

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan. Hukum dalam negara hukum mempunyai posisi yang *supreme* atau *instrumen* pengendali dan pengarah utama yang menjadi pedoman dan harus dipatuhi oleh setiap orang dan atau subyek hukum melalui penegakan hukum, hukum harus ditegakkan dan harus dilaksanakan supaya kepentingan manusia terlindungi sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “*Negara Indonesia adalah negara hukum*“. Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum terdapat tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Utrecht mengemukakan, Perselisihan dan pertentangan yang dibiarkan meningkat akan mengakibatkan perpecahan didalam masyarakat sehingga peran hukum sangat penting dalam menyelesaikannya¹.

Bahwa hukum adalah himpunan petunjuk hidup (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan

¹ Lalu Husni, *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Melalui Pengadilan dan di Luar Pengadilan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 1.

seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan². Menurut J.C.T Simorangkir, hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran terhadap peraturan tadi berakibatkan diambilnya tindakan, dengan hukuman tertentu³. Hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara memiliki kedudukan yang penting. Roeslan Saleh menyatakan, cita hukum bangsa dan negara Indonesia adalah pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, untuk membangun negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Cita hukum itulah Pancasila⁴.

Kejahatan korupsi atau biasa disebut sebagai kejahatan “*white Collar Crime*” merupakan kejahatan dapat berdampak pada perekonomian suatu negara. Para pelaku kejahatan korupsi biasanya adalah orang-orang yang memiliki kekuasaan. Dengan kekuasaannya para pelaku korupsi bertindak sewenang-wenang sehingga menimbulkan kerugian bagi negara Indonesia. Marwan Effendy menyatakan bahwa “Tindak pidana korupsi oleh berbagai kalangan saat ini dipandang sebagai kejahatan luar biasa (*extrardinary crime*), karena itu penanggulangannya tidak lagi dapat ditempuh hanya dengan cara-cara konvensional, tetapi memerlukan penanganan yang sangat luar biasa (*extraordinary measures*)⁵. Korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa

² Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta, 1996, hlm.13.

³ J.B Daliyo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenhallindo, Jakarta, 2007, hlm. 30.

⁴ Roeslan Saleh, *Pembinaan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional*, Karya Dunia Fikir, Jakarta, 1996, hlm 15.

⁵ Marwan Effendy, *Korupsi & Strategi Nasional Pencegahan serta Pemberantasannya*, Referensi, Jakarta, 2013, hlm. 31.

(*extra ordinary crime*) tidak saja karena modus dan teknik yang sistematis, akibat yang ditimbulkan kejahatan korupsi bersifat paralel dan merusak seluruh sistem kehidupan, baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial-budaya dan bahkan sampai pada kerusakan moral serta mental masyarakat. Korupsi merupakan fenomena yang tak terelakan, dibanyak negara di Asia, termasuk Indonesia. Begitu merajalela sehingga disinyalir tindak pidana ini merambah baik disektor publik dan swasta dari tingkat pusat hingga pelosok⁶. Perkembangan itu bermakna, pemberantasan korupsi tidak hanya terletak pada upaya pencegahan maupun pemidanaan para koruptor saja, tetapi juga meliputi tindakan yang dapat mengembalikan kerugian negara akibat dari kejahatan *extraordinary* tersebut.

Proses penanganan tindak pidana korupsi mulai dari proses penyidikan, penuntutan sampai dengan pengadilan memerlukan biaya yang tinggi. Seringkali biaya tersebut tidak sebanding dengan nilai kerugian yang timbul akibat tindak pidana korupsi. Kejahatan korupsi merupakan kejahatan yang terorganisir, hal ini pelaku kejahatan korupsi tidak mungkin oleh pelaku tunggal. Para pelaku kejahatan korupsi rata-rata adalah orang-orang yang memiliki kompetensi dan atau keahlian dalam bidangnya. Meningkatkan kejahatan korupsi di Indonesia merupakan bentuk menurunnya moral para penguasa di negeri ini.

Faktor-faktor kegagalan pemberantasan korupsi di Indonesia dapat disebabkan beberapa hal sebagai berikut⁷ :

1. Belum adanya dukungan politik secara menyeluruh.

⁶ Thontowi Jawahir, "*Prospek Pemberantasan Korupsi: Perimbangan Kewenangan KPK dengan Institusi Penegak Hukum*", Jurnal Pemerintahan. Jilid 1 No 2 Tahun 2008. Yogyakarta: Fisipol UMY.

⁷ Achmad Badjuri, "*Peranan KPK Sebagai Lembaga Anti Korupsi di Indonesia*", Vol.18, No. 1 Maret 2011, Purwokerto: FE UNSOED, hlm.86.

2. Penerapan hukum terhadap pelaku korupsi kurang efektif, ambiguh bahkan disinyalir dalam proses peradilan korupsi terdapat adanya mafia hukum yang “bermain”.
3. Upaya pemberantasan belum fokus, banyak tekanan, tidak ada prioritas dan tidak didukung oleh struktur birokrasi antar lembaga peradilan yang memadai.
4. Lembaga anti korupsi masih dianggap sebagai organisasi yang tidak efektif dan efisien serta tidak sesuai harapan masyarakat.
5. Lembaga peradilan sering terlibat konflik kepentingan dengan lembaga pemerintah lainnya, misalnya izin presiden bagi pelaku korupsi dari kalangan birokrat pemerintah menjadi penghambat penanganan korupsi secara cepat dan efektif.

Peradilan sebagai bagian dari suatu legal sistem, kinerjanya sekarang ini dinilai berada pada titik nadir yang sangat ekstrim. Berbagai keluhan baik dari masyarakat dan para pencari keadilan seolah-olah sudah tidak dapat lagi menjadi media kontrol bagi lembaga tersebut untuk selanjutnya melakukan berbagai perbaikan yang signifikan bagi terciptanya suatu sistem peradilan yang ideal dan sesuai dengan harapan masyarakat. Dalam praktek, teori peradilan yang mempunyai asas sederhana, cepat, dan biaya ringan disatu sisi dan terciptanya suatu peradilan yang bersih, transparan dan mengedepankan nilai-nilai keadilan disisi lain terlihat sudah sangat sulit untuk diterapkan dan ditemui dalam lembaga dan aparat peradilan yang ada saat ini. Upaya pemidanaan bagi pelaku tindak pidana korupsi saat belum dapat mengembalikan kerugian keuangan negara akibat

tindak pidana korupsi sepenuhnya. Selain itu pelaku tindak pidana korupsi didominasi oleh orang-orang yang memiliki kekuasaan di pemerintahan dan juga berpendidikan tinggi. Sehingga upaya penegakan hukum tindak pidana korupsi terkendala oleh hal tersebut.

Kerugian Keuangan negara pada dasarnya harus dikembalikan oleh pelaku tindak pidana korupsi, hal ini saat dianalisis dari pemikiran aliran *Utilitarianisme* yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham dengan prinsipnya *The Principle of Utility* (Prinsip kegunaan) yang menyatakan bahwa “ *The greatest happiness of the greatest number of people* (kebahagian terbesar dari jumlah orang terbesar)”⁸. Prinsip kegunaan ini menjadi norma untuk tindakan-tindakan pribadi ataupun kebijakan pemerintah melalui pembentukan hukum.

Upaya pemerintah dalam pemberantasan dan pemulihan keuangan negara akibat tindak pidana ini, dengan mengeluarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian disempurnakan oleh Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (PTPK). Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 mengatur Tentang sanksi pembayaran denda dan uang pengganti atas perbuatan korupsi yang dilakukan oleh orang pribadi maupun badan hukum.

⁸ Bentham berpandangan bahwa tujuan hukum adalah dapat memberikan jaminan kebahagiaan bagi individu-individu. Bentham mengusulkan suatu klasifikasi kejahatan yang didasarkan atas berat tidaknya pelanggaran dan yang terakhir diukur berdasarkan kesushan atau penderitaan yang diakibatkannya terhadap para korban atau masyarakat. (Muhammad Erwin dan Amrullah Arpan, 2007, *Filsafat Hukum*, UNSRI, Palembang, hlm.27).

Tujuan pidana pembayaran uang pengganti adalah untuk memaksimalkan pengembalian uang negara yang telah dikorupsi.⁹

Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) mengatur bahwa kerugian keuangan negara harus dikembalikan atau diganti oleh pelaku korupsi. Hal ini bertujuan agar keseimbangan yang terganggu akibat tindak pidana korupsi dapat dipulihkan dan pelakunya tidak dapat menikmati hasil kejahatan korupsinya. Pengembalian kerugian negara tidak hanya dapat dilakukan melalui instrument hukum pidana tetapi juga dapat dilakukan melalui instrumen hukum perdata (*Civil Procedure*). Hal ini dapat dibuktikan dengan keberadaan lembaga Kejaksaan di Indonesia yang diatur dalam Pasal 30 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang :

1. Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang :
 - a. melakukan penuntutan;
 - b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - c. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
 - d. melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;

⁹ Aziz Syamsuddin, *Tindak Pidana Khusus*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm.175.

- e. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
- 2. Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
- 3. Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
 - a. peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - b. pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - c. pengawasan peredaran barang cetakan;
 - d. pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - e. pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
 - f. penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Tugas dan wewenang Kejaksaan bertindak didalam maupun diluar pengadilan dan atas nama negara atau pemerintah dalam bidang perdata dan tata usaha negara, diatur didalam Pasal 24 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia menyatakan : Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah unsur pembantu pimpinan dalam melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, bertanggung jawab kepada Jaksa Agung. Wewenang Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha

negara diatur dalam Pasal 444 Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/07/2017 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, menyebutkan :

“Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas meliputi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lainnya kepada negara datau pemerintah, lembaga atau badan negara, lembaga atau instansi pemerintah pusat dan daerah, Badan Usaha Milik Negara atau Daerah di bidang perdata dan tata usaha Negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan Negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat”.

Dalam pelaksanaan menegakan kewibawaan pemerintah dalam pengembalian kerugian negara sebagaimana diatur dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-025/A/JA/11/2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum dibidang Perdata dan Tata Usaha Negara, dalam peraturan Jaksa Agung ini yang dimaksud dengan :

1. Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa yang berdasarkan Suarat Kuasa Khusus melakukan penegakan hukum dan bantuan hukum atau berdasarkan surat perintah melakukan pertimbangan hukum, tindakan hukum lain dan pelayanan hukum dibidang Perdata dana Tata Usaha Negara.
2. Penegakan Hukum adalah : kegiatan Jaksa Pengacara Negara untuk mengajukan gugatan atau permohonan kepada pengadilan dibidang perdata sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan

dalam rangka memelihara ketertiban hukum, dan melindungi kepentingan Negara dan Pemerintah serta hak-hak keperdataan masyarakat.

3. Kepentingan hukum perdata dari Negara atau Pemerintah adalah kepentingan yang berkaitan dengan penyelamatan, pemulihan dan perlindungan keuangan/kekayaan Negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.
4. Bantuan hukum adalah pemberian Jasa hukum dibidang perdata oleh Jaksa Pengacara Negara kepada Negara atau Pemerintah untuk bertindak sebagai kuasa hukum berdasarkan Surat Kuasa Khusus baik secara non litigasi maupun litigasi diperadilan perdata serta arbitrase sebagai penggugat/ penggugat intervensi/ pemohon/ pelawan/ pembantah atau tergugat/ tergugat intervensi/ pemohon/ pelawan/ terbantah, serta pemberian jasa hukum dibidang Tata Usaha Negara oleh Jaksa Pengacara Negara kepada negara dan pemerintah sebagai tergugat/ termohon dibadan peradilan Tata Usaha Negara dan sebagai wakil pemerintah atau yang menjadi pihak yang berkepentingan dalam perkara uji materiil Undang-Undang di Mahkamah Agung.
5. Pertimbangan Hukum adalah : Jasa hukum yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara kepada Negara atau Pemerintah, dalam bentuk pendapat hukum (*Legal Opinion* /LO) dan/ atau pendampingan hukum (*Legal Assistance*/ LA) dibidang Perdata dan Tata Usaha Negara dan/ atau Audit Hukum (*Legal Audit*) dibidang perdata.

6. Tindakan Hukum Lain adalah : pemberian jasa hukum oleh Jaksa Pengacara Negara diluar penegakan hukum, bantuan hukum, pelayanan hukum dan pertimbangan hukum dalam rangka menyelamatkan dan memulihkan keuangan/ kekayaan Negara serta menegakan kewibawaan Pemerintah antara lain untuk bertindak sebagai konsiliator, mediator atau fasilitator dalam hal terjadi sengketa atau perselisihan antar Negara atau Pemerintah.

7. Pelayanan hukum adalah : pemberian jasa hukum oleh Jaksa Pengacara Negara secara tertulis maupun lisan kepada masyarakat, yang meliputi orang perorangan dan badan hukum, terkait masalah Perdata dan Tata Usaha Negara dalam bentuk konsultasi, pendapat dan informasi.

Kejaksaan dalam melaksanakan penegakan hukum melalui Jaksa Pengacara Negara dapat mengajukan gugatan atau permohonan kepada Pengadilan dibidang Perdata sebagai upaya memelihara ketertiban hukum, kepastian hukum dan melindungi kepentingan Negara atau Pemerintah terhadap terpidana tindak pidana korupsi dalam pengembalian kerugian keuangan negara. Pengembalian keuangan negara yang dikorupsi tersebut dilakukan dengan cara menggugat perdata, yang secara alternatif diarahkan dari dua sumber¹⁰ :

1. Dari hasil korupsi yang telah menjadi bagian dari kekayaan terdakwa atau tersangka;
2. Diganti dengan kekayaan terpidana, terdakwa atau tersangka meskipun tanpa ada hasil korupsi yang dimilikinya. Korupsi yang dilakukan

¹⁰ Pirmawan Sitorus, *Kewenangan Kejaksaan Sebagai Jaksa Pengacara Negara Dalam Pengambilan Aset Hasil Korupsi*, Tesis Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2009, hlm.6.

dalam hal ini menguntungkan orang lain atau suatu korporasi dan terpidana, terdakwa atau tersangka tidak mengambil keuntungan dari keuangan negara yang dikorupsi untuk dirinya sendiri.

Dasar pemikiran pengaturan gugatan perdata di dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi menandai bahwa dalam rangka mengembalikan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi tidak cukup hanya mensandarkan pada norma-norma hukum pidana. Apabila Undang-undang Tindak Pidana Korupsi dikategorikan sebagai perundang-undangan pidana, maka diaturnya upaya gugatan perdata dalam Undang-undang tersebut, menunjukkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat sekaligus mengandung aspek hukum pidana maupun hukum perdata. Pengaturan gugatan perdata dimungkinkan dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi mengindikasikan bahwa tindak pidana korupsi yang dikategorikan sebagai *extraordinary crime* dalam penanganannya diperlukan dengan cara-cara yang luar biasa pula. Berdasarkan uraian tersebut, menurut Supatmo Eka Iskandar maka dimungkinkannya pengaturan gugatan perdata dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi didasarkan alasan-alasan sebagai berikut¹¹ :

1. Penyelesaian perkara korupsi secara pidana tidak selalu berhasil mengembalikan kerugian keuangan negara, setidaknya dalam keadaan-keadaan tertentu. Keterbatasan hukum pidana menjadikan instrumen hukum pidana bukan satu-satunya untuk menyelesaikan

¹¹ Supatmo Eka Iskandar, *Prinsip Pengembalian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi Melalui Gugatan Perdata*, Disertasi. Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya. 2009. Diakses dari <http://gagasanhukum.wordpress.com/2019/10/25/prinsip-pengembalian-aset-hasil-korupsi-bagian>.

masalah pengembalian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi;

2. Tindak pidana korupsi sebagai kejahatan yang luar biasa, yang melibatkan kekuasaan dan kerugian negara maka cara penanganannya dilakukan dengan cara yang luar biasa pula, yaitu disamping melalui jalur pidana juga dilakukan melalui jalur perdata;
3. Tujuan pengaturan gugatan perdata dimaksudkan untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang menyembunyikan hasil korupsi, maka diatur gugatan perdata untuk memaksimalkan pengembalian keuangan negara.

Berkaitan dengan tanggung jawab terpidana membayar uang pengganti dalam upaya pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi, timbul berbagai persoalan, karena aset-aset terpidana ternyata telah habis atau telah berpindah tangan kepada pihak lain. Dengan demikian fungsi jaksa selaku eksekutor tidak akan berhasil dalam memulihkan aset negara. Sehubungan dengan fenomena tersebut, dalam perundang-undangan pidana Indonesia terkait, masih terjadi norma kosong atau *vacum of norm/leemeten van normen*. Memang terkait dengan jenis pidana tambahan di luar KUHP, Pasal 18 Undang-Undang Nomor : 31 Tahun 1999 mengatur :

- 1) Selain pidana tambahan yang dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagai pidana tambahan adalah :
 - a) Perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik

terpidana dimana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pun harga dari barang yang menggantikan barang tersebut.

- b) Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.
 - c) Penutupan usaha atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun.
 - d) Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh Pemerintah kepada terpidana.
- 2) Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama waktu 1 bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut.
- 3) Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan karenanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan.

Namun bila dicermati ketentuan Pasal 18 di atas, tidak ada ketentuan yang mengharuskan jaksa harus melakukan tuntutan terhadap setiap kasus tindak pidana korupsi agar terdakwa mengembalikan kerugian keuangan negara

sebagai bentuk tuntutan pidana tambahan, jadi sifatnya pidana tambahan tersebut adalah fakultatif.

Dalam rangka mengembalikan aset atau harta hasil korupsi di sidang pengadilan, berdasarkan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Kejaksaan diberikan kewenangan untuk dan atas nama Negara atau pemerintah untuk melakukan gugatan terhadap terdakwa, terpidana maupun ahli warisnya dalam rangka pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi. Pemberantasan korupsi difokuskan kepada tiga isu pokok, yaitu pencegahan, pemberantasan, dan pengembalian aset hasil korupsi (*asset recovery*). Ada dua hal yang fundamental berhubungan dengan pengembalian aset (*asset recovery*) yaitu ¹²:

1. Menentukan harta kekayaan apa yang harus dipertanggungjawabkan untuk dilakukan penyitaan; dan
2. Menentukan dasar penyitaan suatu harta kekayaan.

Pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi telah menempati posisi penting dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Artinya, keberhasilan pemberantasan tindak pidana korupsi tidak hanya diukur berdasarkan keberhasilan memidana pelaku tindak pidana korupsi, namun juga ditentukan oleh tingkat keberhasilan mengembalikan aset negara yang telah dikorupsi.

Salah satu contoh kasus korupsi yang dilakukan oleh pensiunan Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Agam Sumatera Barat atas nama terdakwa I Kasiran dan terdakwa II Kissanto, pada peradilan tingkat pertama Pengadilan Negeri Lubuk Basung dengan putusan Nomor 68/Pid.B/1998/ PN.LB.BS tanggal 1 Mei 1999

¹² Hartanta Tarigan, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Perampasan Aset Terhadap Tindak Pidana Korupsi*, Tesis, Program Studi Magister Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2011. Hal. 29.

menyatakan terdakwa I dan II telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama dilakukan beberapa kali sebagai perbuatan berlanjut, sebagaimana disebutkan dalam Dakwaan Primair Jaksa Penuntut Umum menghukum oleh karena itu terdakwa I pidana penjara 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda Rp. 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) subsidier 3 (tiga) bulan kurungan serta membayar uang pengganti sebesar Rp. 108.901.500,- (seratus delapan juta sembilan ratus satu ribu lima ratus rupiah), sedangkan terdakwa II Kissanto dengan pidana penjara selama 6 (enam) bulan dan denda Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) subsidier 1 (satu) bulan kurungan, terhadap putusan tersebut terdakwa I, mengajukan upaya hukum banding dengan amar putusan, menguatkan putusan Pengadilan Negeri Lubuk Basung tanggal 1 Mei 1999 Nomor68/Pid.B/1998/PN.LB.BS. Kemudian terdakwa I mengajukan upaya hukum kasasi, putusan Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi dan menghukum para pemohon atau terdakwa membayar biaya perkara tingkat kasasi ini sebesar Rp. 2.500,- (dua ribu lima ratus rupiah).

Proses hukum dimaksudkan untuk memberikan hukuman pidana kepada pelaku namun juga agar uang negara kembali dalam rangka memulihkan perekonomian negara, atas dasar itu Kejaksaan Negeri Lubuk Basung yang bertindak sebagai pengacara negara segera mengambil inisiatif untuk melakukan gugatan perdata. Pada tanggal 21 Oktober 2013 Jaksa Pengacara Negara (selanjutnya disebut Penggugat) berdasarkan surat kuasa khusus Nomor SKK-.01/Gs/10/2013 mengajukan gugatan perdata terhadap Tergugat atas nama Kasiran (terpidana) dalam perkara *a quo* belum atau tidak membayar uang pengganti

sebesar Rp.108.901.500,- (seratus delapan juta sembilan ratus satu ribu lima ratus rupiah) dan keberatan membayar uang pengganti sebagaimana dimuat dalam surat keberatan atas pelaksanaan uang pengganti Nomor : 0192/TTS-JS/IV/13 tanggal 26 April 2013 yang ditanda tangani oleh Kuasa Hukum tergugat.

Oleh karena membayar uang pengganti kepada negara atas dasar putusan pengadilan adalah merupakan kewajiban hukum bagi setiap warga negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”¹³, maka dengan sendirinya belum atau tidak membayar uang pengganti adalah perbuatan yang bertentangan atau melanggar kewajiban hukum yang harus dilaksanakan oleh Tergugat atau yang disebut terpidana dalam putusan Nomor 68/Pid.B/ 1998/PN.LB.BS tanggal 1 Mei 1999 yaitu termasuk pengertian perbuatan melawan hukum sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Kemudian Pada tanggal 17 April 2014 Jaksa Pengacara Negara telah menerima Putusan Nomor : 27/Pdt.G/2013/PN.LB.BS mengadili menolak Eksepsi Tergugat, mengabulkan gugatan penggugat sebagian, menyatakan Tegugat telah melakukan perbuatan melawan hukum, menghukum Tergugat untuk membayar uang pengganti kepada negara sebesar Rp.108.901.500,- (seratus delapan juta sembilan ratus satu ribu lima ratus rupiah), menyatakan putusan ini dapat dijalankan terlebih dahulu walaupun ada upaya hukum banding atau kasasi (*uivoerbaar bij voorraad*),

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 111.

menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara yang sampai hari ini ditetapkan sejumlah Rp. 486.000,- (empat ratus delapan puluh enam ribu rupiah), menolak gugatan Penggugat dan selebihnya.

Upaya pemidanaan terhadap pelaku kejahatan korupsi saat ini masih menyisakan tunggakan pengembalian kerugian keuangan negara. Berdasarkan data laporan bulanan pemulihan keuangan negara dan atau kekayaan negara perkara tindak pidana korupsi pada tahun 2019 jumlah tunggakan pembayaran uang pengganti diwilayah Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat sebesar¹⁴ Rp. 94.271.562.378,- (sembilan puluh empat milyar dua ratus tujuh puluh juta lima ratus enam puluh dua ribu tiga ratus tujuh puluh delapan rupiah).

Tabel 1. Tunggakan Uang Pengganti Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 di Wilayah Hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat Sampai Tahun 2019

No	Kejaksaan Negeri	Jumlah Perkara	Jumlah Uang Peganti	Ket.
1	Padang	6	Rp. 65.191.817.383,-	
2	Bukit Tinggi	1	Rp. 512.168.279,-	
3	Solok	8	Rp. 4.119.851.450,-	
4	Tanah Datar	2	Rp. 420.076.450,-	
5	Pesisir selatan	5	Rp. 966.417.742,-	
6	Sijunjung	4	Rp. 336.960.600,-	
7	Agam	2	Rp. 393.107.450,-	
8	Mentawai	5	Rp. 1.720.199.107,-	
9	Pasaman Barat	5	Rp. 6.715.273.839,-	
10	Pasaman	2	Rp. 155.562.800,-	
11	Pariaman	4	Rp. 12.217.970.416,-	
12	Solok Selatan	1	Rp. 512.504.550,-	
13	Payakumbuh	1	Rp. 10.516.000,-	
14	Sawah Lunto	3	Rp. 377.498.912,-	
15	Cabjari Maninjau	2	Rp. 621.637.400,-	
Total		51	Rp. 94.271.562.378,-	

Sumber : laporan rekapitulasi uang pengganti Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat tahun 2019

Bahwa dari data yang penulis peroleh dari Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat dari 51 perkara di 15 satuan kerja terpidana perkara tindak pidana korupsi

¹⁴ Laporan Bulanan Rekapitulasi Uang Pengganti Perkara Tindak Pidana Korupsi, bulan Juni, tahun 2019 Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat.

tidak mau membayar uang pengganti, sehingga terdapat tunggakan uang pengganti yang cukup besar di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat, maka diperlukan peranan Jaksa Pengacara Negara dalam penyelesaian tunggakan uang pengganti agar tidak terjadi tunggakan uang pengganti terus menerus.

Sebagaimana di atur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pasal 38 C, putusan pengadilan baik didasarkan pada Undang-undang sebelum atau setelah berlakunya Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terhadap tunggakan uang pengganti, Negara diwakili oleh Jaksa Pengacara Negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana atau ahli warisnya.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, menjadikan penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian. Penelitian ini penulis mengambil judul: **“Jaksa Pengacara Negara Dalam Mengajukan Gugatan Perdata Sebagai Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi Di Wilayah Hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat ”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana upaya Jaksa Pengacara Negara dalam mengajukan gugatan perdata sebagai upaya pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat ?

2. Apa kendala Jaksa Pengacara Negara dalam mengajukan gugatan perdata sebagai upaya pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat ?
3. Bagaimana bentuk penyelesaian atas kendala Jaksa Pengacara Negara dalam mengajukan gugatan perdata sebagai upaya pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi dimasa mendatang pada wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai dari penelitian ini, yaitu :

1. Untuk mengetahui sejauh mana upaya Jaksa Pengacara Negara dalam mengajukan gugatan perdata sebagai upaya pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala peran Jaksa Pengacara Negara dalam mengajukan gugatan perdata sebagai upaya pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat.
3. Untuk mengetahui bentuk penyelesaian atas kendala Jaksa Pengacara Negara dalam mengajukan gugatan perdata sebagai upaya pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi dimasa mendatang pada wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

- a. Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan akan memberikan gambaran mengenai gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara dalam upaya pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi.
- b. Dengan adanya penelitian ini diharapkan akan menambah literatur ilmiah, diskusi hukum seputar perkembangan hukum di Indonesia yang mengatur mengenai gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara dalam upaya pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi.

2. Manfaat Praktis

- a. Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan akan memberikan referensi bagi para penegak hukum, dan masyarakat mengenai pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi melalui gugatan perdata.
- b. Sebagai bahan kajian kalangan akademisi dan praktisi dalam upaya menambah wawasan ilmu pengetahuan tentang hukum di Indonesia yang mengatur mengenai pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi melalui gugatan perdata.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan, penelitian mengenai Jaksa Pengacara Negara dalam mengajukan gugatan perdata sebagai upaya pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat, belum pernah dilakukan oleh peneliti lain sebelumnya. Terdapat beberapa penelitian yang mencoba mengangkat isu Peran Jaksa Pengacara Negara dalam penyelesaian tagihan uang pengganti tindak pidana korupsi yang pernah dilakukan sehubungan dengan permasalahan di atas, namun Judul, Substansi pokok permasalahan, Lokasi yang dibahas berbeda dengan penelitian ini, sehingga diharapkan bahwa penelitian yang kami lakukan dapat dijadikan pijakan untuk penelitian selanjutnya rujukan ataupun penambah referensi dari karya tulis yang sejenis. Penelitian-penelitian yang sejenis dilakukan oleh:

1. Dedi Eka Putra, Mahasiswa Progam Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, (Tesis (358/Psc), dengan judul tesis “ Peran Jaksa Pengacara Negara Dalam Penyelesaian Tagihan Uang Pengganti Tindak Pidana Korupsi Pada Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat dengan beberapa perumusan masalah yang diteliti yaitu:
 - a. Bagaimanakah Peran Jaksa Pengacara Negara dalam penyelesaian tagihan uang pengganti pada wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat ?
 - b. Bagaimana upaya Jaksa Pengacara Negara dalam penyelesaian tagihan uang pengganti pada wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat ?

2. Singgih Herwibowo, Mahasiswa Progam Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, dengan judul tesis “Problematika Gugatan Perdata Oleh Pengacara Negara Dalam Upaya Pengembalian Kerugian Neagar Dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi”, dengan beberapa perumusan masalah yang diteliti yaitu:

- a. Bagaimana gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara dalam upaya pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi ?
- b. Apa kendala gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara dalam upaya pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi?
- c. Bagaimana strategi Kejaksaan dalam upaya pengembalia kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi di masa mendatang.

Berdasarkan uraian di atas, maka ada perbedaan terhadap penulisan tesis ini. Perbedaannya adalah dari segi materi, pembahasan, dan lokasi penelitian, dalam penulisan tesis ini penulis menitikberatkan kepada analisis terhadap Jaksa Pengacara Negara dalam mengajukan gugatan perdata sebagai upaya pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat.

F. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kata teori berasal dari kata *theoria* yang artinya pandangan atau wawasan. Kata teori mempunyai berbagai arti. Pada umumnya, teori diartikan sebagai pengetahuan yang hanya ada dalam alam pikiran tanpa

dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis untuk melakukan sesuatu. Teori dapat digunakan sebagai asas dan dasar hukum umum yang menjadi dasar suatu ilmu pengetahuan: teori kekuasaan, teori keadilan. Teori dapat juga digunakan untuk suatu gambaran masa depan¹⁵. Kata teori dalam teori hukum dapat diartikan sebagai suatu kesatuan pandangan, pendapat dan pengertian-pengertian yang berhubungan dengan kenyataan yang dirumuskan sedemikian, sehingga memungkinkan menjabarkan hipotesis-hipotesis yang dapat yang dapat dikaji (Gijssels, 1982: 134)”¹⁶.

Muchyar Yahya sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo menyatakan, “teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang mempelajari berbagai aspek teoritis maupun praktis dari hukum positif tertentu secara tersendiri dan dalam keseluruhannya secara interdisipliner, yang bertujuan memperoleh pengetahuan dan penjelasan yang lebih baik, lebih jelas dan lebih mendasar mengenai hukum positif yang bersangkutan”¹⁷. Adapun teori-teori yang dipakai dalam penelitian ini adalah :

1) Teori Tanggung Jawab Hukum

Teori tanggung jawab hukum dalam bahasa Inggris disebut dengan *the theory of legal liability*, dalam bahasa Belanda disebut *de theori van wettelijk aansprskelijkheid*, sedangkan dalam bahasa Jerman disebut *de theori der haftung*. Teori tanggung jawab hukum

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Edisi Revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012, hlm. 4

¹⁶ *Ibid*, hlm. 5

¹⁷ *Ibid*, hlm. 87

merupakan teori yang menganalisis tentang kesediaan dari subjek hukum atau pelaku tidak pidana untuk memikul biaya atau kerugian atau melaksanakan pidana atas kesalahannya maupun karena kealpaannya¹⁸.

Teori tanggung jawab hukum dikembangkan oleh Hans Kelsen, Wright dan Maurice Finkelstein. Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa “Seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa ia memikul tanggung jawab hukum atas sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan”¹⁹. Hans Kelsen membedakan tanggung jawab menjadi empat macam, yaitu²⁰:

- a. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri ;
- b. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pertanggungjawaban atas pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain ;
- c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian ;

¹⁸ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi Dan Tesis*, Buku Kedua, Rajawali Pres, Jakarta, hlm. 7.

¹⁹ Hans Kelsen, 2001, *Teori Hukum Murni dengan Judul Buku Asli “General Theory of Law and State*, ahli bahasa Soemardi, Rumidi Pers, Jakarta, hlm. 65.

²⁰ *Ibid.* Hlm.140.

d. Pertanggung jawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Selanjutnya Wright mengembangkan teori tanggung jawab yang disebut dengan *Interactive justice* yang berbicara tentang : “Kebebasan negatif seseorang kepada orang lain dalam hubungan interaksinya satu sama lain. Esensi dari *Interactive justice* adalah adanya kompensasi sebagai perangkat yang melindungi setiap orang dari perbuatan melawan hukum (*tort law*), hukum kontrak dan hukum pidana”²¹.

Maurice Finkelstein mengemukakan teori tentang tanggung jawab hukum yang disebut dengan aliran *Sociological Jurisprudence*. Ia mengemukakan bahwa : “tanggung jawab hukum memainkan fungsinya dalam masyarakat modern termasuk disetiap bentuk organisasi, tidak terkecuali asosiasi usaha yang berbadan hukum. Dimana tanggung jawab hukum sebagai paksaan sosial (*Social Coersion*) untuk menjamin tegaknya hukum sebagai kontrol sosial. Paksaan sosial menjadi bagian dari hukum agar tercipta kedamaian dan ketertiban umum yang merupakan bagian dari kehidupan sosial yang lebih kompleks dari pada kehidupan primitif”²². Fokus teori *Sociological*

²¹ Menurut Wright, limitasi pertanggungjawaban hukum perdata ditentukan dari ada tidaknya suatu standar objektif tertentu (*specified standard of conduct*) untuk menjadi dasar penilaian yang terdiri dari : (1) *no worse off limitation*, (2) *superseding cause limitation*, dan (3) *risk play out limitation*, Edmon Makarim, *Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Sistem Elektronik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 14.

²² Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, hlm. 214.

Jurisprudence yaitu tanggung jawab hukum sebagai paksaan sosial (*Social Coersion*). Tujuannya untuk menjamin tegaknya hukum sebagai kontrol sosial. Paksaan sosial menjadi bagian dari hukum agar tercipta kedamaian dan ketertiban umum.

2) Teori Keadilan (*Justice Theory*)

Menurut pendapat Ahmad Ali, bahwa tujuan hukum dititikberatkan pada segi "keadilan"²³. Sehubungan dengan anasir keadilan menurut Gustav Radbruch (filosof Jerman) mengkonsepsi salah satu tujuan hukum atau cita hukum adalah "keadilan", di samping kemanfaatan, dan kepastian²⁴. Maka dalam mengkaji rumusan masalah yang disajikan, sebelum masuk pada ranah teori hukum yang aplikatif seperti teori-teori hukum lainnya, lebih awal dipaparkan teori keadilan dengan beberapa jenis penggolongannya yang relevan dengan topik bahasan dalam judul dan permasalahan penelitian ini.

Filosof Aristoteles memperkenalkan teori etis dalam bukunya yang berjudul "*Retorica*" dan "*Ethicanikomachea*". Teori ini berpendapat bahwa tujuan hukum itu semata-mata untuk mewujudkan keadilan. Keadilan di sini adalah *ins suum quique tribuere*, yang artinya memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi bagian atau haknya²⁵.

²³Achmad AH, *Menguak Tabir Hukum Suatu Kajian Filosofis Sosiologis*, PT. Toko Gunung Agung Tbk, Jakarta, 2002, hlm. 72.

²⁴*Ibid.* hlm. 83.

²⁵*Ibid.* hlm. 23.

Selain model keadilan yang berbasis kesamaan, Aristoteles juga mengajukan model keadilan lain, yakni keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif identik dengan keadilan atas dasar kesamaan proporsional. Sedangkan keadilan korektif atau *remidial*, berfokus pada "pembetulan pada sesuatu yang salah". Jika sesuatu dilanggar, atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berupaya memberi kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan. Jika suatu kejahatan dilakukan, maka hukuman yang sepantasnya perlu diberikan pada si pelaku.

Singkatnya, keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan. Keadilan korektif merupakan standar umum untuk memperbaiki setiap akibat dari perbuatan, tanpa memandang siapa pelakunya. Prinsip-prinsip itu adalah hukuman harus memperbaiki kejahatan, ganti rugi harus memperbaiki kerugian dan memulihkan keuntungan yang tidak sah. Konsep Themis, Sang Dewi Keadilan melandasi keadilan jenis ini yang bertugas menyeimbangkan prinsip-prinsip tersebut tanpa memandang siapa pelakunya²⁶.

Sumber lain juga menyatakan bahwa Aristoteles menempatkan keadilan sebagai nilai yang paling utama, bahkan menyebut keadilan sebagai nilai yang paling sempurna atau lengkap. Alasannya keadilan dasarnya terarah baik pada diri sendiri maupun pada orang lain. Bertindak adil berarti bertindak dengan memperhitungkan orang lain. Karena itu,

²⁶*Ibid.* hlm. 53 – 54.

hukum yang adil bagi Aristoteles berarti hukum harus memihak pada kepentingan semua orang. Hukum harus membela kepentingan atau kebaikan bersama (*common good*)²⁷. Sehubungan dengan esensi teori keadilan John Rawls menyangkut peran jaksa penuntut umum, maka merupakan prinsip kesamaan bagi semua pihak yang ada dalam proses peradilan pidana untuk dapat kewenangan dalam menuntut pengembalian kerugian keuangan negara oleh koruptor.

3) Teori Penegakan Hukum

Berkaitan dengan teori penegakan hukum ini Soerjono Soekanto berpendapat bahwa : “Secara konsepsional, inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah yang sesuai dan mengejawantahkan serta sikap tidak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan namun juga sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim”²⁸. Menurut Soerjono Soekanto, ada lima hal yang mempengaruhi efektif atau tidaknya penegakan hukum, yaitu²⁹ :

a. Faktor hukum atau peraturan itu sendiri

Hukum atau peraturan itu sendiri bisa menjadi faktor yang mempengaruhi efektif atau tidaknya penegakan hukum karena

²⁷ Andre Ata Ujan, *Filsafat Hukum Membangun Hukum dan Membela Keadilan*, Kanisius, Yogyakarta, 2009, hlm. 48.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 5.

²⁹ *Ibid*, hlm. 8.

kemungkinan terjadinya ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis.

b. Faktor Penegakan Hukum

Yaitu pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan seperti hakim, jaksa, pengacara dan sebagainya. Jika hukumnya baik tetapi mental dari penegak hukum belum mantap, maka bisa menyebabkan terjadinya gangguan dalam sistem hukum tersebut.

c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

Kalau hukumnya baik, mental penegak hukumnya juga baik, tetapi sarana yang mendukung penegakan hukum kurang memadai, maka hukum tadi bisa saja tidak berjalan sesuai rencana.

d. Faktor masyarakat

Faktor masyarakat disini adalah bagaimana kesadaran masyarakat akan hukum yang ada.

e. Faktor kebudayaan

Faktor kebudayaan maksudnya adalah bagaimana hukum yang ada bisa masuk kedalam dan menyatu dengan kebudayaan yang ada, sehingga semuanya berjalan dengan baik.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan erat, karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan merupakan tolak ukur dari efektivitas penegakan hukum. Penegakan hukum dapat terganggu, apabila terjadi ketidakserasian antara nilai, kaidah dan pola perilaku

yang meliputi : ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma didalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan³⁰.

Jika yang akan kita kaji adalah efektivitas perundang-undangan, maka efektifnya suatu perundang-undangan banyak tergantung pada beberapa faktor antara lain³¹ :

- a) Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan.
- b) Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
- c) Institusi yang terkait dengan ruang-lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya.
- d) Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat), yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu) yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Pembicaraan mengenai efektifitas undang-undang membawa kita masuk ke dalam pembicaraan mengenai kehadiran hukum sebagai suatu instrumen kebijaksanaan (policy) dari suatu badan atau satuan politik tertentu. Pada tingkat peradaban sekarang ini, orang memang

³⁰ *Ibid.*, hlm.11.

³¹ Achmad Ali, *Meguk Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 378.

cenderung berpendapat bahwa hukum adalah tidak lain instrumentasi dari putusan atau keinginan politik³².

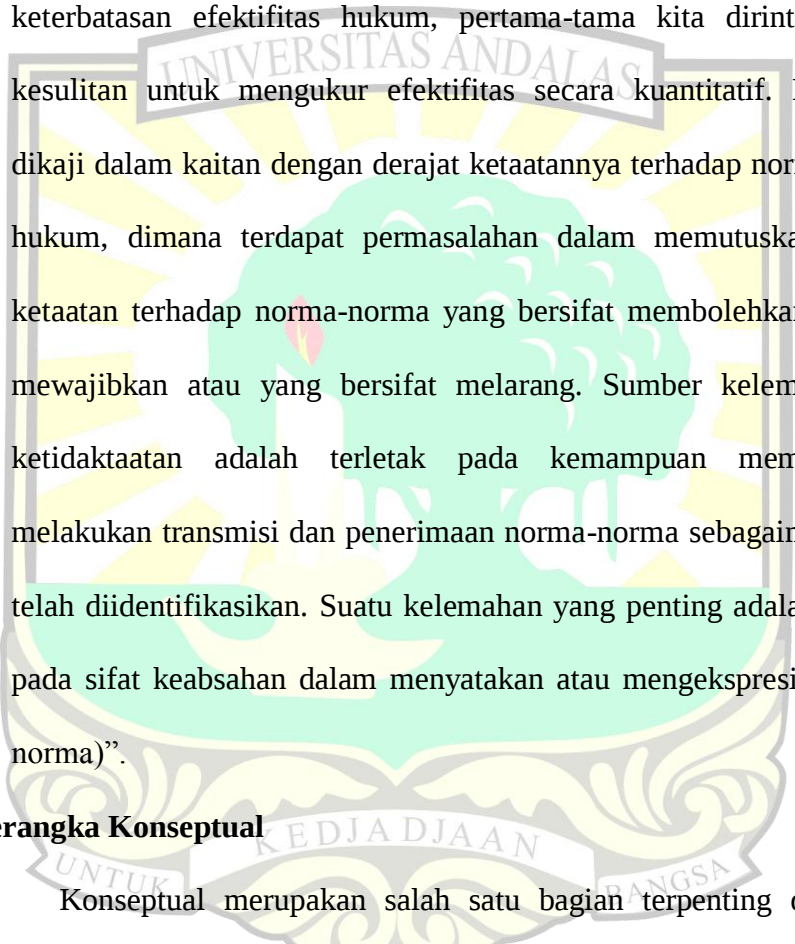
Undang-undang yang dalam bahasa umum dikatakan mengatur masyarakat, secara sosiologis dikatakan sebagai memberi struktur kepada kenyataan tersebut, dalam hal ini struktur yuridis. Dalam melakukan strukturisasi terhadap realitas sosial tersebut, Undang-undang menjadi suatu institusi tempat konflik-konflik dalam masyarakat itu mengendap³³. Sebagai institusi penyelesaian konflik, Undang-undang yang dibuat dapat berhasil dan dapat pula tidak berhasil bahkan tidak tertutup kemungkinan timbulnya konflik baru.

Suatu perundang-undangan akan lebih potensial untuk ditaati, jika substansinya sesuai dengan nilai-nilai hukum yang hidup (the living law) didalam masyarakat, yang menjadi sasaran diberlakukannya perundang-undangan tersebut. Seperti yang pernah dikemukakan oleh Frank P. Grad seorang pengajar senior dalam ilmu perundang-undangan, bahwa perundang-undangan yang dibuat secara tergesa-gesa, tanpa didukung oleh kesadaran penuh tentang luasnya jangkauan pilihan-pilihan teknis yang dapat dilakukan, bukan hanya akan gagal untuk membina bidang yang dicakupinya, melainkan juga tidak mustahil dapat bersifat merusak, yaitu dengan cara

³² Satjipto Raharjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 138.

³³ *Ibid*, hlm. 140.

memproyeksikannya ke arah perkembangan yang dikendaki, yang sebenarnya belum diketahui dengan pasti arah yang sebenarnya³⁴.

Ternyata persoalan efektifitas hukum juga erat kaitannya dengan persoalan kesulitan dalam pendefinisian hukum seperti yang dikemukakan oleh Allot berikut ini³⁵ : “Dalam membahas persoalan keterbatasan efektifitas hukum, pertama-tama kita dirintangi oleh kesulitan untuk mengukur efektifitas secara kuantitatif. Efektifitas dikaji dalam kaitan dengan derajat ketaatannya terhadap norma-norma hukum, dimana terdapat permasalahan dalam memutuskan ukuran ketaatan terhadap norma-norma yang bersifat membolehkan, bersifat mewajibkan atau yang bersifat melarang. Sumber kelemahan dan ketidaktaatan adalah terletak pada kemampuan memancarkan, melakukan transmisi dan penerimaan norma-norma sebagaimana yang telah diidentifikasi. Suatu kelemahan yang penting adalah terletak pada sifat keabsahan dalam menyatakan atau mengekspresikan suatu norma)”.

2. Kerangka Konseptual

Konseptual merupakan salah satu bagian terpenting dari teori. Konsep adalah sebagai penghubung yang merangkan sesuatu yang sebelumnya baru ada dalam pikiran atau ide. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia dan observasi, antara

³⁴ Achmad Ali, Op. Cit, hlm. 384.

³⁵ *Ibid*, hlm. 385.

abstraksi dan realitas³⁶. Konseptual diartikan sebagai “kata” yang menyatukan abstraksi yang digenelisasikan dari hal-hal yang khusus yang disebut definisi operasional. Definisi operasional perlu disusun untuk memberikan pengertian yang jelas atas masalah yang dibahas, karena istilah yang digunakan untuk memberi pegangan pada proses penelitian. Oleh karena itu dalam rangka penelitian ini perlu dirumuskan serangkaian definisi, agar tidak menimbulkan perbedaan penafsiran³⁷.

Kerangka konseptual yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah :

a. Jaksa Pengacara Negara

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang dimaksud dengan Jaksa adalah "*Pejabat Fungsional yang diberi wewenang oleh undang undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang*"³⁸.

Sebutan jaksa pengacara negara (JPN) secara eksplisit tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI dan UU sebelumnya, yaitu UU Nomor 5 Tahun 1991, serta Kepres Nomor 55/1991 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI. Namun, makna “kuasa khusus” dalam bidang keperdataan dengan

³⁶ Samadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo, Jakarta, 1998, hlm. 38.

³⁷ Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1999, hlm. 34.

³⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

sendirinya identik dengan “pengacara”. Berdasarkan asumsi tersebut, istilah pengacara negara yang merupakan terjemahan dari *lands advocaten* versi Staatblad 1922 Nomor 522 (Pasal 3), telah dikenal secara luas oleh masyarakat³⁹. Secara umum dapat diartikan bahwa Jaksa Pengacara Negara yaitu jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai wakil Negara/Pemerintah dalam penyelesaian permasalahan Perdata dan Tata Usaha Negara serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.

Penyelesaian Tagihan menurut kamus besar bahasa Indonesia penyelesaian adalah proses, cara, perbuatan yang dilakukan dalam upaya menyelesaikan suatu persoalan (berbagai-bagai arti seperti pemberesan, pemecahan)⁴⁰. Sedangkan tagihan dalam kamus besar bahasa Indonesia adalah hak menagih pembayaran atau hasil menagih, uang atau yang lainnya yang harus ditagih⁴¹. Berdasarkan penjelasan di atas, maka secara umum penyelesaian tagihan berarti prosedur penagihan atau cara pembayaran kepada penyedia atas pekerjaan yang telah selesai dilaksanakan.

b. Gugatan Perdata

Menurut Darwin Prinst yang di kutip oleh Lilik Mulyadi menyebutkan bahwa gugatan perdata adalah⁴² suatu permohonan yang

³⁹ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI, Posisi dan Fungsinya dalam Perspektif Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.

⁴⁰ <http://kbbi.web.id/selesai>, diakses pada tanggal 3 Oktober 2019 jam 15.15 wib

⁴¹ *Ibid*, diakses pada tanggal 3 Oktober 2019 jam 15.15 wib

⁴² Mulyadi, *Tuntutan Provisionil Dalam Hukum Acara Perdata*, Djambatan, Jakarta, 1996, hlm 15

disampaikan kepada ketua Pengadilan Negeri yang berwenang, mengenai suatu tuntutan terhadap pihak yang lainnya, dan harus diperiksa menurut tata cara tertentu oleh pengadilan, serta kemudian diambil putusan terhadap gugatan tersebut. Berdasarkan pendapat tersebut dapat diketahui bahwa gugatan adalah suatu permohonan atau tuntutan hak yang disampaikan kepada Pengadilan yang berwenang terhadap pihak lain agar diperiksa sesuai prinsip keadilan terhadap gugatan tersebut.

c. Uang Pengganti.

Berbicara mengenai pengertian uang pengganti dalam tindak pidana korupsi sangatlah sulit merumuskannya, karena sangat kurang para ahli hukum yang memberi pengertian tentang uang pengganti, bahkan dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang memberikan peristilahan uang pengganti tidak memberikan definisi yang jelas tentang apa itu uang pengganti. Uang pengganti merupakan suatu bentuk hukuman (pidana) tambahan dalam perkara korupsi. Pidana pembayaran uang pengganti merupakan konsekuensi dari akibat tindak pidana korupsi yang dapat merugikan keuangan neagar atau perekonomian negara, sehingga untuk mengembalikan kerugian tersebut diperlukan sarana yuridis yakni dalam bentuk pembayaran uang pengganti.

Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana tambahan dalam tindak pidana korupsi dapat berupa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.

d. Keuangan Negara.

Keuangan negara dalam kedudukan hukum tertinggi tercantum dalam pasala 23 huruf C Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “ Hal-hal yang lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”. Sedangkan pengertian keuangan negara juga terdapat dalam penjelasan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dijelaskan mengenai keuangan negara adalah : ⁴³ “ *Seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena : (a). Berada dalam penguasaan, pengurusan, pertanggungjawaban pejabat negara, baik ditingkat pusat maupun daerah, (b). Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/badan saha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarka perjanjian dengan negara. Sedangkan yang dimaksud*

⁴³ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

dengan perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

e. Tindak Pidana Korupsi.

Secara harfiah, tindak pidana korupsi berasal dari kata “tindak pidana” dan korupsi”. Tindak pidana merupakan istilah teknis yuridis dari bahasa Belanda “*Strafbaar feit*” atau “*delict*” yaitu sebuah perbuatan yang dilarang oleh peraturan hukum dan tentu saja dikenakan sanksi pidana bagi siapa yang melanggarnya. Sedangkan istilah korupsi berasal dari bahasa latin *corruptie* atau *corrumpere* yang berarti merusak⁴⁴.

Korupsi juga mengandung kejahatan, kebusukan, tidak bermoral, dan kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian kata-kata atau ucapan yang menghina atau menfitnah. Korupsi dalam Ensiklopedia Indonesia diartikan sebagai gejala dimana para pejabat, badan-badan negara menyalahgunakan wewenang dengan terjadinya penyuapan,

⁴⁴ Chaerul Amir, *Kejaksaan Memberantas Korupsi, Suatu Analisis Historis, Sosiologi dan Yuridis*, Pro Deleader, Jakarta, 2014, hlm. 89.

pemalsuan, serta ketidakberesan lainnya⁴⁵. *Henry Campbell Black* dalam *Black's Law Disctionary*, menyatakan bahwa korupsi adalah suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain, secara salah menggunakan jabatannya atau kerakturnya untuk mendapatkan sesuatu keuntungan diri sendiri atau orang lain, bersamaan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain.

G. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, Metodologi pada haekatnya memberikan pedoman tentang cara-cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya⁴⁶. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan kontruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten⁴⁷. Metodologis berarti sesuai dengan atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsiten berarti tidak hanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu. Melalui proses penelitian tersebut perlu diadakan analisa dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.

Pengunaan metode penelitian merupakan syarat mutlak untuk memperdalam kajian suatu penelitian yang sedang dilaksanakan. Untuk memperoleh data yang maksimal dan menunjukkan hasil yang baik, sehingga

⁴⁵ Ensiklopedia Indonesia, Jilid 4, *Ikhtiar Baru van Hoeve dan Elsevier Publishing Project*, Jakarta, 1983, hlm. 1876.

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2012, hlm. 6.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 42.

tulisan ini mencapai sasaran dan tujuan sesuai dengan judul yang telah ditetapkan, maka penulis mengumpulkan dan memperoleh data dengan menggunakan metode penelitian :

1) Pendekatan masalah

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat yuridis empiris (*terapan*, yaitu suatu penelitian ilmiah yang melihat bagaimana penerapan aturan hukum khususnya mengenai gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara dan upaya pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. Penelitian dapat dilakukan dengan menganalisis Putusan hakim dilaksanakan amar putusan atau tidaknya oleh Jaksa serta menganalisisnya, bisa dengan peraturan, teori, ahli dan logika.

2) Sifat penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis adalah bersifat deskriptif yang bisa memberikan gambaran yang luas tentang bagaimana proses gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara dalam upaya pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi di Pengadilan Negeri Lubuk Basung sesuai dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang perubahan Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tidak Pidana Korupsi.

3) Sumber data

Data-data yang terdapat dalam penelitian ini diperoleh melalui *Field research*, yaitu melalui penelitian lapangan yang kemudian di tambah dengan data yang

diperoleh melalui *Library research* yang dilakukan pada beberapa perpustakaan, diantaranya :

- a. Perpustakaan Daerah Sumatera Barat
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- c. Buku-buku milik penulis dan bahan-bahan kuliah yang berkaitan dengan penelitian ini.

4) Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Data primer, yaitu data yang dikumpulkan langsung dari hasil penelitian di lapangan yang diperoleh dari Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat.
- b. Data sekunder, yaitu merupakan data atau informasi yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri dari :

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
- c) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Tindak Pidana Korupsi.
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Undang-Undang Republik Indonesia No 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- e) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

2) Bahan hukum sekunder, yakni bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku, literatur dan bahan bacaan lainnya.

3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, *encyclopedia*⁴⁸.

5) Teknik pengumpulan data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan melalui :

1) Studi dokumen

Pada tahap ini penulis mempelajari dan menelaah beberapa dokumen yang ada dan tersedia di Pengadilan Negeri Lubuk Basung. Studi dokumen merupakan tahap awal dalam menganalisa kasus ini. Seperti telaah Peraturan Perundang-undangan dan peraturan lainnya, serta telaah kepustakaan.

2) Wawancara

Wawancara (*interview*) adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face-to-face*), ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden⁴⁹. Dalam mengumpulkan data penulis menggunakan metode wawancara semi terstruktur yaitu dengan membuat daftar pertanyaan pokok dan pertanyaan lanjutan disusun sesuai dengan perkembangan

⁴⁸ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 32

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 82.

wawancara. Dalam penelitian ini pihak yang diwawancarai adalah pihak Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat dan Jaksa Pengacara Negara.

6) Populasi dan sampel

a. Populasi adalah keseluruhan objek atau seluruh individu atau seluruh kajian atau seluruh unit yang diteliti. Oleh karena itu populasi biasanya sangat besar dan luas maka tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi itu tetapi cukup diambil sebagian sebagai populasi solusi Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat⁵⁰.

b. Sampel : Penarikan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian dari suatu populasi yang berguna untuk menentukan bagian-bagian dari obyek yang akan diteliti. Dalam penelitian ini, teknik penarikan sampel yang dipergunakan adalah teknik dimana sampel ditentukan sendiri oleh peneliti dengan maksud agar diperoleh subyek-subyek yang ditunjuk dan ditentukan sesuai dengan tujuan penelitian. Yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah Jaksa Pengacara Negara dalam mengajukan gugatan perdata sebagai upaya pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi pada wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat.

7) Pengolahan dan Analisis data

a. Pengolahan data

Data yang diperoleh setelah penelitian akan diolah melalui proses editing.

Kegiatan ini dilakukan untuk menarik kembali dan mengoreksi atau

⁵⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 44.

melakukan pengecekan terhadap hasil penelitian yang penulis lakukan, sehingga tersusun rapi dan menghasilkan kesimpulan.

b. Analisis Data

Setiap data yang diperoleh dianalisis secara kuantitatif yaitu analisis dengan menggunakan uraian-uraian kalimat yang menghubungkan secara logis perumusan masalah dengan data-data yang dikelompokkan tadi, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pendapat para ahli dan penulis sendiri kemudian ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan.

