

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Korupsi menjadi kosa kata yang sangat populer di Indonesia. Hampir semua orang pernah mendengar atau mengucapkan kata tersebut, walaupun kata tersebut populer di Indonesia namun akibat dari kata tersebut pula lah negara Indonesia memperoleh predikat buruk di mata negara tetangga maupun dunia. Berdasarkan hasil studi yang telah dilakukan dan realita yang terjadi di berbagai aspek dan tingkat kehidupan yang ada di Indonesia baik itu dari aspek bisnis, sosial, politik, hukum, dan pemerintahan maupun aspek-aspek lainnya, Indonesia adalah salah satu dari banyak negara yang dikatakan sebagai negara yang bermasalah dengan korupsi. Begitu parahnya korupsi di Indonesia sehingga dikategorikan sebagai tindak pidana luar biasa/*extra ordinary crime*. Menurut data *Political and Risk Consultancy*, Indonesia menempati urutan pertama sebagai negara terkorup di Asia.<sup>1</sup>

Pemberantasan korupsi telah lama dilakukan dengan berbagai upaya untuk memberantasnya telah ditempuh dengan perubahan peraturan perundang-undangan dibidang korupsi, menempatkan korupsi sebagai salah satu prioritas dalam kebijakan nasional dan berkomitmen untuk secara berkesinambungan mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan bebas dari korupsi. Berbagai macam cara dan kebijakan telah diambil oleh Pemerintah

---

<sup>1</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006, *Memahami Untuk Membasmi: Buku Saku Untuk Membasmi Tindak Pidana Korupsi*, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, halaman 1.

untuk memberantas korupsi tersebut antara lain adalah dengan dikeluarkannya Undang-Undang RI. No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang RI. No. 31 Tahun 1999 dan Undang-Undang RI. No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI. No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Undang-Undang RI. No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; serta Undang-Undang RI. No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang RI. No. 30 Tahun 2002 maka terbentuklah suatu komisi yang dinamakan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dinilai oleh banyak pihak mempunyai wewenang yang “ *superior* ” untuk menangani perkara korupsi, disamping Kejaksaan yang juga mempunyai wewenang untuk itu. Berkaitan dengan pasal-pasal yang ada dalam UU RI. No. 30 Tahun 2002 KPK mempunyai wewenang yang lebih besar dibandingkan Kejaksaan dalam menangani perkara korupsi, mulai dari melakukan koordinasi dan supervisi terhadap aparat pengawasan negara, membuat program pencegahan korupsi, pemantauan hingga melakukan penindakan.

Berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah seperti disebutkan diatas hingga saat ini belum juga memperoleh hasil yang memadai karena jumlah kasus korupsi tidaklah berkurang serta pengembalian kerugian negara belum juga optimal, dan tetap saja korupsi di Indonesia masih merajalela

dengan berbagai bentuk dan modus operandinya. Banyak jabatan penting dan vital menyangkut orang banyak yang seharusnya menjadi kewajiban moral pejabat tersebut untuk menjalankannya secara benar dan jujur akan tetapi disalah gunakan hanya demi kepentingan pribadi atau kelompok tertentu untuk semakin memperkaya diri mereka sendiri.

Perusahaan BUMN adalah salah satu bentuk badan usaha dari negara yang memberikan kontribusi besar bagi kepentingan negara dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang seharusnya dikelola secara profesional, transparan, dan efisien sehingga dalam pembuatan keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.<sup>2</sup> Di dalam Penjelasan Atas Undang-Undang RI. No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme dijelaskan bahwa Penyelenggara Negara mempunyai peran penting dalam mewujudkan cita-cita perjuangan bangsa.

Pada kenyataannya di dalam pelaksanaan dan pengelolaan Perusahaan-Perusahaan, BUMN di Indonesia menjadi “ sarang ” korupsi yang semakin hari semakin menjamur dan makin menggerogoti kekayaan negara, hal ini dikarenakan masih adanya pro dan kontra tentang pengertian keuangan negara dalam perusahaan BUMN, misalnya kalangan BUMN berpendapat bahwa pada saat kekayaan negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk di ranah hukum publik tetapi masuk di ranah hukum privat

---

<sup>2</sup> Johny Sudharmono, 2004, *Be G2C-Good Governed Company*, PT Elex Media Computindo, Jakarta, halaman 11.

sehingga kekayaan tersebut bukan lagi menjadi kekayaan negara melainkan kekayaan perseroan (BUMN). Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disingkat KPK) yang mempunyai wewenang untuk menangani kasus korupsi di Indonesia, berpendapat bahwa kekayaan negara yang dipisahkan kedalam suatu perseroan tetap merupakan kekayaan negara, hal ini didasarkan pada Penjelasan atas Undang-Undang RI. No.31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa:

Keuangan negara termasuk juga uang yang berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, Badan Hukum, dan Perusahaan yang menyertakan modal negara, atau Perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara.

Dalam Undang-Undang RI. No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pasal 1 angka (1) UU tersebut memberikan batasan pengertian tentang apa yang dimaksud dengan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan hak dan kewajiban tersebut.

Selanjutnya menurut Pasal 2 Undang-Undang RI. No.17 Tahun 2003 tersebut keuangan negara sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 1 angka (1) tersebut meliputi juga diantaranya poin (g) yang berbunyi:

Kekayaan negara atau kekayaan daerah yang dikelola sendiri oleh atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk "kekayaan yang dipisahkan" pada perusahaan negara atau perusahaan daerah.

Dari dua definisi diatas, dapat dilihat adanya dua definisi tentang keuangan negara yang didalamnya memasukkan kekayaan negara yang

dipisahkan sebagai bagian dari keuangan negara, namun kedua definisi itu tidak memberikan batasan pengertian yang sama atau tolok ukur yang sama tentang apa yang merupakan unsur-unsur dari keuangan negara. Undang-Undang RI. No.31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi memberikan batasan pengertian yang sangat luas yaitu meliputi seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, sedang Undang-Undang RI. No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara memberikan batasan pengertian keuangan negara yang lebih sempit yaitu semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang.<sup>3</sup>

Dari uraian tersebut di atas, dapat diketahui bahwa sampai saat ini, terdapat dua pendekatan tentang kerugian BUMN Persero dan kerugian negara, yaitu pendekatan bisnis (*business judgement*) dan pendekatan hukum (*legal judgement*).<sup>4</sup> Hal ini menghasilkan dua pengertian berbeda yang cukup membingungkan banyak kalangan dan praktisi hukum: Pada saat terindikasi adanya suatu kerugian di dalam tubuh BUMN, pro dan kontra seperti yang telah disebutkan diatas mulai diperdebatkan kembali. Pada saat penyidik kasus korupsi, baik itu KPK, Kejaksaan, atau Kepolisian mulai masuk untuk mencari titik terang guna segera mengusahakan penyelesaian kasus yang terindikasi korupsi tadi, kalangan *stakeholders* BUMN “ mengatakan ” bahwa sangat dimungkinkan kerugian yang terjadi murni dikarenakan *miss management*, peningkatan biaya operasional atau penurunan penjualan bahkan peranan persaingan tidak sehat serta kondisi krisis ekonomi

<sup>3</sup> Nindyo Pramono, 2004, *Permasalahan Seputar Hukum Bisnis “ Persembahkan Kepada Sang Maha Guru ”*, halaman 138.

<sup>4</sup> <http://cfisel.blogspot.com/>, *Masalah Korupsi di Indonesia*, diakses tanggal 26 September 2007.

makro seperti krisis ekonomi, moneter, yang turut berperan dalam kerugian perusahaan-perusahaan BUMN. Perdebatan kembali terjadi dan akibatnya para penyidik terhambat dalam usahanya melakukan penyidikan kasus korupsi pada tubuh BUMN.

Penulis merasa perlu untuk meneliti lebih lanjut mengenai permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya untuk memberikan kepastian mengenai penyidikan tindak pidana korupsi yang terjadi pada perusahaan BUMN. Untuk mengatasi perbedaan pandangan mengenai kewenangan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Perusahaan BUMN maka perlu adanya suatu batasan konsep yang jelas mengenai kewenangan yang dimiliki oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dan Kejaksaan dalam mengusut dan atau memeriksa perkara korupsi yang terjadi di Perusahaan BUMN.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

Bagaimana pengaturan mengenai tugas dan wewenang KPK dan Kejaksaan dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi khususnya penyidikan tindak pidana korupsi pada Perusahaan BUMN ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian hukum ini bertujuan untuk memperoleh data tentang tugas dan wewenang KPK dan Kejaksaan dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi khususnya penyidikan tindak pidana korupsi pada Perusahaan BUMN.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian hukum ini antara lain :

1. Dari segi teoritis, dengan adanya penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi perkembangan disiplin ilmu hukum.
2. Dari segi praktis, dengan adanya penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi penegakan hukum demi tercapainya tujuan hukum yaitu ketertiban dan keadilan.
3. Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu masukan atau sumbangan pemikiran bagi terlaksananya pemberantasan korupsi di Indonesia, khususnya korupsi pada Perusahaan BUMN di Indonesia.
4. Memberikan sumbangan ilmu pengetahuan bagi kepentingan akademika dan pendidikan.

### **E. Batasan Konsep**

Pengertian “ kewenangan ” ( wewenang ) menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah hak dan kekuatan untuk melakukan sesuatu.

KPK ( Komisi Pemberantasan Korupsi ) menurut Pasal 3 Undang-Undang RI No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah sebuah lembaga negara yang dalam melaksanakan berbagai tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang RI. No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, KPK dibentuk dengan tujuan utama meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dengan latar belakang seperti yang tercantum dalam Kosiderans Undang-Undang RI. No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi belum dilaksanakan secara optimal, pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, intensif dan berkesinambungan karena korupsi telah merugikan keuangan negara, perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional.

Kejaksaan Republik Indonesia menurut Pasal 2 ayat ( 1 ) Undang-Undang RI. No. 16 Tahun 2004 adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang.

Pengertian “ penyidikan ” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah serangkaian tindakan penyidik yang diatur oleh Undang-Undang untuk mencari dan mengumpulkan bukti pelaku tindak pidana. Penyidikan berasal

dari kata “ *opsporing* ” ( Belanda ) atau “ *investigation* ” ( Inggris )<sup>5</sup>. Penyidikan menurut Pasal 1 angka 2 KUHP merupakan serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang untuk mencari dan mengumpulkan bukti sehingga membuat terang suatu tindak pidana guna menemukan tersangkanya.

Pengertian “ perkara ” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah hal, urusan yang harus dikerjakan dan sebagainya ; pokok sesuatu pembicaraan, persoalan, perselisihan dan sebagainya ; peristiwa, kejadian ; perbuatan, pelanggaran kejahatan, perselisihan tentang hal mengenai dan sebagainya.

Pengertian “ korupsi ” secara sederhana dapat diartikan sebagai penggunaan fasilitas publik untuk kepentingan pribadi dengan cara melawan hukum<sup>6</sup>. “ Korupsi ”, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah penyelewengan atau penggelapan ( uang negara atau Perusahaan dan sebagainya ) untuk keuntungan pribadi atau orang lain. Sudarto menjelaskan unsur- unsur tindak pidana korupsi antara lain yaitu : melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain dan suatu badan ; perbuatan itu melawan hukum ; perbuatan itu secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan / atau perekonomian negara.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Yudi Kristina, *Independensi Kejaksaan Dalam Penyidikan Korupsi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, halaman 55.

<sup>6</sup> <http://cfisel.blogspot.com/>, Hamilton-Hart, Natasha. *Anti Corruption Strategies in Indonesia*, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, diakses tanggal 26 September 2007.

<sup>7</sup> Makalah oleh Ik. Rai Setiabudhi, *Mencari Model Kepemimpinan dan Upaya Pemberantasan Korupsi yang Ideal*.

BUMN ( Badan Usaha Milik Negara ) menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang R.I No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Prinsip umum mengenai BUMN sebagai perusahaan milik negara adalah bahwa BUMN merupakan badan hukum perusahaan yang modalnya dimiliki seluruhnya maupun sebagian besar oleh negara<sup>8</sup>. Suatu badan usaha dapat dikatakan sebagai BUMN bila sedikitnya 51% sahamnya dimiliki oleh negara yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Peneliti menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang berfokus pada norma ( *law in the book* ) atau penelitian yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif digunakan oleh penulis karena penulis mengambil judul “ Kewenangan KPK dan Kejaksaan Dalam Penyidikan Perkara Korupsi Pada Perusahaan BUMN di Indonesia”. Penelitian ini melakukan abstraksi ( tujuan penelitian ) yaitu dengan melakukan suatu perbuatan memisah-misahkan, membandingkan, mencari persamaan, dan mencari perbedaan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain. Penelitian hukum normatif dalam penalarannya

---

<sup>8</sup> Ibid.

menggunakan penalaran deduksi. Penalaran deduksi adalah penalaran yang ditarik dari peraturan yang umum kedalam kesimpulan hukum yang lebih khusus terhadap norma hukum positif. Penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder yang digunakan sebagai data utama. Data sekunder adalah bahan hukum primer yang berisi norma-norma serta bahan hukum sekunder yang berisi pendapat hukum.

## **2. Sumber Data**

Penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder/bahan hukum sebagai data utama. Data sekunder adalah data berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan Hukum Primer yang antara lain terdiri dari :

#### **1). Peraturan Perundang-undangan**

- a) Undang-Undang Dasar 1945.
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- c) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- d) Undang-Undang Darurat No. 7 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi.
- e) Undang-Undang RI. No. 31 Tahun 1999 yang diperbarui dengan Undang-Undang RI. No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- f) Undang-Undang RI. No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.
- g) Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- h) Undang-Undang RI. No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- i) Undang-Undang RI. No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- j) Undang-Undang RI. No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- k) Undang-Undang RI. No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- l) Undang-Undang RI. No. 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nation Convention Against Corruption 2003.
- m) Undang-Undang RI No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

## 2). Keputusan Presiden

- a) Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

### 3). Instruksi Presiden

- a) Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 5 Tahun 2004  
tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang terdiri dari :

- 1). Berbagai macam buku yang berkaitan dengan topik penelitian.
- 2). Hasil penelitian dari orang lain mengenai wewenang KPK dan Kejaksaan dalam penyidikan perkara korupsi yang terjadi di perusahaan BUMN di Indonesia.
- 3). Internet.

- c. Bahan Hukum Tersier yang berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan atau mempelajari, meneliti dan menyampaikan data yang diperoleh dari buku-buku, literature-literatur, majalah-majalah, koran-koran, tulisan para ahli, peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya sebagai objek peneliti maupun melalui wawancara dengan nara sumber ( Deny Indrayana, SH. LLM, Ph.D selaku Kepala Pusat Kajian Anti Korupsi Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta dan Prof. Nindyo Pramono, SH, MS selaku Guru Besar Fakultas Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta.)

#### **4. Metode Analisis**

Penelitian hukum normatif digunakan analisis kualitatif yaitu analisis dengan menggunakan ukuran kualitatif.

Proses penalaran dalam menarik kesimpulan digunakan metode berpikir deduktif. Penalaran deduktif adalah penalaran yang ditarik dari peraturan yang umum kedalam kesimpulan hukum yang lebih khusus terhadap norma hukum positif.

#### **G. Sistematika Penulisan**

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bagian ini diuraikan mengenai rumusan permasalahan antara lain bagaimana pengaturan mengenai tugas dan wewenang KPK dan Kejaksaan dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi pada perusahaan BUMN serta bagaimana batasan kewenangan KPK dan Kejaksaan dalam penyidikan perkara korupsi pada perusahaan BUMN di Indonesia. Pada bagian ini juga diuraikan mengenai metode penelitian yang dipakai yaitu jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang berfokus pada norma atau penelitian yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **BAB II TINJAUAN MENGENAI KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI DAN KEJAKSAAN DALAM PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI**

Pada bagian ini diuraikan tentang hasil-hasil dari analisis yang telah dilakukan mengenai kewenangan KPK dan Kejaksaan dalam penyidikan perkara korupsi pada perusahaan BUMN di Indonesia antara lain pembahasan mengenai KPK dan Kejaksaan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi yang mana didalamnya dipaparkan mengenai pengertian korupsi dan pengaturannya di Indonesia serta fungsi dan kewenangan KPK dan Kejaksaan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Lebih lanjut akan diuraikan mengenai tindak pidana korupsi di perusahaan-perusahaan BUMN di Indonesia terkait masalah pengertian dan pengaturan perusahaan BUMN, konsep keuangan negara dalam perusahaan BUMN serta tindak pidana korupsi di perusahaan BUMN. Bagian terakhir dari bab ini memaparkan mengenai batasan kewenangan KPK dan Kejaksaan dalam penyidikan perkara korupsi pada perusahaan BUMN di Indonesia.

## **BAB III PENUTUP**

Pada bagian ini berisi kesimpulan dan saran yang penulis dapatkan dari hasil penelitian yang telah dilakukan. Kesimpulan yang didapat adalah bahwa batasan kewenangan KPK dan Kejaksaan dalam menangani perkara korupsi pada perusahaan BUMN di Indonesia didasarkan pada kejelasan pengertian konsep kerugian yang terjadi di Perusahaan BUMN

apakah dimengerti sebagai kerugian negara atau bukan. Hal ini menjadi sangat penting dan untuk itu perlu menyamakan persepsi mengenai hal tersebut. Terkait dengan hal itu akan dijelaskan lebih lanjut pada bagian ini.

