

ANALISIS PERATURAN KEJAKSAAN NO.15 TAHUN 2020 TENTANG PENGHENTIAN PENUNTUTAN BERDASRKAN KEADILAN RESTORATIF

Syarif Hidayatullah¹, Afandi², Arfan Kaimuddin³.

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

Jalan Mayjen Haryono No 193 Malang 65144, Telepon (0341) 551932, Fax (0341)
552249

Email: syarifdayat792@gmail.com

ABSTRACT

The Attorney General's Office as one of the law enforcement officers in handling corruption cases will use a restorative approach. Termination of prosecution of corruption cases can be provided that the state financial losses are returned to the state. From this background, several interesting questions arise for research, namely, 1. how is the concept of stopping prosecution based on Restorative Justice in criminal acts in Indonesia? Can Perja No. 15 of 2020 concerning Termination of Prosecution Based on Restorative Justice be applied to criminal acts of corruption? This research results, that restorative justice is an approach that balances the rights and obligations of criminals and victims of crime to avoid imposing criminal sanctions and prioritizing mediation efforts. But, the application of restorative justice as explained in Perja No. 15 of 2020 concerning Termination of Prosecution Based on Restorative Justice cannot be used in corruption crimes. Because the articles contained in the perja do not have fangs to be applied to criminal acts of corruption.

Keywords: *Termination of Prosecution, Restorative Justice, Corruption Crimes*

ABSTRAK

Kejaksaan sebagai salah satu aparat penegak hukum dalam menangani perkara tindak pidana korupsi akan menggunakan pendekatan restoratif. Penghentian penuntutan terhadap perkara tindak pidana korupsi dapat dengan syarat kerugian keuangan negara tersebut dikembalikan kepada negara. Dari latar belakang tersebutlah timbul beberapa pertanyaan menarik untuk dilakukan penelitian yaitu, 1. bagaimana konsep penghentian penuntutan berdasarkan Restoratif Justice dalam tindak pidana di Indonesia? Apakah perja No 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dapat diterapkan pada tindak pidana korupsi? Penelitian ini menghasilkan, bahwa Keadilan restoratif merupakan suatu pendekatan yang menyeimbangkan hak dan kewajiban pelaku kejahatan dan korban kejahatan untuk menghindari penjatuhan sanksi pidana dan mengutamakan upaya mediasi. Akan tetapi penerapan keadilan restoratif sebagaimana dijelaskan dalam perja No 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif tidak dapat digunakan pada tindak pidana korupsi. Karena pasal-pasal yang tercantum dalam perja tidak mempunyai taring untuk diterapkan pada tindak pidana korupsi.

Kata Kunci: Penghentian Penuntutan, Keadilan Restoratif, Tindak Pidana Korupsi.

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang.

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang.

PENDAHULUAN

Kejaksaan merupakan salah satu penegak hukum yang berfungsi sebagai penuntut umum dan juga sebagai pengacara negara. Sehingga keberadaannya dalam penegakan hukum di Indonesia mempunyai dua tanggungan sekaligus. Kejaksaan oleh peraturan perundang-undangan diberikan kewenangan penuntutan sekaligus menjalankan kekuasaan yudikatif. Penuntutan kejaksaan dalam menjalankan tugasnya bersifat merdeka tanpa ada pengaruh dari siapapun, karena jaksa langsung bertanggung jawab kepada pemerintah.

Penuntut umum mempunyai wewenang untuk melakukan penghentian penuntutan terhadap suatu perkara pidana apabila terdapat alasan yang dibenarkan menurut hukum, sebagaimana penjelasan pasal 140 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Pasal ini menjelaskan jaksa sebagai penuntut umum dapat menghentikan penuntutan suatu perkara pidana apabila terdapat kurang bukti atau perkara yang sedang ditangani tidak termasuk dalam tindak pidana.

Kewenangan penghentian penuntutan oleh kejaksaan dalam perkembangannya dapat mendasarkan terhadap keadilan restoratif (*restorative justice*). *Restorative justice* merupakan sebuah konsep yang dalam menyelesaikan perkara tindak pidana menggunakan pendekatan pemberdayaan para pihak yang memiliki kepentingan dalam perkara secara damai. Menurut Waluyo Upaya secara damai tersebut dapat terjadi apabila pelaku mengakui atau menyadari kesalahannya dan secara sukarela memberikan ganti rugi kepada korban⁴.

Keadilan restoratif merupakan proses mediasi diluar pengadilan yang dilakukan untuk memulihkan hak-hak pelaku dan korban. Keadilan restoratif (*Restorative Justice*) itu sendiri sebagai upaya penyelesaian baik pelaku pelanggaran maupun korban yang mengarah rehabilitasi bagi pelaku pelanggaran dan penyembuhan bagi korban di dalam komunitas mereka sendiri sehingga semua pihak mengalami rasa keadilan yang terbuka⁵. Keberhasilan atau kegagalan sistem peradilan pidana sejatinya bergantung dampak yang dirasakan masyarakat. Apabila dengan penghukuman terhadap pelaku kejahatan dapat menentramkan masyarakat maka

³ Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang.

⁴ Waluyo, *Desain Fungsi Kejaksaan Pada Restorative Justice*. Rajawali Press, 2016, hlm. 29-30

⁵ Ani Purwati, *Keadilan Restoratif dan Diversi (Dalam Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Anak)*. Jakad Media Publishing, 2020, hlm 21

sistem peradilan dapat dikatakan benar. Namun sebaliknya, apabila dengan menghukum pelaku kejahatan dapat menggoyahkan masyarakat maka sejatinya sistem peradilan dapat dikatakan gagal⁶. Berdasarkan hal tersebut, kejaksan mengeluarkan Peraturan Kejaksaan No.15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

Bahkan Kejaksaan Agung Muda Pidana Khusus sebelum perja No. 15 Tahun 2020 telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor: B113/F/Fd.1/05/2010 tentang prioritas dan pencapaian dalam kasus tindak pidana korupsi. Surat Edaran ini menekankan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang dengan melakukan tindak pidana korupsi tersebut mengakibatkan kerugian kecil (di bawah Rp. 100.000.000) serta telah mengembalikannya, maka dalam menangani perkara ini dapat menggunakan pendekatan keadilan restorative. Lebih lanjut untuk konsep penerapan konsep keadilan restorative dalam perkara tindak pidana korupsi Kejaksaan Republik Indonesia mengeluarkan SE Jampidsus Nomor: B765/F/Fd.1/04/2018 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi Tahap Penyelidikan, yang menjelaskan bahwa penyelidikan tidak hanya sebatas menemukan peristiwa tindak pidana korupsi, tetapi harus pula mengusahakan menemukan besaran kerugian keuangan negaranya.

Lebih lanjut dalam pasal 5 Perja No. 15 Tahun 2022 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif menjelaskan bahwa salah satu syarat dapat dihentikannya penuntutan apabila tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana dan ayat 6 juga menjelaskan penghentian penuntutan dapat dilakukan apabila telah ada pemulihan kembali pada keadaan semula yang dilakukan oleh tersangka baik itu mengembalikan barang yang di peroleh dari tindak pidana, mengganti kerugian, mengganti biaya yang di timbulkan pada saat tindak pidana, dan memperbaiki kerusakan yang di timbulkan pada saat tindak pidana.

PEMBAHASAN

Peraturan Jaksa Agung No. 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Restorative Justice.

Keadilan restoratif merupakan gagasan yang telah diterima oleh lembaga penegak hukum di Indonesia, termasuk Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia,

⁶ Andi Hamzah, *Pengantar Hukum Acara Pidana*, Jakarta; Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 19.

Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Kepolisian Republik Indonesia sebagaimana nota kepesepakatan pada tanggal 17 Oktober 2012, Nomor 131/KMS/SKB/X/2012, Noor M-SS-0.HM.0.02 Tahun 2012, Nomor KEP-06/E/EJP/10/10/2012, Nomor B/39/X/2012. yang telah ditandan tangani oleh beberapa lembaga di atas⁷. Definisi keadilan restoratif dalam pasal 1 ayat 2 *Memorandum of Agreement* ini, merupakan konsep yang pertama kali didefinisikan yaitu, baik itu korban, pelaku, keluarga, dan tokoh masyarakat sekitar, seluruh elemen ini dalam proses penyelesaian terlibat dalam kasus tindak pidana ringan pada tahap penyelidikan yang dilakukan penyidik atau pada awal persidangan. Berdasarkan kesepakatan bersama di atas keadilan restoratif hanya dapat digunakan pada tindak pidana criminal kecil. Keadilan restoratif merupakan salah satu prinsip penegakan hukum dalam menyelesaikan perkara yang dapat digunakan instrument pemulihan dan Mahkamah Agung telah melaksanakan dalam bentuk pemberlakuan kebijakan (peraturan mahkamah agung dan surat edaran mahkamah agung) akan tetapi, dalam hukum di Indonesia pelaksanaannya masih belum optimal.

Maksud dari pengaplikasian keadilan restoratif ialah untuk mereformasi sistem peradilan yang ada di Indonesia yang masih menempatkan prioritas tinggi terhadap hukuman penjara. Dengan adanya petunjuk teknis yang dijelaskan di atas menandakan bahwa sistem penuntutan tidak hanya berpusat pada pelaku, tapi pada pertanggungjawaban pelaku kriminal dan juga mementingkan pemulihan terhadap korban. Dikeluarkannya petunjuk teknis mengenai penerapan keadilan restoratif mempunyai setidaknya tiga tujuan yaitu⁸: Membantu memberikan pemahaman terhadap pengadilan di lingkungan pengadilan umum terhadap peraturan Mahkamah Agung, Surat Edaran Mahkamah Agung dan putusan Ketua Mahkamah Agung mengenai pengendalian implementasi keadilan restoratif; Mendorong keadilan restoratif Mahkamah Agung dalam penilaian panel; Menyesuaikan dalam prinsip peradilan yang sederhana, cepat, dan ringan tentang keadilan yang seimbang.

Misalnya, sebagaimana dijelaskan dalam Perja No. 15 tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, dimana dalam konsep penerapan *restorative justice* memasukkan para pihak yang terlibat suatu perkara

⁷ Andri Kristanto, *Pelaksanaan Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia No. 15 tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia*, Tesis Megister Hukum UII Tahun 2021, hlm. 45

⁸ Ibid

tersebut seperti pelaku, korban dan masyarakat dalam penyelesaian kasus pidana. Pendekatan melalui keadilan restoratif yang berdasarkan Peraturan Kejaksaan No.15 tahun 2020 ini menggambarkan bahwa peraturan tersebut menitik beratkan pada kesepakatan antara pelaku dengan korban dan kemudian bagaimana hukum acara dapat mengakui kesepakatan perdamaian yang telah dibuat bersama tersebut secara sah menurut hukum. Sebagai perwujudan dari sebuah gagasan pemidanaan bukan untuk pembalasan akan tetapi sebagai pemulihan, maka kejaksaan tepat pada Hari Bhakti Adhiyaksa (HBA) tanggal 22 Juli 2020 mengeluarkan Peraturan Kejaksaan RI Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif,

Dalam pelaksanaan keadilan restoratif terdapat pula pembatas dengan tujuan supaya dapat memastikan bahwa hal itu tidak hanya dipandang sebagai perjanjian damai, namun hal itu dapat memastikan keadilan dan kebenaran (terutama kebenaran material) sehingga tercapainya penyelesaian jangka Panjang sebagaimana penjelasan Perja No.15 tahun 2020 juga membatasi⁹. Peraturan ini, sebagai substansi hukum bertujuan untuk memperkenalkan keadilan restoratif dengan menghilangkan kekuatan positifis. Keadilan restoratif merupakan penyelesaiannya perkara pidana yang dikategorikan ringan dengan melibatkan pelaku, korban dan pihak terkait lainnya dengan tujuan mendapatkan keadilan yang menitik beratkan terhadap pemulihan kembali ke negara asal dan bukan pembalasan¹⁰. Alasan pemberhentian penuntutan dalam Pasal 2 No 15 Tahun 2020 Peraturan Keadilan Restoratif dan Penghentian Penuntutan dapat dihentikan dengan beberapa alasan yaitu: Keadilan; Kepentingan umum; Proporsional; Pidana sebagai jalan terakhir; dan Cepat, sederhana, dan biaya ringan.

Dalam menyeimbangkan aspek keadilan dan kepentingan publik kejaksaan melalui Peraturan Jaksa tentang Penghentian Penuntutan Keadilan Restoratif konsisten untuk menerapkan prinsip-prinsip keadilan restoratif. Dengan begitu, melalui pendekatan ini akan memberikan kontribusi pada pengembangan peradilan pidana yang cepat, sederhana, dan murah. Tentu hal ini relevan dengan syarat dan ketentuan penghentian penuntutan sebagaimana dijelaskan dalam pasal 4 dan 5

⁹ Mahendra, Adam Prima, *Mediasi Penal Pada Tahap Penyelidikan Berdasarkan Keadilan Restoratif*, *Jurist-Dction* Vol 3 No.4, Juli 2020. Hlm 153-157

¹⁰ Ibid

Peraturan Kejaksaan Reublik Indonesia Nomor 15 tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Restorative Justice.

Kejaksaan dalam merealisasikan kebijakan ini tentu harus penuh kehati-hatian agar kejelasan hukum tetap menjadi intinya. Seiring dengan perkembangan undang-undang Perauran Jaksa ini tidak boleh dirugikan oleh kebijakan kriminalisasi atau dekriminalisasi. Jaksa dalam hal penuntutan perkara diperbolehkan diperbolehkan sebagai mana dijelaskan pada Pasal 3 Undang-Undang Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020. Istilah kepentingan pubik dalam pasal ini merujuk pada beberapa hal yaitu, berakhirnya penyelidikan, terdakwa sudah meninggal, dan keputusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap baik kepada individu maupun kasus yang sama. Penuntutan dapat diberhentikan dengan alasan demi kepentingan hak-hak hukum korban atau hukum dilindungi lainnya, sebagaimana penjelasan pasal 4. Selain menjauh dari prasangka buruk, menjauhi pembalasan, respons dan kedamaian masyarakat, serta kesopanan dan ketertiban umum. terdapat juga menjauhi pembalasan. Peraturan ini menjelaskan dapatnya suatu kriminal ditutup dengan kondisi tertentu yaitu: Tersangka baru pertama kali didakwa melakukan kejahatan ini; Dengan ancaman pidana denda atau ancaman pidana penjara paling lama lima tahun; Barang bukti atau nilai kerugian yang dilakukan tidak boleh melebihi Rp 2,5 juta. Untuk lebih lanjut penuntutan dapat diberhentikan sesuai dengan aturan pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 12 tentang Penyelesaian Pembatasan Tindak Pidana Ringan (Tipiring) dan Besaran Denda dalam KUHP.

Jaksa Penuntut Umum dalam merealisasikan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif harus juga memperhatikan sejarah pelaku, tindakan illegal, tingkat kecelakaan, konsekuensi, biaya dan manfaat dari penanganan suatu perkara, kembali ke keadaan semula, dan adanya perdamaian antara pelaku dan korban. Begitulah kira-kira tanggung jawab jaksa penuntut umum dalam melakukan penghentian penuntutan.

Bahkan, dalam pasal 5 Perja Nomor 15 Tahun 2020 menjelaskan bahwa suatu perkara pidana dapat ditutup demi hukum dan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dengan alasan: tersangka pertama telah melakukan tindak pidana, tindak pidana yang dilakukan hanya di ancam dengan pidana denda atau dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun, perbuatan pidana yang dilakuakn dengan bukti atau kerugiannya bernilai yang ditimbulkan sebagai akibat dari kejahatan (dua

juta lima ratus ribu rupiah). Kejaksan dapat menggunakan keadilan restoratif dalam kasus-kasus yang kriterianya atau keadaannya sesuai dengan kondisi tersebut. Hal ini diutamakan pada kejahatan properti, karena penuntutan dapat dihentikan dengan adanya persetujuan dari Kepala Cabang Kejaksaan Negeri atau Kepala Jaksa.

Ketentuan ayat (1) huruf b dan huruf c pada ketentuan ini, suatu tindak pidana dapat dikecualikan dengan alasan melakukannya dengan lalai. Apabila terdapat kasus yang kriteria atau keadaannya tidak dapat dihentikan oleh pertimbangan Jaksa Penuntut Umum berdasarkan Persetujuan Kepala Cabang Kejaksaan Negeri atau oleh Kepala Kejaksaan Negeri, maka penuntutan perkara yang dilakukan terhadap orang, badan, kehidupan, dan orang secara personal Jaksa Penuntut Umum memiliki kewenangan atau diskresi melanjutkan penuntutan tersebut. Namun, jika terdapat kesepakatan antara pelaku dan korban sebagai elemen didalamnya maka hal ini, dapat menjadi alasan dibebaskannya dari pertimbangan.

Keadilan restoratif membuka peluang untuk dipergunakan untuk menutup kasus-kasus criminal dengan tujuan hukum, tetapi diperuntukkan hanya kepada pelaku yang tidak residivis dan baru saja berkomitmen, bahkan hanya untuk beberapa kejahatan kecil saja sebagaimana dijelaskan dalam paragraf sebelumnya. Namun, hal tersebut tidak berlaku untuk tindak pidana yang berkaitan dengan keamanan negara, martabat Presiden dan Wakil Presiden, serta negara sahabat, kepala negara sahabat dan wakilnya serta ketertiban umum dan kesusilaan sebagaimana penjelasan pasal 5 ayat 8 Perja Nomor 15 Tahun 2020.

Pembentukan Perja Nomor 15 Tahun 2020 merupakan terobosan yang memberikan Jaksa kemampuan menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Metode penyelesaian yang ditawarkan dalam keadilan restoratif dipergunakan untuk menciptakan perdamaian, dengan prosedur adanya kesepakatan antara korban dan pelaku sehingga adanya saling menguntungkan.

A. Dasar Hukum Penerapan Konsep Restorative Justice Dalam Tindak Pidana Korupsi.

Korupsi merupakan kejahatan yang semakin hari berkembang sesuai perkembangan zaman. Kasus korupsi secara spesifik terus mengalami peningkatan dengan berbagai modus yang digunakan oleh para pelaku. Korupsi di Indonesia telah berhasil masuk terhadap seluruh lini lembaga negara baik itu legislatif, eksekutif,

maupun yudikatif. Korupsi yang menjadi budaya telah mengakar dan telah mewarnai kehidupan pemerintah mulai dari administratif, pembangunan Indonesia, penyusunan peraturan di Indonesia hingga pada penegakan hukum di Indonesia, sehingga dapat dinilai budaya korupsi telah tertancap dan mengakar. Hal inilah yang mengakibatkan rendahnya kepercayaan masyarakat kepada lembaga pemerintah.

Korupsi sebagai kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*) mempunyai dampak yang sangat luas terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Korupsi sebagaimana pemantauan Indonesia Corruption Watch dalam melakukan tindak pidana korupsi menggunakan berbagai modus misalnya seperti penyalahgunaan anggaran, penyalahgunaan wewenang, mark up, pugutuan liar, suap, laporan fiktif, penggelapan, dan gratifikasi. Modus semacam ini telah merambat dari lini terkecil seperti desa sampai sektor pusat¹¹. Dana yang dihasilkan dari aliran hasil tindak pidana korupsi oleh para koruptor tidak menetap di Indonesia, dikarenakan di Indonesia dapat melakukan pelacakan keuangan yang dapat secara mudah menemukan dana tersebut. Tindak pidana korupsi tidak akan lepas dari permasalahan kerugian keuangan negara misalnya sebagaimana dijelaskan dalam pasal 2 dan 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi yang menjelaskan “yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”. Unsur tersebut merupakan hal esensial karena atas dasar tersebutlah koruptor dapat di pidana atau tidak. Karenan pelaku dapat dikatakan melakukan tindak pidana korupsi apabila telah memenuhi unsur sebagaimana penjelasan pasal di atas dan disana pula pelaku dapat dijatuhi pidana atau uang pengganti.

Ratifikasi Konvensi Anti Korupsi merupakan petunjuk yang merupakan komitmen nasional untuk meningkatkan citra bangsa Indonesia dalam percaturan politik internasional. Dalam Penjelasan UU No. 7 Tahun 2006 ditunjukkan arti penting dari ratifikasi Konvensi tersebut, yaitu: untuk meningkatkan kerja sama internasional khususnya dalam melacak, membekukan, menyita, dan mengembalikan aset-aset hasil tindak pidana korupsi yang ditempatkan di luar negeri; meningkatkan kerja sama internasional dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik; meningkatkan kerja sama internasional dalam pelaksanaan perjanjian ekstradisi, bantuan hukum timbal balik, penyerahan narapidana, pengalihan proses pidana, dan kerja sama penegakan hukum; mendorong terjalinnya kerja sama teknis dan

pertukaran informasi dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi di bawah payung kerja sama pembangunan ekonomi dan bantuan teknis pada lingkup bilateral, regional, dan multilateral; serta perlunya harmonisasi peraturan perundang-undangan nasional dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi.

Secara yuridis konsep *restorative justice* dapat diterapkan di Indonesia dengan beberapa alasan diantaranya adalah: Berdasarkan rapat kerja nasional pada tahun 2011 yang diadakan oleh Mahkamah Agung menghasilkan putusan penting yang kemudian dapat menjadi yurisprudensi dalam putusan Mahkamah Agung, yang didasarkan pada Putusan No.1600 K/Pid/2009 tentang pertimbangan *restorative justice* (Selanjutnya disebut sebagai kasus Putusan No.1600 tahun 2009). Pada prinsipnya yurisprudensi tersebut dapat dikatakan sebagai benih kelahiran dari *restorative justice*, sebab menurut Mahkamah Agung salah satu dari tujuan hukum pidana adalah memulihkan keseimbangan yang terjadi karena adanya tindak pidana. Salah satu tujuan “Pemulihan keseimbangan” pada tindak pidana korupsi adalah dengan pengembalian kerugian keuangan negara demi kepentingan masyarakat banyak dan mengantisipasi terjadinya krisis di berbagai bidang pembangunan negara; *Restorative justice* dapat diterapkan di Indonesia berdasarkan ratifikasi UNCAC dalam UU No 7 tahun 2006. Ratifikasi UNCAC oleh Pemerintah Indonesia tentunya sudah didasarkan pada pertimbangan yang matang bahwa isi konvensi tersebut sesuai dengan situasi dan kondisi negara yang sedang giat-giatnya melakukan pemberantasan korupsi; *Restorative justice* dapat diberlakukan di Indonesia dikarenakan adanya Surat Edaran Jaksa Agung Muda Pidana Khusus Nomor: B113/F/Fd.1/05/2010 tanggal 18 Mei 2010 dan Surat Kapolri No. Pol. B/3022/XII/2009/sdeops tentang konsep Alternatif Dispute Resolution (ADR).

Keadilan restoratif merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pidana yang berorientasi pada pengembalian kerugian dan mengembalikan seperti sediakala sebelum terjadinya tindak pidana, konsep ini merupakan pemikiran yang harus ditanamkan pada penegak hukum khususnya tindak pidana korupsi. Welgrave mengemukakan bahwa teori keadilan restoratif adalah setiap perbuatan yang berorientasi pada penegakan keadilan dengan memperbaiki kerugian yang diakibatkan

¹¹ Bambang Widjojanto, *Reformasi Penegakan Hukum*, Artikel Indonesia Corruption Watch, hlm. 12.

dari tindak pidana¹². Apabila dikaitkan dengan pengembalian aset dalam tindak pidana korupsi, dalam rangkaian tindakan penelusuran, pembekuan, penyitaan, perampasan dan akhirnya tahap pengembalian aset negara yang dikorupsi adalah sejalan dengan konsep keadilan restoratif yang mengutamakan perbaikan dan pengembalian kerugian yang diakibatkan oleh tindak pidana.

Pada tahun 2016 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 25/PUUXIV/2016 yang isi putusannya mengubah delik formil pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi delik materiil. Dengan adanya perubahan delik formil ke delik materiil tersebut memiliki makna bahwa unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (potential loss), tetapi juga harus dipahami benar-benar bahwa sudah terjadi atau nyata (actual loss) dalam tindak pidana korupsi. Sehingga dengan demikian dapat ditelaah bahwa seseorang dapat dikatakan telah melakukan tindak pidana korupsi dan dapat dikenai sanksi pidana apabila dari perbuatan orang tersebut telah jelas menimbulkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata. Konsep restorative justice dalam hukum pemberantasan korupsi telah diberlakukan di Indonesia yang dapat dilihat melalui Surat Kapolri dan Surat Edaran Jaksa Agung Muda seperti: Surat Kapolri No. Pol. B/3022/XII/2009/sdeops tentang konsep Alternatif Dispute Resolution (ADR) dan Surat Edaran Jaksa Agung Muda Pidana Khusus Nomor: B113/F/Fd.1/05/2010 tanggal 18 Mei 2010.

Besaran kerugian keuangan negara merupakan salah satu faktor yang menjadi pertimbangan Kejaksaan RI dalam memutuskan untuk mengambil tindakan dalam menerapkan konsep restorative justice. Kerugian negara yang kecil tentu saja tidak akan sebanding dengan anggaran negara yang dikeluarkan untuk proses penuntutan, inilah yang mendukung sistem keadilan restoratif yang berusaha menawarkan keadilan bagi pelaku dan korban. Hal ini sesuai dengan perintah Jaksa Agung Muda Republik Indonesia dalam hal prioritas dan penanganan dalam menangani kasus korupsi, dan sangat tepat jika dinilai dari kerugian yang diderita.

B. Analisi Perja No. 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif Terhadap Tindak Pidana Korupsi

¹² Helana Hestaria dll, *Tinjauan Yurdis Penerapan Prinsip Restorative Justice Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dalam Rangka Penyelesaian Keuangan Negara*, e-Jurnal Komunikasi Yustisia Vol. 5 No. 3 2022, hlm. 115.

Pandangan progresif yang ditinjau dari teori retributif dinilai tidak efektif lagi, kenyataan telah bergeser dan hukum harus mengikuti keadaan pemberantasan korupsi itu sendiri. Bergesernya paradigma teori retributif menjadi teori restoratif. Mengedepankan teori relative yang berpendapat bahwa hukuman tidak hanya memiliki efek balas dendam, tetapi juga memiliki tujuan yang lebih bermakna, yaitu memikirkan pada tahap bagaimana melakukan pencegahan melakukan kejahatan dengan menggunakan sarana komunikasi, yaitu informasi negara sebagai pemegang kekuasaan untuk menjatuhkan hukuman kepada masyarakat, yaitu negara memberikan hukuman kepada masyarakat. Tujuan penghukuman adalah untuk pencegahan secara menyeluruh dan berharap masyarakat tidak melakukan kejahatan.

Pemulihan kondisi korban, pelaku kejahatan, dan situasi lingkungan sekitar yang tidak seimbang akibat terjadinya kejahatan juga merupakan komponen penting dari metode keadilan restoratif. Pemulihan aset (*Asset Recovery*) merupakan suatu tindakan pengimplementasian keadilan restoratif. Untuk menyita harta kekayaan hasil tindak pidana korupsi, maka pemulihan korban tindak pidana yang diwakili oleh negara akan dikembalikan dalam bentuk harta benda korupsi yang disita oleh pelaku tindak pidana tersebut untuk kemudian dikembalikan kepada negara. Keadilan restoratif merupakan konsep dengan pendekatan usaha yang tepat untuk dapat berguna bagi korban maupun pelaku. Pandangan ini menunjukkan bahwa hukum dan masyarakat merupakan suatu hal yang dinamis, tidak terperangkap pada instrumen normatif yang statis¹³.

Dalam rangka mewujudkan kelancaran dalam penyelenggaraan penegakan hukum dan mengefektifkan proses penegakan hukum dalam kaitannya dengan keadilan restoratif serta sebagai petunjuk dan pedoman pelaksanaan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana maka Kejaksaan Agung mengeluarkan Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Kedua peraturan tersebut diakui keberadaannya dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan selain itu kategori/jenis peraturan tersebut tergolong dalam peraturan yang bersifat khusus yang mana tunduk pada prinsip *lex specialis derogat legi generalis*.

Keadilan restoratif dibentuk untuk menciptakan rekonsiliasi konflik antara korban dan pelaku dengan melibatkan pemerintah sebagai penegak hukum. Menurut, Andri mediasi yang ada dalam konsep keadilan restoratif adalah gabungan dari victim offender mediation dan reparation negotiation program dimana peradilan tetap dilaksanakan sebagaimana sistem peradilan pidana, namun penegak hukum secara aktif mengambil posisi untuk mendamaikan para pihak. Perbedaan keadilan restoratif dan mediasi penal adalah, keadilan restoratif dilaksanakan bersamaan dengan penegak hukum, sedangkan mediasi penal dapat dilakukan pelaku dan korban saja tanpa melibatkan pihak lainnya, termasuk penegak hukum. Namun, praktik mediasi penal ini tidak memiliki dasar hukum dalam pemberlakuannya¹⁴. Namun demikian dalam pelaksanaan perdamaian tersebut tentunya tetap harus memenuhi beberapa prinsip keadilan. Perdamaian tanpa keadilan adalah penindasan, keadilan tanpa perdamaian adalah bentuk baru penganiyaan atau tekanan.

Penghentian penuntutan dalam keadilan restoratif ini kemudian lebih dilindungi dengan membentuk payung hukum. Pedoman untuk melakukan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif terdapat dalam Perja No 15 Tahun 2020. Dalam Perja No 15 Tahun 2020, penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif merupakan bagian dari kewenangan penuntut umum untuk menutup perkara demi kepentingan umum, lebih khusus lagi adalah dengan alasan telah adanya penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten process*). Mekanisme pelaksanaan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif oleh Kejaksaan dalam perja No 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif tidak menyebutkan secara jelas mengenai penghentian penuntutan pada tindak pidana korupsi. Akan tetapi, terdapat beberapa pasal yang multi tafsir sehingga memungkinkan kejaksaan dapat menggunakannya sebagai dasar penghentian penuntutan perkara tindak pidana korupsi, karena pasal tersebut tidak spesifik atau secara rinci menjelaskan maksud dari pasal tersebut sehingga dapat dimungkinkan kemultitafsiran dalam penerapannya.

Salah satunya misalnya kepastian hukum yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (5), yang menyebutkan untuk tindak pidana ayat (3) dan (4) tidak berlaku dalam hal

¹³ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002), hlm.12.

¹⁴ Zenny Rezania Dewantary, "Keadilan Restoratif dan Pembatasan Diversi Pada UndangUndang 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak", *Veritas et justisia*, Vo. 2, No. 2, 2016, hlm. 324

terdapat keadaan kasuistik yang menurut pertimbangan Penuntut Umum dengan persetujuan Kepala Cabang Kejaksaan Negeri atau Kepala Kejaksaan Negeri tidak dapat dihentikan penuntutan. Sedangkan dalam Perja ini sendiri tidak ada informasi terkait apa parameter yang digunakan Penuntut Umum dalam memutuskan suatu kasus perkara pidana terdapat kasuistik atau tidak, sehingga jika merujuk pada pasal ini ukuran kasus seperti apa yang bisa atau tidak bisa dihentikan berdasarkan Keadilan Restoratif masih belum pasti. Maka dari itu, Pasal 5 ayat (5) ini bisa menjadi celah dalam menghentikan perkara pidana dikarenakan multitafsir dalam pengaplikasian ayat (3) dan (4).

Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 3 Peraturan Kejaksaan RI No 15 Tahun 2020 menyatakan penuntut umum berwenang menutup perkara demi kepentingan umum. Yang dimaksud kepentingan umum disini meliputi terdakwa meninggal, kedaluwarsanya penuntutan pidana, dan telah ada putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap terhadap seseorang atau perkara yang sama. Sementara Pasal 4 menyatakan penghentian penuntutan dilakukan atas kepentingan korban dan kepentingan hukum lain yang dilindungi. Lalu, penghindaran stigma negatif, penghindaran pembalasan, respon dan keharmonisan masyarakat, serta kesusilaan dan ketertiban umum.

Akan tetapi pasal 5 ini tidak dapat diterapkan terhadap tindak pidana korupsi karena jika kita mengacu terhadap pasal 1 ayat 2 perja ini menjelaskan bahwa korban adalah orang yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang diakibatkan oleh suatu tindak pidana, sedangkan dalam rangkaian tindak pidana korupsi yang mengalami kerugian disini ialah negara bukan perorangan. Sehingga kejaksaan tidak dapat menggunakan kemultitafsiran pada pasla 5 perja No 15 Tahun 2020 terhadap tindak pidana korupsi. Bahkan, dalam pasal 4 menjelaskan selain menjauhi dari prasangka buruk, menjauhi pembalasan, respons dan kedamaian masyarakat, serta kesopanan dan ketertiban umum. terdapat juga menjauhi pembalasan. Peraturan ini menjelaskan dapatnya suatu kriminal ditutup dengan kondisi tertentu misalnya, tersangka baru pertama kali melakukan kejahatan, ancaman pidana denda atau ancaman pidana penjara paling lama lima tahun, barang bukti atau nilai kerugian yang dilakukan tidak melebihi Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah). Menandakan bahwa perja ini hanya diberlakukan untuk tindak pidana yang

tergolong ringan dengan nilai kerugian tidak melebihi Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah), sedangkan dalam Undang-Undang No.3 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Undag-undang No 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang No 31 Tahun 1999 pasal 3 menjelaskan bahwa pidana penjara paling singkat 1 tahun. Sehingga cukup jelas bahwa Undang-Undang Tipikor tidak mengatur mengenai minimal dan maksimal nilai kerugian negaranya, namun mengatur mengenai minimal dan maksimal pidananya.

Begitu pula dengan syarat pemulihan kembali pada keadaan semula yang dilakukan oleh tersangka dengan cara mengembalikan barang yang diperoleh dari tindak pidana kepada korban, mengganti kerugian korban, mengganti biaya yang ditimbulkan dari akibat tindak pidana, atau memperbaiki kerusakan yang ditimbulkan dari akibat tindak pidana sebagaimana dijelaskan dalam pasal 5 ayat (6) perja No 15 Tahun 2020. Tentu hal ini tidak dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi, karena pengembalian keuangan Negara atau perekonomian negara tidak menghapus dipidananya pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana dijelaskan dalam pasal 4 Undang-Undang No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Undag-undang No 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang No 31 Tahun 1999. Sehingga penghentian penyidikan dan penuntutan perkara korupsi dengan alasan alasan telah mengembalikan kerugian negara merupakan alasan yang tidak tepat dan bertentangan dengan undang-undang ini.

Berdasarkan identifikasi Perja Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif terhadap tindak pidana korupsi maka dapat dilihat bahwa Peraturan Kejaksaan No 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif tidak dapat diterapkan dalam perkara tindak pidana korupsi walaupun dengan pemulihan kepada situasi semula karena penyelesaian perkara pidana yang dilakukan Perja ini tidak melalui jalur sistem peradilan pidana, tetapi menitik beratkan kepada pelibatan korban, pelaku dan pihak ketiga sebagai mediator yang dilakukan secara musyawarah untuk mencapai penyelesaian yang bersifat win-win solution.

KESIMPULAN

1. Keadilan restoratif merupakan suatu pendekatan yang menyeimbangkan hak dan kewajiban pelaku kejahatan dan korban kejahatan untuk menghindari penjatuhan sanksi pidana dan mengutamakan upaya mediasi, yang diharapkan dapat

mencapai kesepakatan dalam penyelesaian perkara pidana secara efektif. Pendekatan *restorative justice* mencoba menempatkan proses penjatuhan pidana sebagai *Ultimum Remedium* bagi pelaku tindak pidana, bahwa penyelesaian perkara semata-mata dilakukan melalui pengadilan dengan mekanisme tertentu. Paradigma baru yang efektif dalam penegakan hukum yang inklusif dan progresif, dalam implementasinya memerlukan bentuk realisasi optimalisasi dengan mengoptimalkan rumah keadilan restoratif sebagai wadah penyelesaian perkara pidana, khususnya tindak pidana ringan yang mencakup terwujudnya keadilan restoratif melalui kesepakatan antara korban dan pelaku yang melibatkan institusi dan masyarakat dalam proses penyelesaian kasusnya

2. Tindak pidana korupsi walaupun tidak di cantumkan secara spesifik dalam perja No 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, jika kita mengacu terhadap identifikasi sebagaimana dijelaskan di atas maka keadilan restoratif tidak dapat diterapkan dalam perkara tindak pidana korupsi karena pasal-pasal yang tercantum dalam perja tidak mempunyai taring untuk diterapkan pada tindak pidana korupsi dan didalmnya tidak menyebutkan secara spesifik mengenai bolehnya penerapan keadilan restoratif terhadap tindak pidana korupsi, serta jika penanganan perkara tindak pidana korupsi tetap dipaksan menggunakan pendekatan keadilan restoratif dengan pengembalian keuangan negara maka hal itu akan bertentangan dengan Undang-Undang No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Undang-Undang No 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang No 31 Tahun 1999.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, Pengantar Hukum Acara Pidana, Jakarta; Ghalia Indonesia, 1985.
- Andri Kristanto, Pelaksanaan Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia No. 15 tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntuta Berdasarkan Keadilan Restoratif dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia, Tesis Megister Hukum UII Tahun 2021.
- Ani Purwati, Keadilan Restoratif dan Diversi (Dalam Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Anak). Jakad Media Publishing, 2020.
- Bambang Widjojanto, Reformasi Penegakan Hukum, Artikel Indonesia Corruption Watch.

Helana Hestaria dll, Tinjauan Yurdis Penerapan Prinsip Restorative Justice Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dalam Rangka Penyelesaian Keuangan Negara, e-Jurnal Komunikasi Yustisia Vol. 5 No. 3 2022.

Mahendra, Adam Prima, Mediasi Penal Pada Tahap Penyelidikan Berdasarkan Keadilan Restoratif, Jurist-Dction Vol 3 No.4, Juli 2020.

Satjipto Rahardjo, Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002).

Zenny Rezanía Dewantary, “Keadilan Restoratif dan Pembatasan Diversi Pada UndangUndang 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak”, Veritas et justisia, Vo. 2, No. 2, 201.

Waluyo, Desain Fungsi Kejaksaan Pada Restorative Justice. Rajawali Press, 2016.