yang terlibat dalam upayanya melakukan pengembalian kerugian negara, maka dapat di lakukan pertimbangan lebih lanjut terkait kelanjutan proses hukumnya (Habib, 2020).

Jika menyinggung sedikit terkait dengan adanya Pasal 4 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang menjelaskan mengenai pengembalian kerugian negara tidak menghapus pembedaan. Seperti telah dijelaskan diatas bahwa penerapan *restorative justice* oleh Kejaksaan dalam tindak pidana korupsi berskala kecil hanya diterapkan dalam tingkat penyelidikan. Dalam pengertian penyelidikan sendiri terdapat penekanan yang perlu di perhatikan pada tindakan “mencari dan menemukan” sesuatu “peristiwa” yang dianggap atau diduga sebagai tindak pidana (Harahap, 2017). Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa proses penyelidikan masih berupa proses pencarian apakah peristiwa tersebut merupakan tindak pidana atau bukan dengan melakukan pengumpulan bukti permulaan agar bisa dilanjutkan ke tahap penyidikan. Artinya, apabila terdapat pengembalian kerugian negara bagi tindak pidana korupsi dengan kerugian negara kecil di tahap penyelidikan, tidak melanggar ketentuan yang terdapat dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, karena dalam tahap penyelidikan meskipun telah adanya laporan atau aduan terkait dengan adanya tindak pidana, namun ketika belum sampai pada tahap penyidikan, belum dapat dikatakan adanya tindak pidana karena sebagaimana dijelaskan dalam pengertian Pasal 1 angka 2 KUHAP, bahwa Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Jadi berdasarkan ketentuan pasal tersebut penulis berpendapat bahwa sebuah tindakan disebut sebagai tindak pidana apabila telah masuk ke dalam tahap penyidikan karena dalam tahap ini sebuah tindakan akan dijelaskan lebih jelas lagi.

Melihat dari beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh Kejaksaan dalam rangka penanganan perkara tindak pidana korupsi yang juga mengedepankan prioritas penanganan perkara dan pengembalian kerugian negara juga berdasarkan hasil wawancara oleh Kepala Sie Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Negeri Blitar dan Kepala Sub Sie Penyidikan Tindak Pidana Khusus

Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan dapat dilihat bahwa beberapa kali Kejaksaan melakukan pendekatan *restorative justice* dengan pengembalian kerugian keuangan negara melalui kerja sama dengan BPK atau APIP dalam menentukan kerugian negara. Kejaksaan seperti disebutkan diatas dapat melakukan penentuan kerugian keuangan negara secara sendiri, yang selanjutnya ketika telah dilakukan penentuan kerugian keuangan negara tersebut, jika Kejaksaan merasa kerugian negara yang di sebabkan oleh laporan atau dugaan tindak pidana korupsi tersebut memiliki nominal yang kecil dan tidak sebanding dengan biaya penanganan perkara, maka kejaksaan akan menyerahkan perkara tersebut kepada APIP atau BPK, selanjutnya berdasarkan perjanjian kerjasama tersebut, APIP atau BPK dapat memintakan ganti kerugian atau tuntutan perbendaharaan dan menyatakan perkara tersebut merupakan kesalahan administrasi meskipun di dalamnya terdapat kerugian keuangan negara/daerah.

D. Simpulan dan Saran

Alasan Kejaksaan menerapkan pendekatan *restorative justice* dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi dengan kerugian keuangan negara kecil sebagaimana dituangkan dalam SE Jampidsus Nomor: B-1113/F/Fd.1/05/2010 adalah guna menekan banyaknya kerugian keuangan negara yang harus dikeluarkan akibat tindak pidana korupsi berskala kecil. Karena jika dilihat dari jumlah kerugian keuangan negara yang disebabkan oleh tindak pidana korupsi berskala kecil dan jumlah biaya penanganan perkara korupsi yang cukup besar karena tindak pidana korupsi yang harus di selesaikan di pengadilan tipikor yang berkedudukan di ibukota provinsi, maka negara bisa saja mengalami kerugian yang jauh lebih besar. Pendekatan *restorative justice* yang dilakukan Kejaksaan adalah dengan memprioritaskan penyelesaian perkara berskala *big fish* dan mengupayakan pengembalian kerugian negara.

Peran Kejaksaan dalam menerapkan pendekatan *restorative justice* dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi dengan kerugian negara kecil adalah dengan melakukan kerjasama dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) atau BPK/BKPK dalam rangka pemeriksaan kerugian keuangan negara akibat adanya laporan atau aduan oleh masyarakat terkait dengan kerugian keuangan negara. Pendekatan *restorative justice* hanya diterapkan pada tingkat penyelidikan jika berdasarkan pada perjanjian kerjasama yang telah di tandatangani oleh Kementrian Dalam Negeri, Kejaksaan, dan Kepolisian. Bentuk pendekatan *restorative justice* tersebut adalah apabila Kejaksaan merasa adanya kerugian keuangan negara yang disebabkan oleh tindak pidana korupsi dan memiliki kerugian keuangan yang kecil atau tidak masuk dalam kategori *big fish*, maka Kejaksaan dapat meminta APIP untuk menyelidiki dan mengeluarkan surat pernyataan bahwa penyelidikan tindak pidana korupsi tersebut di hentikan karena terduga pelaku telah mengembalikan kerugian negara dan bersifat proaktif dalam proses pengembalian kerugian keuangan negara tersebut. Hal inilah yang disebut peran Kejaksaan dalam menerapkan pendekatan *restorative justice* dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi.

Saran yang diberikan penulis bagi instansi Kejaksaan selaku salah satu aparat penegak hukum yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk memberantas tindak pidana korupsi adalah diharapkan Kejaksaan juga dapat mengeluarkan surat pernyataan penghentian penyelidikan secara mandiri seperti halnya mengeluarkan SP3 ditingkat penyidikan dan SKPP ditingkat penuntutan guna melindungi kepastian hukum bagi terduga pelaku tindak pidana korupsi yang telah melakukan pengembalian kerugian negara dan juga mengeluarkan surat edaran lanjutan terkait dengan bagaimana seharusnya penanganan perkara tindak pidana korupsi dengan kerugian keuangan negara yang kecil guna menekan banyaknya pengeluaran biaya penanganan perkara korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiah, H. ; D. D. M. & J. T. S. (2019). Restorative Justice Dalam Tindak Pidana Korupsi Dikaitkan Dengan Pengembalian Kerugian Keuangan Negara. *Jurnal IUSTITIA OMNIBUS*, 1(1), 1–17.
- Christianata. (2020). Pengenyampingan Perkara Tindak Pidana Korupsi Oleh Kejaksaan Negeri Palangka Raya Terhadap Kasus Kerugian Uang Negara Dibawah Rp. 50.000.000,-. *Jurnal Ilmu Hukum*, 16(2), 201–211.
- Faal, M. (1991). *Penyaringan Perkara Pidana oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*. Pradnya Paramita.
- Habib, A. (2020). Application of Restorative Justice in Corruption Crime Cases as an Effort to Repay State Losses. *Corruptio*, 1(1), 1. <https://doi.org/10.25041/corruptio.v1i1.2069>
- Hamzah, A. (2019). *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Sinar Grafika.
- Harahap, M. Y. (2017). *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*. Sinar Grafika.
- Hiariej, E. O. S. (2015). *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*. Cahaya Atma Pustaka.
- Kartika, P. P., Subianto, A. D., & Iswara, I. M. A. M. (2019). Politik Hukum Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Pemberantasan Korupsi Pada Era Pemerintahan Presiden Joko Widodo. *Jurnal Hukum Saraswati (JHS)*, 1(2), 263–279.
- Liebmann, M. (2007). *Restorative Justice: How It Works*. Jessica Kingsley Publisher.
- Makarao, M. T. (2013). Pengkajian Hukum Tentang Penerapan Restorative Justice Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Yang Dilakukan Oleh Anak-Anak. In *BPHN Kemenkumham RI*.
https://bphn.go.id/data/documents/laporan_akhir_pengkajian_restorative_justice_anak.pdf
- Muchlis, A. (2017). Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dengan Kerugian Negara Yang Kecil Dalam Mewujudkan Keadilan. *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(2), 341–370. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no2.652>
- Mulyani, S. (2017). PENYELESAIAN PERKARA TINDAK PIDANA RINGAN MENURUT UNDANG-UNDANG DALAM PERSPEKTIF RESTORATIF JUSTICE (Adjudication Of Misdemeanor Based On Legislation In Current Perspectives). *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 16(3), 337. <https://doi.org/10.30641/dejure.2016.v16.337-351>
- Sari, N. M., & Budiana, I. N. (2020). Limitatif Kewenangan Jaksa Penuntut Umum Dalam Tindak Pidana Korupsi. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 8(9), 1324. <https://doi.org/10.24843/ks.2020.v08.i09.p03>
- Suhariyanto, B. (2016). Restoratif Justice Dalam Pemidanaan Korporasi Pelaku Korupsi Demi Optimalisasi Pengembalian Kerugian Negara. *Rechtsvinding*, 5(3), 421–438. http://rechtsvinding.bphn.go.id/artikel/ART_2_JRV_3_NO_2_PROTECT.pdf
- Toegarisman, A. (2016). *Pemberantasan Korupsi Dalam Paradigma Efisiensi*. Kompas.
- Waluyo, B. (2016). *Desain Fungsi Kejaksaan Pada Restorative Justice*. Rajawali Press.