

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tindak pidana korupsi merupakan permasalahan yang dewasa ini tidak hanya dihadapi oleh Negara Indonesia namun juga dialami hampir seluruh negara di dunia. Bagaimana tidak, tindak pidana korupsi bukan hanya dapat membahayakan stabilitas serta keamanan negara dan masyarakat, membahayakan pembangunan sosial, politik, ekonomi masyarakat dan merugikan keuangan serta perekonomian negara, namun dampak yang lebih jauh dapat pula merusak nilai-nilai demokrasi dan moralitas bangsa karena dapat berdampak membudaya.¹

Hal ini juga sejalan dengan apa yang tercantum di dalam pembukaan alinea ke-4 *United Nation Convention Against Corruption*, 2003² – Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Melawan Korupsi, 2003, yang berbunyi sebagai berikut :

“Convinced that corruption is no longer a local matter but trans-national phenomenon that affect all societies and economies, making international cooperation to prevent and control it essential”.

“Meyakini, bahwa korupsi tidak lagi merupakan masalah lokal, melainkan suatu fenomena transnasional yang mempengaruhi seluruh masyarakat dan

¹Ermansjah Djaja, 2010, *Meredesain Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 3.

² *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) diratifikasi ke dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC. (Lembar Negara Tahun 2006 No. 32, Tambahan Lembaran Negara No. 4620).

ekonomi yang mendorong kerja sama internasional untuk mencegah dan mengontrolnya secara esensial”.

Makna yang sama juga disampaikan dalam konsideran menimbang huruf b dan huruf c, undang-undang ratifikasi UNCAC (United Nation Convention Against Corruption).³ Terkait dengan tindak pidana korupsi yang sudah menjadi *Trans-National Crime*, faktor kekuasaan tentu menjadi faktor utama pemicu perilaku koruptif. Hal ini sejalan dengan pendapat Lord Acton (John Emerich Edward Dalberg-Acton) dalam suratnya kepada Bishop Mandell yakni, “*power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely*”, “kekuasaan cenderung untuk korupsi, dan kekuasaan absolut menimbulkan korupsi yang absolut pula”.⁴

Sedangkan, Miriam Budiardjo lebih melihat pendapat dari Lord Acton mengenai *dictum* tersebut melalui pendekatan politik bukan menggunakan pendekatan hukum sehingga maknanya menjadi lebih luas. Adapun maksud dari “*power tends to corrupt...*”, berdasarkan ilmu politik yang telah berkembang yakni “Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakannya”, dan “*...and absolute power corrupt absolutely*”, bermakna “... dan manusia yang mempunyai kekuasaan absolut sudah pasti menyalahgunakan kekuasaannya”.⁵

Alasan penulis menggunakan *dictum* yang dikemukakan oleh Lord Acton karena dinamika perkembangan tindak pidana korupsi di Indonesia memang sejalan

³ Lihat konsideran huruf b dan huruf c, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nation Convention Against Corruption (UNCAC).

⁴ Ermansjah Djaja, *Op. Cit.*, hlm. 1.

⁵ Miriam Budiardjo, 1977, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, hlm. 99.

dengan makna yang terkandung di dalam pendapat Lord Acton tersebut. Perilaku - perilaku koruptif yang berbuah tindak pidana korupsi memang didasari dari adanya penyalahgunaan kekuasaan yang diamanatkan pada manusia. Hubungan antara “korupsi” dan “kekuasaan” juga pernah diungkapkan oleh seorang ahli hukum pidana yang juga ahli dalam strategi pemberantasan tindak pidana korupsi yakni Romli Atmasasmita. Beliau berpendapat bahwa:

“Korupsi di Indonesia sudah merupakan virus flu yang menyebar ke seluruh tubuh pemerintahan sehingga sejak tahun 1980-an, langkah-langkah pemberantasannya pun masih tersendat-sendat sampai kini. Korupsi berkaitan pula dengan kekuasaan, karena dengan kekuasaan itu penguasa dapat menyalahgunakan kekuasaan-nya untuk kepentingan pribadi, keluarga atau kroninya”.⁶

Penyalahgunaan kekuasaan yang mengakibatkan terjadinya tindak pidana korupsi, dewasa ini tidak hanya berada di ranah pemerintahan. Tetapi, sudah memasuki ranah bisnis terutama dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk Persero. Bentuk-bentuk pemberian modal dari pemerintah kepada pihak swasta berupa saham ke dalam suatu korporasi, menjadikan modal / aset negara berada di bawah pengelolaan pihak korporasi. Hal ini tidak menutup kemungkinan adanya penyelewengan modal / aset negara yang dilakukan oleh korporasi tersebut dan pada akhirnya akan bermuara pada indikasi adanya tindak pidana korupsi.⁷

Karena pada dasarnya, badan hukum dalam hal ini korporasi, tidak lagi hanya sekedar badan hukum yang mensosialisasikan kumpulan orang-orang yang bergerak

⁶ Ermansjah Djaja, *Op. Cit.*, hlm. 4.

⁷ Marwan Effendy, 2012, *Diskresi, Penemuan Hukum, Korporasi dan Tax Amnesty Dalam Penegakan Hukum*, Jakarta: Referensi, hlm. 84.

dalam bidang tertentu, yang terorganisir, tetapi lebih luas lagi, bahkan keterlibatan korporasi dalam tindak pidana telah diposisikan juga sebagai subjek hukum.⁸

L.S. Susanto dalam bukunya *Kejahatan Korporasi* sebagaimana dikutip oleh Marwan Effendy, juga menyatakan bahwa pertumbuhan dan perkembangan korporasi semakin kondusif dikarenakan sifat dari korporasi itu sendiri yang ekspansif, berupaya untuk berkembang menjadi besar dan lebih besar lagi.⁹

Demikian halnya dengan tujuan berdirinya BUMN khususnya yang berbentuk Persero. Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b Jo. Pasal 12 poin b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN), BUMN Persero memiliki tujuan untuk mengejar keuntungan walaupun tidak terbatas hanya untuk itu.¹⁰

BUMN berbentuk Persero yang memiliki saham minimal 51% dimiliki oleh negara tersebut,¹¹ diuntut untuk dapat menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi yang tidak lain tujuannya untuk meningkatkan keuntungan dan nilai

⁸ *Ibid.*, hlm. 83.

⁹ *Ibid.*, hlm. 84.

¹⁰ Tujuan lain dari BUMN ialah :

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya ;
- b. Mengejar keuntungan ;
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum dengan penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dalam pemenuhan hajat hidup orang banyak ;
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi ;
- e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

¹¹ Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297).

perusahaan.¹² Untuk mencapai tujuan tersebut, direksi BUMN Persero diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan perusahaan tersebut dengan berpedoman pada undang-undang mengenai Perseroan terbatas.¹³

Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 11 UU BUMN yang menyatakan bahwa BUMN berbentuk Persero memiliki prinsip-prinsip dan ketentuan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan terbatas yang mana telah dicabut dan diganti oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU PT).

Namun dalam perkembangannya, terjadi disharmonisasi regulasi antara UU BUMN beserta UU PT dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU KN) beserta Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU PTPK).

Disatu sisi, BUMN Persero yang modal nya minimal 51% dimiliki oleh negara harus tunduk pada UU KN. Namun, di sisi lain, pengelolaan BUMN Persero juga harus tunduk pada regulasi UU PT dan hal ini bertentangan dengan doktrin-doktrin

¹² Andriani Nurdin, 2012, *Kepailitan BUMN Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*, Bandung: Alumni, hlm. 77.

¹³ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756).

badan hukum.¹⁴ Implikasi dari pertentangan ini adalah ketidakleluasaan direksi BUMN Persero untuk mengambil kebijakan bisnis karena dibayangi akan adanya kerugian keuangan negara yang berujung pada tindak pidana korupsi.

Disharmonisasi antar peraturan perundang-undangan ini tentu akan mempengaruhi penegakan hukum pidana khususnya di bidang korupsi. Seperti yang dinyatakan Muladi, bahwa penegakan hukum bermula pada tahap perumusan peraturan perundang-undangan (tahap formulasi).¹⁵ Dalam teori *Legal System*-nya Friedman, elemen ini disebut sebagai *Legal Substance* (substansi hukum)¹⁶ dan menurut Soerjono Soekanto sebagaimana diilhami oleh teori Friedman, faktor undang-undang khususnya ketidakjelasan rumusan pasal serta luasnya penafsiran dapat mempengaruhi penegakan hukum.¹⁷

Penulis berpendapat bahwa, ketidakharmonisan antar peraturan perundang-undangan yang menaungi BUMN Persero ini akan berdampak pada penegakan hukum pidana korupsi yang *over laping* dilakukan oleh aparat penegak hukum. Sehingga berujung pada aksi "kriminalisasi"¹⁸ kebijakan bisnis.

¹⁴ Salah satu doktrin fundamental dalam badan hukum dan dianut oleh seluruh badan usaha berbadan hukum ialah adanya pemisahan kekayaan antara pemodal dan badan hukum, sehingga kekayaan pemodal menjadi kekayaan badan hukum itu sendiri.

¹⁵ Muladi sebagaimana dikutip dalam Shinta Agustina, 2014, *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Penegakan Hukum Pidana*, Jakarta: Themis, hlm. 33.

¹⁶ Lawrence M. Friedman, 2001, *Hukum Amerika: Sebuah pengantar*, Jakarta: Tatanusa, hlm. 7.

¹⁷ Soerjono Soekanto, 2014, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 17-18.

¹⁸ Istilah kriminalisasi yang penulis gunakan ialah istilah populer yang digunakan untuk mempidanakan hal yang semestinya bukan merupakan tindak pidana, bukan istilah kriminalisasi yang lazim digunakan oleh para ahli pidana.

Ada beberapa contoh kasus terkait kriminalisasi transaksi bisnis yang berujung pada sangkaan tindak pidana korupsi. Salah satunya yakni menimpa Hotasi Nababan, Direktur Utama PT. Merpati Nusantara Airline (Persero) (selanjutnya penulis sebut PT. MNA),¹⁹ yang disangka telah melakukan perbuatan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Hotasi didakwa dengan dakwaan alternatif berupa dakwaan **primair** yaitu melanggar Pasal 2 ayat (1) Jo. Pasal 18 ayat (1) huruf b, ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Serta dakwaan **subsidiar** yaitu melanggar Pasal 3 Jo. Pasal 18 ayat (1) huruf b, ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.²⁰

Hotasi didakwa telah melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara dengan menyalahgunakan wewenang sebagai Dirut PT. MNA dalam melakukan penyewaan pesawat. Padahal fakta dalam persidangan menunjukkan tindakan yang diambil Dirut PT. MNA merupakan keputusan bisnis yang dilakukan

¹⁹ Kriminalisasi transaksi bisnis ini juga telah terjadi sebelumnya dalam perkara Republik Indonesia v. Sutrisno (1999), Republik Indonesia v. TG, Republik Indonesia v. OKW, AA, dan S (2010).

²⁰ Putusan Pengadilan Negeri Tindak Pidana Korupsi Jakarta Pusat Nomor: 36/Pid.B/TPK/2012/PN.JKT.PST.

dengan itikad baik dan berdasarkan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).²¹ Walaupun pada akhirnya berujung pada penipuan yang dilakukan oleh *Thirdstone Aircraft Leasing Group* (TALG) dari pihak Amerika Serikat kepada PT. Merpati dan mengakibatkan kerugian keuangan PT. Merpati sebesar \$ 1.000.000,- (satu juta dollar Amerika).²²

Setelah melewati panjangnya proses persidangan, akhirnya Hotasi Nababan selaku direksi PT. Merpati divonis bebas dari segala tuntutan oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Jakarta Pusat.²³ Ambiguitas status keuangan negara dalam BUMN Persero ini dapat dengan mudah dibelokan menjadi aksi kriminalisasi terhadap kebijakan bisnis.²⁴

Status keuangan negara dalam BUMN khususnya yang berbentuk Persero sebenarnya telah menjadi perdebatan berbagai ahli hukum. Di satu sisi ada yang berpendapat bahwa keuangan negara dalam BUMN Persero walaupun telah dipisahkan akan tetap menjadi keuangan negara. Sehingga ketika terdapat kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UU PTPK, dapat dijerat dengan tindak pidana korupsi. Hal ini diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang

²¹ Keputusan penyewaan pesawat dengan diberinya fleksibilitas bagi perusahaan untuk menentukan jenis dan tipe pesawat demi sehatnya arus keuangan PT. MNA telah sesuai dengan Rencana Kerja Anggaran (RKA) PT. MNA tahun 2006 poin 4.4.1.4 dan telah disetujui oleh *Board of Director* (BOD) PT. MNA. Lihat Hotasi Nababan, 2015, *Hukum Tanpa Takaran*, Jakarta: Q Communication, hlm. 199 dan 222.

²² Kronologi selengkapnya dapat dibaca dalam Hotasi Nababan, *Ibid.*, hlm. xix-xxiv.

²³ Putusan Pengadilan Negeri Tindak Pidana Korupsi Jakarta Pusat ... , *Loc. Cit.*

²⁴ Hotasi Nababan, *Op.Cit.*, hlm. 181.

menolak (dengan 1 hakim *dissenting opinion*) pengujian Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara agar keuangan negara terpisah dari keuangan BUMN.²⁵

Pihak lain berpendapat bahwa, regulasi yang demikian sangat bertentangan dengan doktrin-doktrin dari badan hukum dan dapat menghambat tujuan dari BUMN Persero itu sendiri. Terlebih lagi sudah terdapat Fatwa Mahkamah Agung No. WKMA/Yud/20/VIII/2006 tertanggal 16 Agustus 2006, yang menyatakan dengan tegas bahwa tagihan bank BUMN bukanlah tagihan negara dan bunyi Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Sehingga logika hukumnya adalah kekayaan BUMN bukanlah termasuk kedalam kekayaan negara.²⁶ Hal ini sangat berpengaruh terhadap mekanisme pengusutan tindak pidana korupsi dalam tubuh BUMN khususnya Persero, dan kepastian hukum bagi para penyelenggara BUMN Persero dalam menyelenggarakan perusahaannya.²⁷

Berdasarkan variabel-variabel yang telah penulis jabarkan sebelumnya, penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum dengan judul "**Status Kekayaan Negara dalam Permodalan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero dan Implikasinya terhadap Pengusutan Tindak Pidana Korupsi yang Memenuhi Unsur Merugikan Keuangan Negara**".

²⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 62/ PUU/ 2013.

²⁶ Erman Rajagukguk dalam Shidarta dan Jufrina Rizal (Ed.), 2014, *Pendulum Antinomi Hukum: Antologi 70 Tahun Valerine J. L. Kriekhoff*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 300.

²⁷ Gustav Radbruch mengklasifikasikan tujuan hukum menjadi tiga dan diantara ketiga itu saling berkecamuk untuk didahulukan, yakni :

1. Kepastian Hukum;
2. Keadilan Hukum;
3. dan Kemanfaatan Hukum.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, yang menjadi pokok-pokok permasalahan di dalam penelitian hukum ini adalah :

1. Bagaimanakah status keuangan negara yang dipisahkan sebagai permodalan dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk Persero ?
2. Bagaimanakah mekanisme pengusutan tindak pidana korupsi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk Persero ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilakukannya penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan memahami status keuangan negara yang dipisahkan sebagai permodalan dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk Persero.
2. Untuk mengetahui dan memahami mekanisme pengusutan tindak pidana korupsi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk Persero.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis :
 - a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian dalam bentuk tulisan.
 - b. Untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang hukum itu sendiri maupun penegakan hukum pada umumnya.

c. Penelitian ini secara khusus bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang perkembangan ilmu hukum khususnya pada status keuangan negara yang dikelola sebagai modal oleh Badan Usaha Milik Negara beserta ruang lingkup kerugian keuangan negara apabila terjadi di dalam tubuh BUMN Persero.

2. Manfaat Praktis :

a. Hukum Acara Pidana

Memberikan kepastian hukum dalam penegakan hukum pidana korupsi baik pada tingkat penyelidikan, penyidikan, penuntutan serta putusan oleh penyelidik, penyidik, penuntut umum dan hakim terkait kasus tindak pidana korupsi yang terjadi di dalam tubuh BUMN Persero.

b. Institusi Pemerintah

Memberikan landasan atau acuan bagi institusi pemerintah dalam pemberantasan tindak pidana korupsi seperti Kepolisian dan Kejaksaan agar kedepannya dapat menjadi institusi yang efektif dan efisien dalam pemberantasan tindak pidana korupsi pada umumnya, dan tindak pidana korupsi dalam tubuh BUMN Persero pada khususnya.

c. Masyarakat

Memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat sebagai bentuk dari pencerdasan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan di dalam

alinea ke - 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi negara.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

Kerangka Teoritis adalah suatu kerangka dari teori-teori yang salah satunya berguna untuk mempertajam atau mengkhhususkan fakta yang hendak diselidiki dan di uji kebenarannya.²⁸

Kerangka teoritis yang digunakan dalam penulisan penelitian ini diantaranya :

1. Teori Badan Hukum

Sebelum membahas mengenai badan hukum, terlebih dahulu harus diketahui klasifikasi dari subjek hukum. Berdasarkan keilmuan, subjek hukum adalah segala pemangku hak dan kewajiban dan kepadanya dapat dimintakan tanggung jawab.²⁹ Subjek hukum itu sendiri dibagi atas dua, yakni manusia sebagai *natuurlijk persoon* dan badan hukum sebagai *recht persoon*.

Hal ini sejalan dengan pendapat dari Hans Kelsen,³⁰ bahwa subjek hukum³¹ dapat dibedakan menjadi *physical person* (pribadi fisik) dan *juristic person* (pribadi hukum). Pembahasan ini akan dititik beratkan pada *juristic*

²⁸ Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, hlm. 121.

²⁹ Munir Fuady, 2013, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 151.

³⁰ Seorang pemikir besar dunia dalam bidang hukum. Pemikiran Kelsen merupakan salah satu momentum diakuinya hukum sebagai suatu ilmu tersendiri yang berbeda dengan ilmu lain.

³¹ Konsep *legal person* adalah konsep umum lain yang digunakan dalam presentasi hukum positif dan terkait erat dengan konsep kewajiban dan hak hukum. *Legal person* adalah substansi hukum yang memiliki kewajiban dan hak hukum sebagai suatu kualitas hukum.

persoon sebab pada dasarnya tidak ada perbedaan antara *physical person* dan *juristic person*.

Perbedaan antara *physical person* dan *juristic person* hanyalah pada penyebutan kata lain-nya saja. Kata lain dari *physical person* adalah manusia, sedangkan kata lain dari *juristic person* adalah bukan manusia.³² Selebihnya, perbedaan antara *physical person* dan *juristic person* tidak relevan karena semua *person* menurut hukum adalah buatan dan kebenarannya bersumber pada norma-norma yang lebih tinggi.³³ Hal ini sejalan dengan pendapat Meijers, yang menyatakan bahwa *juristic person* (badan hukum) adalah suatu entitas yang konkrit, riil, walaupun tidak bisa di raba, bukan suatu khayal melainkan suatu kenyataan yuridis (*yuridische realiteit*).³⁴

Dalam hal kasuistis, badan hukum atau yang disebut juga *juristic person*, dapat dipersamakan dengan korporasi. Dalam *Black's Law Dictionary*,³⁵ korporasi diartikan sebagai:

“An entity (usually a business) having authority under law to act as a single person distinct from the shareholders who own it and having rights to issues stock and exist indefinitely, a group or succession of persons established in accordance with legal rules into or juristic that has legal personality distinct from the natural persons who make it up, exist indefinitely a part from them, and has the legal power that its constitution gives it”

³² Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: KonPress. hlm. 83.

³³ *Ibid.*, hlm. 84.

³⁴ Chidir Ali, 2014, *Badan Hukum*, Bandung: Alumni, hlm. 24.

³⁵ Henry Campbell Black, 2009, *Black's Law Dictionary 9th Edition*, St. Paul, Minn: West Publishing Co., hlm. 341.

Istilah badan hukum sendiri diberbagai negara berbeda-beda. Di Indonesia , badan hukum diartikan sebagai korporasi dan di Inggris pun, istilah *corporate* sepadan dengan istilah badan hukum di dalam bahasa Indonesia. Istilah badan hukum juga dikenal dalam bahasa Jerman, yakni “*substratum*” atau “*unterlage*”.³⁶

Walaupun dikenal dengan istilah yang berbeda-beda, definisi dari badan hukum diberbagai negara relatif sama. Hans Kelsen merumuskan definisi korporasi sebagai “sekelompok individu yng diperlakukan oleh hukum sebagai suatu kesatuan, yaitu *person* yang memiliki hak dan kewajiban terpisah dari hak dan kewajiban individu yang membentuknya”.³⁷

Pendapat Hans Kelsen juga kiranya sejalan dengan pendapat Muladi dan Dwija Priyanto.³⁸ Mereka berpendapat bahwa korporasi merupakan suatu badan yang terdiri dari anggota-anggota dan anggota-anggota tersebut mempunyai hak dan kewajiban sendiri yang terpisah dengan hak dan kewajiban tiap-tiap anggota.

Terkait dengan sifatnya, R. Subekti dan R. Rochmat Soemitro menyatakan bahwa badan hukum memiliki harta kekayaan tersendiri seperti

³⁶ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 167-168.

³⁷ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Op. Cit.*, hlm. 85.

³⁸ Muladi dan Dwidja Priyanto, 1991, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Dalam Hukum Pidana*, Bandung: STIH, hlm. 19-20.

orang pribadi, hak dan kewajiban serta menggugat dan digugat di depan pengadilan.³⁹

Begitupun pendapat yang dikemukakan oleh Sri Soedewi Maschun Sofwan yang menyatakan bahwa disamping manusia sebagai subjek hukum tunggal, terdapat badan hukum yang merupakan kumpulan dari orang-orang yang mendirikan badan yang kumpulan hartanya disendirikan untuk tujuan tertentu.⁴⁰

Jika dilihat dari perspektif sejarah, manusia pertama kali diakui sebagai subjek hukum yang memangku hak dan kewajiban. Lalu berturut-turut berdasarkan pendapat George White-cross Paton⁴¹ yang diakui sebagai pemangku hak dan kewajiban adalah :

1. Keluarga;
2. Badan-badan keagamaan;
3. Badan-badan pemerintah;
4. Badan hukum ekonomi / bisnis.

Terkait dengan badan-badan ekonomi atau bisnis, badan hukum yang berbentuk Perseroan sebenarnya telah dikenal dari zaman Yunani (dan Romawi). Badan hukum yang berbentuk Perseroan pada waktu itu diberi

³⁹ Shidarta dan Jufrina Rizal, *Op.Cit.*, hlm. 297.

⁴⁰ Chidir Ali, *Op.Cit.*, hlm. 19.

⁴¹ George White-cross Paton sebagaimana dikutip dalam Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm.

nama *collegium* atau *corpus*. *Collegium* atau *corpus* ini memiliki beberapa perinsip hukum yang masih berlaku sampai sekarang, diantaranya : ⁴²

1. Harus terdapat beberapa anggota dari *collegium* tersebut, biasanya minimal 3 orang;
2. Suatu *collegium* biasanya memiliki aset sendiri;
3. Hak dan kewajiban *collegium* biasanya terpisah dari hak dan kewajiban para anggotanya;
4. *Collegium* dapat memiliki harta sendiri;
5. Harta milik *collegium* dapat disita dan dijadikan jaminan utang yang dibuat oleh *collegium* tersebut;
6. *Collegium* memiliki pengurus dan anggaran dasar yang disusun oleh anggotanya.

Begitupun dalam perkembangannya sekarang, badan usaha yang berbentuk badan hukum (dalam hal ini Perseroan terbatas, BUMN Persero, perusahaan daerah, dsb.) memiliki ciri khas terkait harta kekayaan. Harta kekayaan badan usaha yang berbentuk badan hukum terpisah dari harta kekayaan anggota dan/atau pengurusnya sehingga mempunyai implikasi jika perusahaan pailit, maka tanggung jawab hanya sebatas kekayaan yang dimiliki



⁴² *Ibid.*, hlm. 160.

perusahaan⁴³ dan eksistensi serta validitasnya tidak terancam oleh kematian, penggantian atau mundurnya pemegang saham.⁴⁴

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa korporasi merupakan badan hukum yang sengaja diciptakan oleh hukum itu sendiri, dan dengan itu ia mempunyai kepribadian dan menjadi subjek hukum disamping manusia. Adapun sifat-sifat dari suatu badan hukum / korporasi / badan usaha yang berbentuk badan hukum diklasifikasikan sebagai berikut :⁴⁵

1. Perkumpulan orang ;
2. Dapat melakukan perbuatan hukum dalam hubungan-hubungan hukum;
3. Mempunyai harta kekayaan tersendiri;
4. Mempunyai hak dan kewajiban;
5. Dapat digugat dan menggugat dimuka pengadilan.

2. Doktrin-Doktrin dalam Hukum Perusahaan

Dalam hukum korporasi modern atau hukum perusahaan khususnya, dikenal beberapa doktrin yang diakui dan berkembang dalam penyelenggaraan suatu perusahaan / perseroan, baik dalam sistem hukum

⁴³ Chidir Ali, *Op. Cit.*, hlm. 109.

⁴⁴ Yahya Harahap, 2011, *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 57.

⁴⁵ Shidarta dan Jufrina Rizal, *Op. Cit.*, hlm. 298.

eropa kontinental maupun sistem hukum anglo-saxon.⁴⁶ Doktrin tersebut diantaranya:

1. Piercing the Corporate Veil

Salah satu ciri dari perseroan adalah terbatasnya tanggung jawab hanya sebesar saham yang disetorkan atau diinvestasikan.⁴⁷ Hal ini lah yang disebut sebagai tirai korporasi atau *corporate veil*. Namun demi tegaknya keadilan dan mencegah ketidakwajaran pada keadaan tertentu atau secara kasuistik, tirai korporasi ini dapat ditembus (*Piercing Corporate Veil*).⁴⁸

Piercing the Corporate Veil dalam *Black's Law Dictionary* mempunyai arti:⁴⁹

"The judicial act of imposing personal liability on otherwise immune corporate officers, directors, or shareholders for the corporation's wrongful acts."

"Tindakan hukum yang memaksakan tanggung jawab pribadi atas kekebalan komisaris, direktur, atau pemegang saham atas kesalahan yang dilakukan korporasi. (terjemahan bebas)"

Dengan ditembusnya tirai korporasi tersebut, maka dengan sendirinya pemegang saham, direksi, dan/ atau komisaris, ikut bersama-sama menanggung resiko dalam pembayaran utang perseroan

⁴⁶ Di Indonesia, doktrin-doktrin dalam penyelenggaraan suatu perusahaan diakui dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

⁴⁷ Lihat catatan kaki nomor 43.

⁴⁸ Yahya Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 76.

⁴⁹ Harry Campbell Black, *Op. Cit.*, hlm. 1264.

menggunakan harta pribadi.⁵⁰ Adapun hal-hal yang menghapus tanggung jawab terbatas adalah: ⁵¹

- a. Persyaratan perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi, sehingga perbuatan perseroan menjadi tanggung jawab bersama semua pendiri, komisaris, dan direktur secara tanggung rentang; ⁵²
- b. Pemegang saham perseroan yang bersangkutan baik secara langsung maupun tidak langsung mempunyai itikad buruk untuk memanfaatkan Perseroan untuk kepentingan pribadi; ⁵³

2. Fiduciary Duty

*Fiduciary Duty*⁵⁴ oleh *Black's Law Dictionary*⁵⁵ diartikan sebagai "*a duty to act with the highest degree of honesty and loyalty toward another person and in the best interest of the other person (such as duty that one partners owes to another)*" yang mempunyai arti "tugas untuk berbuat dengan tingkat kejujuran dan kesetiaan tertinggi kepada orang lain untuk kepentingan orang lain (terjemahan bebas).

Sejatinya pengurusan suatu perseroan tidak cukup hanya dengan melaksanakan tujuan perseroan sesuai AD, akan tetapi perlu

⁵⁰ Hal ini sebagaimana digariskan dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

⁵¹ Yahya Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 77-81.

⁵² Pasal 14 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

⁵³ Pasal 3 ayat (2) huruf b, *Ibid.*

⁵⁴ *Fiduciary Duty* di atur dalam Pasal 85 ayat (1), *Ibid.*

⁵⁵ Harry Campbell Black, *Op. Cit.*, hlm. 581.

adanya itikad baik dan penuh tanggung jawab dari setiap anggota direksi.⁵⁶ Begitu pula direksi dan komisaris BUMN yang juga harus mengelola BUMN dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab.⁵⁷

Makna itikad baik dalam *fiduciary duty* diantaranya: ⁵⁸

- a. Wajib dapat dipercaya;
- b. Wajib melaksanakan pengurusan perseroan dengan tujuan yang wajar;
- c. Wajib patuh pada peraturan perundang-undangan;
- d. Wajib loyal pada perseroan;
- e. Wajib menghindari benturan kepentingan;

Sedangkan makna penuh tanggung jawab dalam *fiduciary duty* diantaranya: ⁵⁹

- a. Wajib dengan seksama dan hati-hati dalam melaksanakan kepengurusan;
- b. Wajib melaksanakan kepengurusan dengan tekun dan cakap.

3. *Ultra Vires*

Ultra vires atau dalam bahasa Inggris disebut *beyond the powers* ⁶⁰ atau diluar kekuasaan/ kewenangan merupakan perbuatan yang dilakukan oleh direksi sebagai perseroan, diluar

⁵⁶ Yahya Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 373.

⁵⁷ Inda Rahadiyan, "Kedudukan BUMN Persero sebagai *Separate Legal Entity* dalam Kaitannya dengan Pemisahan Keuangan Negara pada BUMN", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* No.4, Volume 20, Oktober 2013, hlm. 635.

⁵⁸ Yahya Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 374-378.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 378-380.

⁶⁰ Harry Campbell Black, *Op. Cit.*, hlm. 1662.

kewenangannya.⁶¹ Timothy Endicott menyatakannya sebagai *beyond the agency legal power*.⁶² Sedangkan Frank Mack mengartikan *Ultra Vires* sebagai:⁶³

"The term *ultra vires* in its proper sense, denotes some act or transaction on the part of corporation which although not unlawfull or contrary to public policy if done or executed by an individual, is jet beyond the legitimate powers of the corporation as they are defined by the statute under wich it is formed, or incorporation paper"

Secara garis besar, *ultra vires* adalah tindakan yang dilakukan oleh individual yang menjadi bagian dari korporasi, namun tindakan atau transaksinya tersebut tidak berdasarkan hukum atau kebijakan publik dan berada diluar kewenangan/ otoritas dari korporasi yang ditetapkan oleh AD (*statute/ inter vires*).

Secara doktrinal, dengan mengacu pada pengertian di atas, segala kontrak maupun transaksi yang dilakukan direksi dengan pihak ketiga bersifat *ultra vires* akan batal (*nullity*). Hal ini dikarenakan perseroan dapat menolak untuk memenuhi kontrak atau transaksi yang mengandung *ultra vires* dan transaksi serta kontrak tersebut tidak cukup hanya dilakukan dengan itikad baik, namun seharusnya pihak ketiga melihat dan memahami konstruksi maksud dan tujuan dari

⁶¹ Secara umum, acuan untuk menentukan *ultra vires* adalah peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan serta anggaran dasar. Namun di Indonesia patokan untuk menentukan *ultra vires* ialah pada Anggaran Dasar.

⁶² Jhonny Ibrahim, "Doktrin *Ultra Vires* Dan Konsekuensi Penerapannya Terhadap Badan Hukum Piravat", Jurnal Dinamika Hukum No.2, Volume 11, Mei 2011, hlm. 239.

⁶³ *Ibid.*

perseroan tersebut dalam AD.⁶⁴ Hal ini tentu saja dapat merugikan pihak ketiga karena dalam transaksi *ultra vires*, pihak ketiga tidak dilindungi.

Namun pergeseran doktrin *ultra vires* yang dipelopori oleh *European Community* (EC) dalam *Act 1972 Section 9 (1)* lebih mengedepankan perlindungan terhadap pihak ketiga, karena :

- a. Seseorang yang berhubungan dengan perseroan secara *good faith* dalam suatu kontrak atau transaksi yang dibuat oleh direksi perseroan, dianggap tindakan tersebut merupakan kapasitas dan ruang lingkup dari perseroan tersebut;
- b. dan oleh karenanya, pihak ketiga tidak perlu membuktikan itikad baik karena ia tidak terikat untuk mempertanyakan ruang lingkup tujuan dan kapasitas dari perseroan.⁶⁵

Di Indonesia sendiri, doktrin *ultra vires* diakui dalam hukum perusahaan. Hal ini dapat ditelusuri dalam UU PT yang menegaskan bahwa pendirian perseroan harus mempunyai maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan-perundang-undangan, ketertiban umum dan/ atau kesusilaan.⁶⁶ Adapun maksud dan tujuan tersebut lebih lanjut dirumuskan dalam AD.⁶⁷

⁶⁴ Yahya Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 66.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 68.

⁶⁶ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

⁶⁷ Pasal 15 ayat (1) butir b, *Ibid.* Selain maksud dan tujuan kegiatan, di dalam Anggaran Dasar juga diatur mengenai nama dan tempat kedudukan Perseroan, jangka waktu berdirinya perseroan, besarnya jumlah modal dasar, modal ditempatkan dan modal disetor,

Pasal ini menurut Fred B.G. Tumbuan memiliki dua arti penting, yakni *pertama*, sebagai sumber kewenangan dalam bertindak bagi perseroan dan *kedua*, sebagai batasan-batasan kewenangan bagi perseroan dalam bertindak.⁶⁸ Apabila batasan-batasan ini dilanggar (*ultra vires*) dan menimbulkan kerugian pada perseroan dan/ atau pihak ketiga, maka menurut Erman Rajagukguk tidak ada perlindungan hukum baginya.⁶⁹

Akibat dari kelalaian atau kesalahan (*ultra vires*) yang diperbuat oleh direksi dan/ atau dewan komisaris yang menimbulkan kerugian perseroan dan/ atau pihak ketiga dalam transaksi atau kontrak, pemegang saham dan pihak ketiga yang terlibat dapat melakukan gugatan perdata⁷⁰ dan disamping itu berlaku pula hukum pidana jika memenuhi unsur pidana⁷¹ serta perjanjian atau kontrak tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).⁷²

4. *Business Judgement Rules*

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, bahwa seorang direksi dibebankan tugas untuk bertindak atas nama dan untuk

jumlah saham, klasifikasi saham apabila ada berikut jumlah saham untuk tiap klasifikasi, hak-hak yang melekat pada setiap saham, dan nilai nominal setiap saham, tata cara pengangkatan, penggantian, pemberhentian direksi dan dewan komisaris, tata cara penggunaan laba dan pembagian deviden.

⁶⁸ Fred B.G. Tumbuan dalam Jhonny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 246.

⁶⁹ Erman Rajagukguk dalam *Ibid.*

⁷⁰ Pasal 97 ayat (6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

⁷¹ Pasal 155, *Ibid.*

⁷² Yahya Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 378.

kepentingan korporasi dengan kejujuran dan tanggung jawab yang tinggi.⁷³ Biasanya, kewajiban dan tanggung jawab direksi (*power of directors*) ditentukan dalam AD perseroan dan juga selaras dalam UU



PT.⁷⁴

Dalam tataran yuridis, kewajiban dan tanggung jawab yang dibebankan kepada direksi secara umum meliputi :

a. Wajib dan bertanggung Jawab dalam mengurus Perseroan,⁷⁵ yang dijabarkan sebagai berikut :

1. Wajib menjalankan pengurusan untuk kepentingan perseroan berdasarkan maksud dan tujuan dari perseroan sesuai AD.⁷⁶
2. Wajib menjalankan pengurusan sesuai kebijakan yang dianggap tepat.⁷⁷ Adapun kebijakan yang dianggap tepat, ialah kebijakan yang diambil berdasarkan keahlina dan pengetahuan yang luas, peluang dan kesempatan yang tersedia, dan kelaziman dunia usaha.⁷⁸

⁷³ Lihat halaman 19 dan 20 penelitian ini.

⁷⁴ Yahya Harahap, *Op. Cit.*, hlm 371.

⁷⁵ Pasal 97 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

⁷⁶ Pasal 92 ayat (1), *Ibid.*

⁷⁷ Pasal 92 ayat (2), *Ibid.*

⁷⁸ Yahya Harahap, *Op. Cit.*, hlm 372-373.

- b. Wajib menjalankan kepengurusan dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab.

Namun dalam penyelenggaraan perseroan, kerap kali direksi mengambil keputusan-keputusan bisnis yang tidak selalu menghasilkan keuntungan. Kadang keputusan bisnis tersebut berakibat kerugian bagi perseroan. Pada dasarnya terdapat dua kondisi dimana direksi akibat perbuatannya dapat dimintakan pertanggungjawaban secara pribadi dan kondisi dimana direksi dibebaskan dari tanggung jawab walaupun keputusan bisnisnya menimbulkan kerugian pada perseroan.

Pertama, direksi atau dewan direksi dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara pribadi atau tanggung renteng, apabila bersalah (*schuld, guilt, atau wrongful act*) dan/ atau lalai (*negligence*) dalam menjalankan kepengurusannya akibat tidak didasari itikad baik.⁷⁹ *Good faith* atau itikad baik ini meliputi; wajib dipercaya, wajib melaksanakan kepengurusan dengan wajar, wajib menaati peraturan perundang-undangan, wajib loyal kepada perseroan, dan wajib menghindari benturan kepentingan.⁸⁰

⁷⁹ Pasal 97 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

⁸⁰ Yahya Harahap, *Op. Cit.*, hlm 383.

Kedua, direksi atau dewan direksi dapat dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian perseroan (*Business Judgement Rules*).⁸¹

Doktrin *business judgement rules* dalam *Black's Law Dictionaries* ⁸²

mempunyai arti:

"rule immunizes management from liability in corporate transaction undertaken within power of corporation and authority of management where there is reasonable basis to indicate that transaction was made with due care and in good faith".

Pengertian menurut Black ini sejalan dengan pengaturan secara yuridis dari *business judgement rules* di Indonesia. Doktrin ini dapat mengeliminir doktrin pertanggung jawaban pribadi direksi (*piercing the corporate veil*) apabila direksi tersebut dalam melakukan transaksi atau keputusan, dapat membuktikan bahwa :

1. Kerugian perseroan tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
2. Direksi telah menjalankan penyelenggaraan perseroan dengan itikad baik sesuai maksud dan tujuan dalam AD perseroan (bukan *ultra vires*);
3. Direksi dalam mengambil keputusan tidak mempunyai benturan kepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung;

⁸¹ Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

⁸² Harry Campbell Black, *Op. Cit.*, hlm. 200.

4. Telah mengambil tindakan untuk mencegah atau menghentikan kerugian tersebut terus berlanjut.

Syarat-syarat ini dalam pembuktiannya harus bersifat kumulatif dan bukan alternatif.⁸³ Dalam doktrin hukum korporasi modern,⁸⁴ terdapat beberapa tambahan syarat dari berlakunya *business judgement rules* yakni, diambil dengan pertimbangan rasional, hati-hati dan tidak tergesa-gesa, serta untuk kepentingan terbaik perseroan.

3. Teori Penegakan Hukum Pidana

Secara konsepsional, Soerjono Soekanto menyatakan bahwa penegakan hukum adalah suatu kegiatan untuk menyeraskan nilai-nilai yang terjabarkan kedalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantahkan sikap serta tindakan sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

⁸⁵

Nilai-nilai tersebut menurut Satjipto Rahardjo⁸⁶ meliputi ide dan cita hukum yang masih cukup abstrak, untuk dirumuskan menjadi suatu tujuan hukum secara konkrit. Tujuan atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas yang nyata.

⁸³ Yahya Harahap, *Op. Cit.*, hlm 386.

⁸⁴ Slide Doktrin-Doktrin Modern Dalam Hukum Perusahaan, diakses tanggal 16 Januari 2015, Pukul 20.10 WIB.

⁸⁵ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 8.

⁸⁶ Satjipto Rahardjo, 2009, *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta. hlm. vii.

Untuk mewujudkan hal tersebut, diperlukan suatu sistem hukum yang didukung oleh elemen-elemen yang menjadi faktor penting dalam penegakan hukum. Lawrence M. Friedman menjabarkan ada 3 elemen penting di dalam sistem hukum, yakni : struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).⁸⁷ Lebih lanjut, Friedman menyatakan :⁸⁸

"by structural, we mean the institution themselves, the form they take, and the process that they perform. Structure include the number and the type of court; presence or absence of constitution; presence or absence of federalism or pluralism; division of power between judges, legislatures, governors, kings, juries, and administrative officers; modes of procedure in various institutions; and the like"

Yang dimaksud dengan struktur hukum adalah segala institusi yang diciptakan oleh hukum dengan berbagai fungsi dalam rangka mendukung sistem hukum. Lalu yang dimaksud dengan substansi hukum adalah produk-produk yang dihasilkan oleh sistem hukum itu sendiri seperti, norma, peraturan perundang-undangan, doktrin dsb.

Sedangkan budaya hukum adalah bagian yang sangat berpengaruh dalam sistem hukum, berisi nilai dan sikap (*values and attitude*) yang dapat memberikan dampak positif maupun negatif dalam sistem hukum itu sendiri.

⁸⁹ Soerdjono Soekanto ⁹⁰ sependapat dengan pemikiran Friedman. Soerjono

⁸⁷ Lawrence M. Friedman, *Loc. Cit.*

⁸⁸ Lawrence M. Friedman sebagaimana dikutip dari Shinta Agustina, *Op. Cit.*, hlm. 31.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 5.

Soekanto menyatakan bahwa ada beberapa faktor penting dalam penegakan hukum, diantaranya :

- a. Faktor hukumnya itu sendiri;
- b. Faktor penegak hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas;
- d. Faktor masyarakat;
- e. Faktor kebudayaan.

Dalam konteks penegakan hukum, Muladi menyatakan terdapat beberapa tahap dalam penegakan hukum, khususnya penegakan hukum pidana, tahapan tersebut diantaranya :⁹¹

- a. Tahap Formulasi, yaitu tahap penegakan hukum *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang. Disebut juga tahap kebijakan legislatif;
- b. Tahap Aplikasi, yaitu tahapan dimana penerapan hukum pidana dilakukan oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai pengadilan. Disebut juga tahap yudikatif;
- c. Tahap Eksekutif, yakni tahapan dimana pelaksanaan hukum pidana secara konkret dilakukan oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Disebut juga tahapan kebijaksanaan eksekutif.

Dalam tahapan aplikasi, terkait penegakan hukum pidana, Joseph Golstein membedakannya kedalam 3 bentuk, yakni :⁹²

⁹¹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung: Alumni. hlm. 13.

a. *Total Enforcement*

Yaitu dimana ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan, sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana, seperti adanya aturan-aturan tentang penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan.

b. *Full Enforcement.*

Dalam ruang lingkup ini para penegak hukum tidak bisa diharapkan menegakkan hukum secara maksimal karena adanya berbagai keterbatasan.

c. *Actual Enforcement.*

Pelaksanaan ini pun tidak tertutup kemungkinan untuk terjadinya berbagai penyimpangan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum.

Dapat disimpulkan bahwa, penegakan hukum pidana adalah upaya untuk menyerasikan nilai-nilai, ide dan cita hukum yang terkandung di dalam kaedah hukum pidana yang masih bersifat abstrak, menjadi suatu tujuan hukum yang ideal secara konkret. Upaya penyerasian tersebut harus didukung oleh elemen-elemen dalam sistem hukum seperti struktur hukum, substansi

⁹² Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: BP Undip. hlm. 16.

hukum dan budaya hukum agar upaya pencapaian tujuan hukum tersebut dapat berjalan dengan maksimal.

Kerangka Konseptual adalah suatu kerangka yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan tertentu dan juga literatur-literatur yang berisikan definisi-defenisi⁹³ dan dijadikan pedoman dalam penulisan ini.

Untuk menghindari kesalah pahaman dalam judul penulisan penelitian hukum ini, maka akan diperjelas, sebagai berikut :

1. Status

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Status (*sta.tus*) *n* mempunyai arti keadaan atau kedudukan (orang, badan, dan sebagainya) dalam hubungan dengan masyarakat disekelilingnya;⁹⁴

Yang dimaksud dengan status dalam penelitian ini adalah, keadaan atau kedudukan keuangan negara yang dipisahkan ke dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk Persero dalam hubungannya dengan berbagai regulasi seperti regulasi pemberantasan tindak pidana korupsi.

2. Keuangan Negara

Pengertian Keuangan Negara diatur di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara⁹⁵ (selanjutnya disebut UU KN). Keuangan negara berdasarkan UU KN Pasal 1 butir 1 adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik

⁹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian ...*, *Op. Cit.*, hlm. 132.

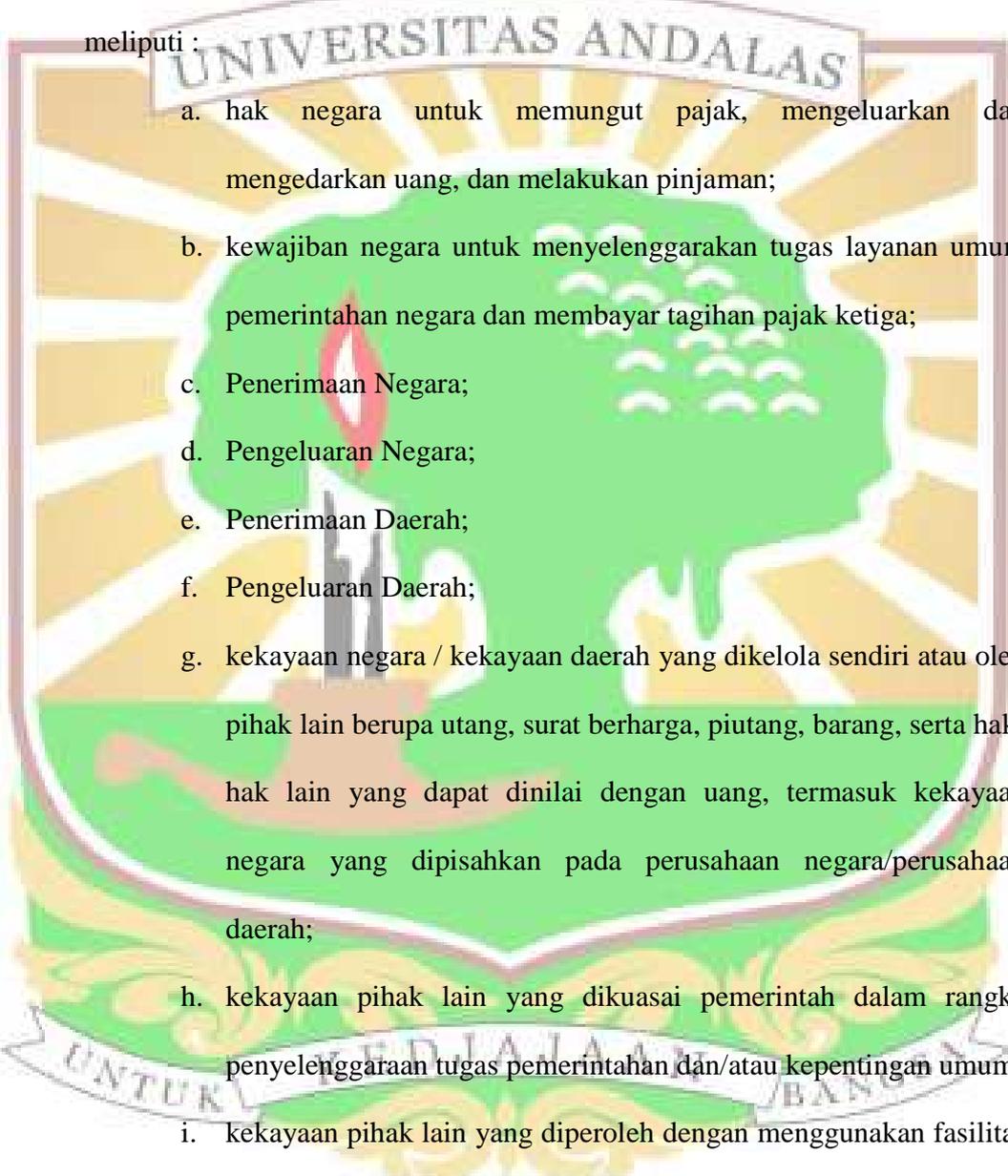
⁹⁴ Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Gramedia. hlm. 1338.

⁹⁵ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. (Lembar Negara Tahun 2003 No. 47, Tambahan Lembar Negara No. 4286)

berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Adapun ruang lingkup keuangan negara berdasarkan UU KN ⁹⁶

meliputi :

- 
- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
 - b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pajak ketiga;
 - c. Penerimaan Negara;
 - d. Pengeluaran Negara;
 - e. Penerimaan Daerah;
 - f. Pengeluaran Daerah;
 - g. kekayaan negara / kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa utang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
 - h. kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
 - i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

⁹⁶ Lihat Pasal 2, *Ibid.*

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU PTPK)⁹⁷ juga mengatur pengertian dan ruang lingkup dari keuangan negara.⁹⁸

Keuangan negara sebagaimana undang-undang *a quo* adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

- a. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat Lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/ Badan usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara.

3. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero

⁹⁷ Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150)

⁹⁸ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi alinea ke-4.

Pengertian Badan Usaha Milik Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN) ialah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.⁹⁹

Sedangkan dari segi bentuknya, UU BUMN mengkatagorikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kedalam tiga bentuk :¹⁰⁰

1. Badan Usaha Milik Negara berbentuk Perseroan, yakni Perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya yaitu mencari keuntungan.
2. Perusahaan Perseroan terbuka, yakni Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.
3. Perum (Perusahaan Umum), yakni BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan sesuai dengan prinsip pengelolaan perusahaan.

⁹⁹ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan usaha Milik Negara, *Op.Cit.*, Pasal 1 butir 1.

¹⁰⁰ Lihat ketentuan Pasal 1,2,3 dan Pasal 4, *Ibid.*

4. Pengusutan Tindak Pidana

Pengusutan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai arti :

101

1. Proses, cara, perbuatan mengusut; Pemeriksaan; Penyelidikan.
2. Usaha mencari bahan-bahan bukti apabila timbul dugaan seseorang melakukan tindak pidana.

Sedangkan tindak pidana atau dikenal juga sebagai *Straafbaar feit* dalam bahasa belanda, menurut Hazewinkel-Suringa adalah “suatu perilaku manusia yang pada suatu saat tertentu telah ditolak di dalam suatu pergaulan hidup tertentu dan dianggap sebagai suatu perilaku yang harus ditiadakan oleh hukum pidana”.¹⁰²

Pendapat ini ditentang oleh beberapa ahli yang menyatakan bahwa tindak pidana atau *strafbaar feit* tidak hanya sebatas perilaku yang ditolak, tetapi sudah merupakan suatu serangan dan ancaman terhadap hak-hak orang lain.¹⁰³ Proses pengusutan yang dimaksudkan penulis ialah penyelidikan dan termasuk penyidikan sebab di dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, secara kelembagaan tidak ada pemisahan antara peran penyidik dan peran penyidik. Pengusutan dalam tindak pidana merupakan bagian dari

¹⁰¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Op. Cit.*, hlm. 1514.

¹⁰² P.A.F. Lamintang, 2011, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti. hlm. 181.

¹⁰³ van Hamel dan Pompe adalah ahli hukum yang memandang tindak pidana sebagai suatu ancaman dan serangan terhadap hak-hak orang lain. Pompe berpendapat bahwa *strafbaar feit* adalah suatu pelanggaran norma (gangguan terhadap tertib hukum) yang dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja telah dilakukan oleh seorang pelaku, dimana penjatuhan hukuman tersebut perlu dilakukan untuk menjamin terpeliharanya tata tertib hukum dan kepentingan umum.

sistem peradilan pidana di Indonesia. Kepolisian sebagai penyidik dan penyidik, Kejaksaan sebagai penuntut dan Pengadilan sebagai lembaga yang menghakimi.

Penyidik berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Hukum Acara Pidana Nomor. 8 Tahun 1981 (KUHP) ¹⁰⁴ Jo. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Kepolisian), adalah “Pejabat polisi Negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang ini, untuk melakukan penyelidikan”.¹⁰⁵

Sedangkan Penyelidikan, berdasarkan Pasal 1 angka 5 KUHP Jo. Pasal 1 angka 9 UU Kepolisian, adalah “Serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur oleh undang-undang.”.¹⁰⁶

Sedangkan Penyidikan, menurut Pasal 1 angka 5 KUHP Jo. Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Kepolisian, bahwa yang dimaksud dengan penyidik adalah “Pejabat Polisi Negara republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi kewenangan khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan”.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana. (Lembar Negara Tahun 1981 No. 76 , Tambahan Lembaran Negara No.3209).

¹⁰⁵ *Ibid.*, Pasal 1 angka 4.

¹⁰⁶ *Ibid.*, Pasal 1 angka 5.

¹⁰⁷ *Ibid.*

Sedangkan Penyidikan berdasarkan Pasal 1 angka 1 KUHP Jo. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Kepolisian, adalah “Serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.”¹⁰⁸

Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Sedangkan jaksa penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.¹⁰⁹ Dalam tindak pidana korupsi, Kejaksaan Republik Indonesia dapat bertindak sebagai penyelidik dan penyidik tindak pidana korupsi.¹¹⁰

F. Metode Penelitian

Metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode yuridis-normatif. Menggunakan metode yuridis-normatif sebab yang dikaji dalam penelitian ini mencakup azas-azas hukum, sistematika hukum dan sinkronisasi hukum baik secara vertikal maupun horizontal pada hukum

¹⁰⁸ *Ibid.*, Pasal 1 angka 1.

¹⁰⁹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 6 butir a dan butir b.

¹¹⁰ Pasal 284 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana Jo. Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan KUHP.

positif dalam menentukan kesesuaian. Selain itu, penelitian ini juga melihat sinkronisasi norma-norma dengan doktrin atau pendapat ahli.¹¹¹

1. Pendekatan Masalah

penulis menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

a. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*)

Ialah sebuah metode penelitian yang menelaah semua peraturan perundang-undangan yang mempunyai korelasi dengan status keuangan negara, BUMN, tindak pidana korupsi serta mekanisme pengusutan tindak pidana korupsi. Hal ini guna mengamati adakah konsistensi maupun kesesuaian antar satu undang-undang dengan undang-undang lainnya.¹¹²

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Ialah sebuah metode penelitian hukum yang berpijak pada doktrin-doktrin serta pandangan-pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum guna menemukan ide-ide maupun gagasan-gagasan terkait pengertian, asas serta konsep terkait badan hukum, status keuangan negara, BUMN, tindak pidana korupsi, serta mekanisme pengusutan tindak pidana korupsi.¹¹³

2. Sumber dan Jenis Data

¹¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian ...*, *Op. Cit.*, hlm. 51.

¹¹² Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana. hlm. 133.

¹¹³ *Ibid.*, hlm. 135-136.

a. Sumber Data

Data dalam penelitian penulis dapatkan melalui penelitian kepustakaan (*Library Research*) artinya data yang diperoleh dalam penelitian ini dilakukan dengan membaca karya-karya yang terkait dengan persoalan yang akan dikaji. Kemudian mencatat bagian yang memuat kajian tentang penelitian. Penelitian kepustakaan dilakukan di Perpustakaan Pusat Universitas Andalas Padang dan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.

b. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yakni data yang di peroleh dari hasil penelitian kepustakaan (*Library Research*) yaitu berupa peraturan-peraturan dan buku-buku atau literatur yang berkaitan dengan keuangan negara, BUMN, serta tindak pidana korupsi. Data sekunder yang digunakan penulis dalam penelitian ini mencakup :

1. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mengikat, dalam hal ini yang dapat menunjang penelitian, antara lain :

- a. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

b. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

c. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perusahaan.

d. Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan tindak Pidana Korupsi Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999.

e. Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

f. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

g. Serta undang-undang terkait lainnya yang memiliki korelasi dengan penelitian ini.

2. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan penulis adalah karya dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat para sarjana, bahan pustaka atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

3. Bahan Hukum Tersier



yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder seperti ensiklopedi hukum, kamus hukum, kamus bahasa, dan sebagainya, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara merupakan salah satu metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi, yakni melalui komunikasi pribadi antara peneliti dengan narasumber. Peneliti berhadapan langsung dengan narasumber untuk menanyakan secara lisan hal-hal yang diinginkan dan jawaban narasumber dicatat oleh peneliti. Teknik yang digunakan adalah teknik pedoman wawancara, yaitu peneliti membuat daftar pertanyaan-pertanyaan pokok yang diajukan kepada responden untuk diperoleh data nantinya. Dalam penelitian yuridis-normatif, hasil wawancara bukanlah sebagai salah satu sumber data. Hasil wawancara, terutama yang telah dipublikasikan, dapat dikategorikan sebagai bahan hukum tersier dan sifatnya melengkapi.¹¹⁴

b. Studi Dokumen

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm. 206.

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun sosiologis). Studi dokumen dilakukan dengan cara mempelajari buku-buku dan dokumen-dokumen serta literatur-literatur dan artikel yang dapat mendukung penelitian yang dilakukan.

4. Pengolahan dan Analisis Data

Setelah penulis mengumpulkan data-data di lapangan, maka penulis akan mengolah dan menganalisis data tersebut dengan cara sebagai berikut :

a. Pengolahan Data

Data yang telah diperoleh, diolah dengan cara *editing*. Data yang telah diperoleh penulis akan di sunting terlebih dahulu guna mengetahui apakah data yang diperoleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan.¹¹⁵

b. Analisis Data

Data yang telah diolah selanjutnya dilakukan analisis. Analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif yaitu data tidak berupa angka sehingga tidak menggunakan rumus statistik tetapi menilai berdasarkan logika dan diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang kemudian dihubungkan dengan

¹¹⁵ Bambang Sunggono, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:PT Raja Grafindo. hlm. 125.

peraturan perundang-undangan, pendapat para sarjana,
pendapat pihak terkait dan logika dari penulis.

