



**PENYELESAIAN UTANG BLBI
DALAM KAJIAN HUKUM RESPONSIF DAN REPRESIF**

OLEH :

AGUS PANDOMAN
NPM. 08932023

DISERTASI

**PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2014**



**PENYELESAIAN UTANG BLBI
DALAM KAJIAN HUKUM RESPONSIF DAN REPRESIF**

Oleh :

Agus Pandoman
NPM. 08932023

DISERTASI

**Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi (Promosi
Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam
bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**

**PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2014**



**PENYELESAIAN UTANG BLBI
DALAM KAJIAN HUKUM RESPONSIF DAN REPRESIF**

Oleh :

Agus Pandoman
NPM. 08932023

DISERTASI

Telah diperiksa dengan cermat dan dinyatakan layak untuk diajukan pada
Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk
memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum pada
Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

.....

Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L.
Promotor

Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.
Co Promotor



**PENYELESAIAN UTANG BLBI
DALAM KAJIAN HUKUM RESPONSIF DAN REPRESIF**

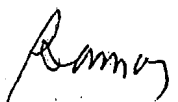
Oleh :

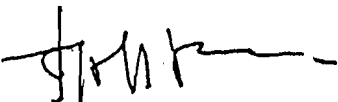
Agus Pandoman
NPM. 08932023

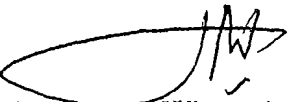
DISERTASI

Telah diperiksa dengan cermat dan dinyatakan layak untuk diajukan pada
Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk
memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum pada
Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

DEWAN PENGUJI


Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S. (..... / /)


Prof. Dr. Adi Sulistiyono, S.H., M.H. (..... / /)


Dr. Surach Winarni, S.H., M.Hum. (..... / /)


Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. (..... / /)



**PENYELESAIAN UTANG BLBI
DALAM KAJIAN HUKUM RESPONSIF DAN REPRESIF**

Oleh :

Agus Pandoman
NPM. 08932023

DISERTASI

Telah diterima dan diperiksa dengan cermat serta dinyatakan layak untuk diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta,

**Mengetahui/Mengesahkan
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah disertasi ini telah dapat diselesaikan, dan telah sampailah pada penghujung paradoksial akademik, menghantarkan saya menuju gelar tertinggi di dunia akademik yang serba mungkin. Oleh karena kita percaya tidak ada satu halpun yang secara logis dapat menjamin meraihnya, jika saya tidak dipertemukan dengan UII Yogyakarta. Bukan kebetulan, tapi dengan upaya menyingkirkan yang serba mungkin melalui kegiatan penelitian yang pada akhirnya dapat menghasilkan sebuah disertasi. Disertasi ini akan menjadi sebuah tiang pancang ilmiah yang kokoh bila telah melewati pengujian keilmuan dari sebuah perjalanan panjang studi S-3 pada Pasca Sarjana Fakultas Hukum UII Yogyakarta.

Bagaimana mungkin dari kondisi dan situasi krisis moneter tahun 1997/1998, hak tagih (*cessie*) pemerintah RI terhadap utang BLBI sebesar Rp. 145 triliun, penyelesaiannya menelan biaya Rp. 1000 triliun. Biaya sebesar itu dibebankan pada APBN dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2021. Peristiwa hukum ini adalah sebuah kasus gagal bayar piutang negara tak tertagih yang sangat luar biasa (*extraordinary default*) dalam perjalanan waktu berdirinya negara Republik Indonesia, meskipun telah melewati era pemerintahan lima Presiden, penyelesaian utang BLBI tak kunjung selesai.

Keberadaan hukum di negara ini tujuan utamanya adalah menciptakan ketertiban, tetapi bagaimana mungkin “ketertiban” harus dimenangkan agar utang BLBI dapat diselesaikan secara efektif dan efisien. Fakta empiris inilah yang menggugah diadakannya penelitian disertasi dengan kajian teori yang memberikan pisau analisis, bagaimana memenangkan ketertiban. Teori ini digagas oleh Philippe Nonet –Philippe Selznick yang menyatakan bahwa penegakan hukum bergantung pada situasi dan kondisi yang berbeda, sehingga dalam situasi dan kondisi tersebut

bagaimana memenangkan “ketertiban”. Ada tiga pilihan hukum yaitu Represif, Otonom dan Responsif. Ini unik, sehingga menarik perhatian penulis untuk mengangkatnya menjadi topik disertasi dengan judul “Penyelesaian utang BLBI dengan kajian hukum Represif dan Hukum Responsif”. Beruntung penulis telah mendapat bimbingan dari dua guru besar yang ahli di bidangnya, sehingga tema yang berat ini dapat diselesaikan dengan teliti dan telah menjadi disertasi. Untuk itu dalam kesempatan ini, izinkanlah penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada mereka yang pemikiran dan karya-karya, dan pandangan-pandangan mereka yang penulis kemas untuk mendukung analisis terhadap tema disertasi ini.

Untuk itu penulis ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Prof. Dr Bagir Manan, S.H , MCL,yang di tengah-tengah kesibukan beliau sehari-hari sebagai akademisi, masih memiliki waktu dan perhatian khusus terhadap penulis dalam penyelesaian disertasi ini, Dengan tekun beliau membaca ,mengoreksi, dan memberi saran maupun ktitik terhadap disertasi ini sejak dari penulisan proposal hingga selesainya disertasi ini.
2. Prof. Dr. Ridwan Khaerandy, S.H., MH., yang telah memberikan bimbingan di tengah-tengah kesibukannya, beliau dengan penuh perhatian dalam meneliti dengan cermat dari bab per bab dan memberikan saran serta masukan pada disertasi ini.
3. Dr. Nikmatul Huda, S.H., M.Hum., sebagai Ketua Program S3 Ilmu Hukum FH UII, yang selalu memberikan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan disertasi ini, dan tak kalah pentingnya adalah dorongan morilnya untuk tetap tegar apapun yang dihadapi dalam penulisan disertasi ini.

4. Prof. Dr. Adi Sulisty, SH., Prof Dr Nindyo Parmono, SH., MH., dan Dr. Surah winarsih, SH., MH., yang memberikan banyak masukan dan saran dalam forum ujian tertutup.
5. Rektor dan Wakil Universitas Cokroaminoto, Dekan dan Prodi Fakultas Hukum, yang telah memberikan motivasi untuk menyelesaikan disertasi ini.
6. Istriku tercinta dan anak-anak yang selalu memberikan dorongan doa dan kesempatan pada penulis, baik ketika mengikuti program saat melakukan penelitian, penulisan dan penyelesaian disertasi ini.
7. Pada temanku khusus Yusri, di Program Pasca Sarjana S-3 Fakultas Hukum UII yang dengan semangat dan dorongannya membuat penulis tetap bersemangat untuk menyelesaikan disertasi ini .

Akhirnya ,penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu dalam pengantar disertasi ini. Dalam ketulusanya dalam rentang masa dimana penulis kuliah di S-3 Fakultas Hukum UII adalah bagian tak terlupakan akan jerih payahnya menjadi lebih semendai dalam alur hidup penulis menjerami ilmu di kampus tercinta. Kelak semua adalah tanda yang tiada ada batas kebaikan pasti mendapat ridho selain daripada-Nya.

Yogyakarta, 12 Mei 2014

Agus Pandoman

DAFTAR ISI

Halaman Muka	i
Halaman Formalitas.....	ii
Dewan Penguji	iii
Kata pengantar	iv
Daftar Isi	vii
Abstract	x
Abstrak	xii
Motto.....	xiv
Daftar Tabel	xv

BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	33
C. Tujuan Penelitian.....	33
D. Landasan Teori	34
E. Konsep.....	54
F. Metode Penelitian	55
1. Metode Pendekatan.....	55
2. Objek Penelitian	57
3. Bahan Hukum	57
4. Teknik Pengumpulan Data	62
5. Pengolahan dan Analisis Data	62
G. Keaslian Penelitian.....	63
H. Sistematika Penelitian.....	63
BAB II PENYELESAIAN UTANG BLBI.....	67
A. Bantuan Likuiditas Bank Indonesia	67
1. Pengertian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia.....	67
2. Jenis-Jenis Bantuan Likuiditas Bank Indonesia	70
3. Landasan Hukum BLBI.....	73

4. Hubungan Kebijakan Pemerintah dengan BLBI	75
a. Kebijakan Bank Indonesia tentang BLBI	79
b. BLBI Untuk Kondisi Mismatch	83
5. BLBI Perikatan Bersumber Undang-Undang	87
B. Piutang Negara Dan Prinsip-Prinsip Penyelesaian Piutang Negara	98
1. Piutang Negara	98
2. Rancangan Undang-Undang Piutang Negara dan Piutang Daerah	112
3. Prinsip-Prinsip Penyelesaian Piutang Negara	120
4. Penegakan Hukum Responsif Pada Piutang Negara	132
C. Mekanisme Penyelesaian Utang BLBI	145
1. MSAA	146
2. MRNIA	161
3. Mekanisme APU	164
4. Konversi BLBI menjadi PMS	165
5. Masalah Kepemilikan Saham Sementara Pemerintah	168
D. Piutang BLBI sebagai <i>Extraordinary Default</i>	180
E. Penyelesaian Piutang BLBI Dengan Penegakan Hukum Responsif	195
BAB III PENYELESAIAN UTANG BLBI DENGAN POLA	
HUKUM REPRESIF	205
A. Penegakan Hukum secara Represif	205
B. Hubungan <i>Extraordinary Default</i> dan <i>Extraordinary Crime</i>	217
C. Efektifitas Penegakan Hukum Represif	241
1. Unsur-Unsur Efektifitas	253
2. Perbandingan tindakan represif kredit bermasalah di Jepang	268
3. Pengejaran Penghutang BLBI	274
D. Tindakan Represif pada Bank Gagal	305
1. Pencegahan bank gagal	305
2. Kebijakan program penjaminan pemerintah	306
3. Perbandingan <i>bailout</i> Indonesia – Amerika	316
4. Jaring Pengaman Sistem Keuangan	333

BAB IV PENUTUP	338
A. Kesimpulan	338
B. Saran-saran	351
DAFTAR PUSTAKA	358

ABSTRACT

Event of default law for doubtful accounts of Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) originated from the response to the monetary crisis hit Indonesia in 1998, transformed into a case of failure to pay extraordinary large, after the rights of to collect submitted from Bank Indonesia to the government, of the amount of Rp. 145 trillion, the cost of the solution is greater than the value of the rights to collect. Accumulated costs BLBI debt settlement, following the bank restructuring costs, amounted to Rp. 1000 trillion charged to the budget from year to year, and has already passed the age of five presidents of the Republic of Indonesia government has yet to be resolved.

Failure BLBI debt settlement is not an integral part of the failure of legal purposes. The purpose of the law is "order". Therefore, to think about is how the "order" can be won. Just the concept of a responsive legal theory Philippe Nonet - Philip Selznick, state and lawless situation it can be enforced. Keywords of law enforcement is dependent on the circumstances and situations, this dimension is often referred to as the normal state and a state of crisis (emergency).

There are three patterns of law enforcement that "order" can be won, through a pattern of repressive law enforcement, enforcement patterns autonomous (procedural) and responsive law enforcement patterns. Therefore BLBI debt default cases occurred in the conditions of crisis, then the application of the law is different from the normal condition. Misapplication of the law have an impact on the purpose

of the law, that order will not be won. The reality is that patterns can successfully win legal order depends on different conditions and situations. BLBI debt occurred during the financial crisis. When the solution using legal patterns in normal circumstances, the purpose of attracting back the money the state does not succeed, so the order is getting away from victory. This legal events transformed into endless cases of historical monuments.

ABSTRAK

Peristiwa hukum gagal bayar piutang tak tertagih Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) berawal dari upaya penanggulangan krisis moneter tahun 1998 di Indonesia, menjelma menjadi kasus gagal bayar yang sangat luar biasa besar, setelah hak tagihnya diserahkan dari Bank Indonesia kepada pemerintah, dari jumlah Rp. 145 triliun, biaya penyelesaiannya lebih besar dari nilai hak tagihnya. Akumulasi biaya penyelesaian utang BLBI, berikut biaya restrukturisasi perbankan, sejumlah Rp. 1000 triliun dibebankan pada APBN dari tahun ketahun, dan sudah melewati lima era pemerintahan presiden Republik Indonesia hingga kini belum dapat diselesaikan.

Kegagalan penyelesaian utang BLBI adalah bagian yang tidak dapat terpisahkan dengan kegagalan dari tujuan hukum. Tujuan hukum adalah “ketertiban”. Oleh karena itu, yang perlu dipikirkan adalah bagaimanakah “ketertiban” dapat dimenangkan. Hanya dengan konsep teori hukum responsif Philippe Nonet - Philip Selznick, keadaan dan situasi ber hukum dapatlah ditegakkan. Kata kunci dari penegakan hukum adalah bergantung pada keadaan dan situasi, dimensi ini sering disebut dengan keadaan normal dan keadaan krisis (darurat).

Tersedia tiga pola penegakan hukum agar “ketertiban” dapat dimenangkan, yaitu melalui pola penegakan hukum represif, pola penegakan otonom (prosedural) dan pola penegakan hukum responsif. Oleh karena kasus gagal bayar utang BLBI terjadi dalam kondisi krisis, maka penerapan hukumnya berbeda dengan kondisi normal. Kesalahan penerapan hukum membawa dampak pada tujuan hukum, yaitu ketertiban tidak akan bisa dimenangkan. Realitasnya adalah pola hukum dapat berhasil memenangkan ketertiban bergantung pada kondisi dan situasi yang berbeda. Utang BLBI terjadi pada saat krisis moneter. Ketika penyelesaiannya menggunakan pola hukum dalam keadaan normal, maka tujuan menarik kembali uang negara tidak berhasil,

sehingga ketertiban semakin jauh dari kemenangan. Peristiwa hukum ini menjelma menjadi monumen sejarah kasus tiada berakhir.

Motto

Hanya setelah prinsip-prinsip ilmiah yang berlaku dipahami, kita bisa memiliki aplikasi hukum yang rasional, karena hukum yang baik dan peraturan yang baik tidak dapat didasarkan pada kemungkinan dan dugaan untuk menentukan apakah seseorang melakukan perbuatan kelalaian (*default*) atau perbuatan melawan hukum (*torts*), kemungkinan dan dugaan harus disingkirkan.

(Jerry E. Smith – dalam buku Weather Warfare, 2013)

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Tiga Jenis Hukum	34
Tabel 2.1 Bantuan Likuiditas BI 1997-1999.....	85
Tabel 2.2 Jenis Bantuan Likuiditas BI Asset Disposal Recovery Rates	86
Tabel 2.3 Sisa Kepemilikan Pemerintah di bank-bank BPPN	171
Tabel 2.4 Biaya Restrukturisasi	173
Tabel 2.5 Pendanaan Restrukturisasi.....	174
Tabel 2.6 Proses Peradilan Kasus BLBI	197

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Skema Sumber Perikatan dan Pembedaannya	90
Gambar 2.2 An example of a regulatory pyramid (from Ayres and Braithwaite 1992).....	135
Gambar 2.3 Toward Integration of Restorative, Deterrent and Incapacitative Justice.....	137
Gambar 3.1 Skema penanggulangan krisis AS pada 2008	328

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1.

Lampiran 2.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyelesaian piutang negara perbankan adalah kebijakan penegakan hukum penagihan piutang negara tak tertagih yang disebabkan oleh Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) bermasalah dan berpotensi merugikan negara, untuk itu diperlukan pegakan hukum yang efektif dan efisien.

BLBI sebagai terjemahan dari konsep *liquidity supports* dalam perbankan, baru dikenal di Indonesia sejak awal 1998. Bantuan likuiditas untuk bank, yang di dalam perekonomian negara-negara berkembang, seperti Indonesia merupakan pelaksanaan paling vital terhadap sistem pembayaran nasional adalah sangat penting untuk menjaga kestabilan dan mendukung perkembangan ekonomi nasional. Oleh karena itu, berbagai *skim* yang digunakan BI untuk menyelenggarakan kegiatan ini melekat pada posisinya sebagai bank sentral.¹

¹ Istilah BLBI memang baru muncul dan langsung menjadi bahan pergunjungan di masyarakat, semenjak Indonesia menjalankan program pemulihan ekonomi dengan dukungan IMF dalam rangka pinjaman siaga. Dalam dokumen IMF, berbagai fasilitas yang diberikan BI dalam membantu perbankan ini disebut *liquidity supports*. Untuk membedakannya dengan istilah yang sangat dikenal masyarakat, Kredit Likuiditas BI (KLBI), berbagai *skim* fasilitas bantuan BI kepada perbankan ini disebut *Bantuan Likuiditas Bank Indonesia* (BLBI). KLBI adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan berbagai *skim* kredit likuiditas BI untuk mendukung program pemerintah, seperti *skim-skim* kredit KUD, Kredit Usaha Tani, kredit koperasi, kredit pengembangan BPR-Syariah, kredit kepada Bulog, dan sebagainya.

BLBI adalah fasilitas Bank Indonesia yang digunakan untuk menjaga kestabilan sistem pembayaran dan sektor perbankan agar jangan terganggu karena ketidakseimbangan (*mismatch*) antara penerimaan dan penarikan dana pada bank-bank, baik jangka pendek maupun panjang. Dalam operasinya, fasilitas yang dimasukkan dalam kategori ini banyak jenisnya, masing-masing disusun untuk membantu bank menyelesaikan masalah kekurangan likuiditas sesuai dengan kondisi bank serta sifat masalah yang dihadapi.²

BLBI adalah terminologi yang digunakan untuk mengelompokkan seluruh bantuan likuiditas Bank Indonesia kepada perbankan, di luar Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI). Dilihat dari besarnya dana dan perhatian masyarakat, BLBI adalah bantuan likuiditas BI kepada sejumlah bank yang terjadi pada waktu krisis keuangan

² Dalam arti yang luas, BLBI merupakan bantuan likuiditas Bank Indonesia di luar KLBI. Akan tetapi, bantuan likuiditas yang termasuk dalam pengertian tersebut sebenarnya meliputi 15 macam fasilitas yang dapat dikelompokkan ke dalam 5 jenis 1) Fasilitas dalam rangka mempertahankan kestabilan sistem pembayaran terhadap gangguan dari timbulnya kesenjangan atau *mismatch* antara penerimaan dan penarikan dana yang dihadapi bank-bank. Yang termasuk dalam fasilitas ini adalah *fasilitas diskonto* atau *Fasdis I*, yang berjangka sangat pendek, dan *Fasdis II*, yang berjangka lebih panjang. 2) Fasilitas dalam rangka Operasi Pasar Terbuka (OPT) untuk mendukung bekerjanya program moneter, dalam bentuk pembelian Surat-surat Berharga Pasar Uang (SPBU) atau surat utang yang dikeluarkan bank-bank dilakukan melalui lelang. 3) Fasilitas dalam rangka penyehatan (*nursing* atau *rescue*) bank bermasalah dalam bentuk Kredit Likuiditas Darurat (KLD) dan kredit subordinasi (SOL). 4) Fasilitas untuk menjaga kestabilan sistem perbankan dan sistem pembayaran untuk menanggulangi dampak dari penarikan dana perbankan secara besar-besaran dan sistemik (*bank runs*), dalam kaitan fungsi BI sebagai *lender of the last resort*. Fasilitas ini berupa pemberian izin penarikan dana dari giro cadangan wajib atau Giro Wajib Minimum (GWM), *saldo negatif* atau *saldo debit* atau *overdraft* rekening bank di BI. 5) Fasilitas untuk mempertahankan kepercayaan masyarakat pada perbankan dalam bentuk dana talangan untuk membayar kembali dana nasabah bank-bank yang dicabut izin usahanya atau Bank-bank Dalam Likuidasi (BDL), untuk pelaksanaan sistem penjaminan menyeluruh (*blanket guarantee*), dan pembayaran kewajiban luar negeri bank perbankan nasional (*trade finance* dan *interbank debt exchange offer*). Lihat - HLB. Hadori dan Rekan bekerjasama dengan Law Office Soehandjono & Associate International Development Management Advisory Group-Canada PT Grant

melanda sektor keuangan, BLBI timbul karena adanya ketidak seimbangan likuiditas (*mismatch*) dalam likuiditas, karena adanya saldo negatif terhadap BI, sedangkan pemberian Kredit Likuiditas BI berdasarkan pertimbangan perlunya mendorong kegiatan atau sektor tertentu dalam Perekonomian dalam kredit program.

Penyaluran BLBI pada hakikatnya adalah pelaksanaan fungsi pokok BI seperti halnya fungsi pokok Bank Sentral di negara-negara lain di dunia sebagai *lender of last resort* dalam menyediakan bantuan likuiditas perbankan, baik dalam keadaan normal atau dalam keadaan krisis bagi bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas. Hal ini diatur pula pada Pasal 7 dan Pasal 32 ayat (3) UU No. 13 Tahun 1968 Tentang Bank Sentral.³

Thorton Indonesia, *BI Dan BLBI Suatu Tinjauan Dan Penilaian, Aspek Ekonomi Keuangan dan Hukum*, (Jakarta: penerbit Bank Indonesia, 2002), hlm 81-83.

³ Saldo debit yang dialami sejumlah bank kemudian dikonversikan menjadi fasilitas diskonto agar persyaratan dan pengikatan jaminannya lebih jelas. Pada akhir 1997, Gubernur BI mengirim surat kepada Presiden untuk mengatasi masalah saldo debit yang makin banyak dialami bank untuk dikonversikan ke dalam instrumen yang jangkaunya lebih lama dengan persyaratan yang lebih tegas, yaitu SBPU Khusus. Hal ini diajukan sebagai usul kepada Presiden karena disadari bahwa krisis yang berjalan tampak tidak dapat berlalu dalam waktu singkat. Usulan tersebut disetujui Presiden yang dituangkan dalam surat Mensesneg kepada Gubernur BI No. R 183/M. Sesneg/12/ 1997, tanggal 27 Desember 1997. Pada April 1998, diambil tindakan oleh BPPN untuk membekukan 7 bank menjadi Bank Beku Operasi (BBO), dan mengambil alih 7 bank menjadi *Bank Take Over* (BTO). Pada Agustus 1998, dilakukan pembekuan operasi terhadap 3 bank dan tetap memberlakukan BTO terhadap 4 bank dengan rencana untuk merger. Ternyata reaksi pasar terhadap langkah-langkah ini tidak seburuk waktu dilakukan penutupan terhadap 16 bank. Mungkin pasar telah terbiasa dengan kebijakan pencabutan izin usaha bank. Pelaksanaan pembekuan operasi bank juga tampak dapat diterima pasar dan tidak menimbulkan kegoncangan. Masalah ini, setelah semuanya terjadi, memang mengganggu untuk kembali dipikirkan. Penutupan bank yang tidak *solven* memang harus dilakukan. Akan tetapi, kapan sebaiknya dilakukan dan bagaimana cara penutupan dilakukan tanpa menggoyahkan sistem perbankan, memerlukan persiapan yang benar-benar matang dan hati-hati. Secara teoretis, penutupan bank sangat tidak tepat untuk dilakukan pada waktu kepercayaan pasar sedang goyah. Akan tetapi, pada waktu tidak ada masalah, menutup bank juga tidak mudah. Dalam memper-siapkan tindakan menutup bank, perlu diperhitungkan pula mengenai dampaknya terhadap sistem pembayaran – menyangkut pembekuan operasi atau tidak ikut kliring terlebih dahulu sebelum pencabutan izin usaha, atau langsung menutupnya; menyangkut bank sebagai lembaga keuangan yang vital dalam penyelenggaraan sistem pembayaran nasional atau lembaga keuangan non bank. Demikian pula, pertanyaan mengenai ada tidaknya jaminan terhadap pemilik dana bank dan pinjaman bank, ada

BLBI tersebut pada awalnya adalah tagihan Bank Indonesia kepada bank-bank yang terjadi, dalam kapasitas Bank Indonesia yang merupakan bagian dari pemerintah berfungsi sebagai *Lender of the last-resort* sesuai Pasal 32 ayat (3) Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral menyediakan dana kepada bank-bank untuk menutup kesulitan likuiditas yang dihadapi, dan sebagai pelaksana program penjaminan Pemerintah terhadap pembayaran kewajiban bank-bank umum berdasarkan Keppres No 26 Tahun 1998 dan pembayaran kewajiban kepada luar negeri berupa *interbank debt arrears* dan *trade finance* berdasarkan Keppres No 120 Tahun 1999.⁴

Pemberian bantuan likuiditas kepada perbankan memang merupakan kewenangan, bahkan merupakan salah satu pelaksanaan tugas bank sentral yang memberikan bantuan kepada perbankan pada waktu menghadapi masalah kekurangan likuiditas, terjadi sebagai imbas dari krisis moneter yang melanda dunia kurun waktu tahun 1997/1998. Timbulnya perasaan tidak adil, bahwa BLBI hanya dinikmati pemilik bank dan konglomerat, oleh sebab itulah menimbulkan pertanyaan mengapa sekarang pembiayaannya dan kerugian harus dipikul oleh masyarakat melalui

tidaknya *skim* asuransi deposito, apakah diperlukan *skim* penjaminan menyeluruh (*blanket guarantee*). Lihat J. Soedrajat Djiwandono, *Mengelola Bank Indonesia Dalam Masa Krisis*, (Jakarta: LP3ES, 2001), hlm 237.

⁴ Oey Hoey Tiong, Apakah Tepat MSAA Dibatalkan, Makalah disampaikan pada lokakarya *Tinjauan Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dan Undang-Undang Bank Indonesia*, Bogor, 27-28 Februari 2002.

APBN.hingga tahun 2021 Dari persoalan itu memunculkan persoalan baru dibidang likuiditas.⁵

1. Bank Indonesia yang memberi bantuan likuiditas
2. Pemerintah yang seolah-olah melakukan *bail-out*. ✓

Lembaga-lembaga ini dalam sistem kenegaraan, mempunyai fungsi dan tanggung jawab masing-masing, meskipun yang satu terkait dengan yang lain. Jadi, bukan yang satu bikin salah dan yang lain yang harus menebus kesalahan tersebut.⁶

Bantuan likuiditas dilaksanakan bukan hanya untuk membantu pemilik bank atau menyelamatkan sistem pembayaran dan sistem perbankan yang mendekati

⁵ Pada awalnya, BI menangani bank-bank yang bermasalah dengan mengacu pada UU No. 7 Tahun 1992 pasal 37 ayat 2 bank mengalami masalah yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka BI dapat melakukan berbagai langkah, yakni dari menambah modal sampai mendorong adanya akuisisi oleh bank lain atau melakukan tindakan lain sesuai ketentuan perundangan yang berlaku. Sedangkan kalau bank tersebut membahayakan sistem perbankan dan tindakan yang dilakukan belum mencukupi, maka BI dapat mengusulkan kepada Menteri Keuangan agar dilakukan pencabutan izin usahanya. Pada April 1997, hal yang sama diajukan lagi kepada Presiden dengan pertimbangan telah diterbitkan peraturan yang lebih memadai untuk pelaksanaan likuidasi bank. Pada akhir Desember 1996, telah dikeluarkan PP No. 68 Tahun 1996 Tentang Ketentuan dan Tata Cara Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank sebagai landasan pencabutan izin usaha bank. Sejumlah bank mengalami masalah yang kondisinya sulit untuk disehatkan kembali. Beberapa di antaranya sebelumnya pernah akan dibeli oleh berbagai pihak, tetapi pada akhirnya sulit untuk dilakukan. Karena itu, jalan yang paling baik ditempuh adalah melikuidasi bank-bank tersebut. Terhadap usulan ini, Presiden memberikan persetujuan, namun pelaksanaannya agar menunggu setelah Pemilu Mei 1997. Malangnya, krisis keuangan mulai menyerang Indonesia pada Juli 1997, sebelum likuidasi sejumlah bank benar-benar dilaksanakan. Perlu dikemukakan di sini, bahwa ketujuh bank tersebut akhirnya merupakan bagian dari keenam belas bank yang dilikuidasi pada Nopember 1997.

⁵ BI, *Mengurai Benang Kusut BLBI*, Edisi 2002, hlm 82. Pada awalnya, BI menangani bank-bank yang bermasalah dengan mengacu pada pasal 37 ayat 2 UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan secara kasus per kasus. Menurut ketentuan tersebut, kalau BI menilai suatu bank-bank yang mempunyai CAR minus 25% atau lebih rendah, kalau tidak dapat meningkatkan CAR-nya akan dilikuidasi; bank-bank kelompok B akan direkapitalisasi dengan modal sendiri minimal 20% dan bank pemerintah maksimal 80% agar CAR-nya menjadi 4%. Pada Maret 1999; dilakukan langkah yang menyangkut: Membekukan 38 bank dari kelompok C; dan merekapitalisasi 7 bank.

⁶ *Ibid*, hlm 86, Dalam April 1998 sebagai langkah restrukturisasi perbankan dilakukan pengelompokan bank-bank menjadi tiga kelompok: A, bank-bank yang mempunyai CAR 4% dan lebih; B, bank-bank yang mempunyai CAR di bawah 4% sampai dengan minus 25%; dan C, bank-bank yang mempunyai CAR lebih rendah dari minus 25%.

kebangkrutan, tetapi yang diselamatkan adalah sistem, suatu kepentingan yang bersifat nasional dan bukan para pemilik bank atau nasabah. Jadi, para pemilik deposito, bahkan pemilik bank dan perusahaan nasabah bank yang menerima manfaat dari fasilitas ini, termasuk juga pembayar pajak.⁷

Mengapa Pemerintah seolah-olah melakukan *bail-out*, padahal realitasnya hanya sebagai pembeli cessie atas tagihan utang BLBI. Tagihan utang BLBI oleh Bank Indonesia dijual kepada Pemerintah, pada tanggal 22 September 1999 dengan akta pengalihan (*cessie*), nilai tagihan macet yang dialihkan tersebut sebesar Rp. 144.536.094.294.530,00. Pembelian *Cessie* oleh pemerintah dilakukan dengan surat utang jangka panjang (obligasi) senilai Rp 641 triliun, dengan tingkat suku bunga 12-14 persen⁸

Peristiwa hukum pengalihan tagihan piutang (*cessie*) dari Bank Indonesia kepada Pemerintah, penyelesaiannya diserahkan kepada BPPN, upaya penyelesaian piutang negara oleh BPPN selanjutnya dilakukan dengan tindakan hukum yang sama yaitu menjual tagihan-tagihan piutang milik Bank BTO dan BBO kepada pihak

⁷ Menurut Soedradjat Djiwandono kalau ada pembiayaan atau kerugian yang timbul, mereka ini merupakan bagian dari penyebab terjadinya kerugian, tetapi juga bagian dari yang memikul beban kerugian J. Soedrajat Djiwandono, *Mengelola.op.cit*, hlm 34.

⁸ Obligasi itu dikeluarkan oleh pemerintah kepada Bank Indonesia selain pembelian hak tagih utang BLBI, juga guna rekapitalisasi perbankan dan mengambil alih non performing loan (NPL) ke 16 bank yang ditutup sebesar Rp 422,6 triliun, yaitu Bank Andromeda, Bank Anrico, Bank Astria, Bank Citra, Bank Dwipa, Bank Guna International, Bank Harapan Sentosa, Bank Industri, Bank Jakarta, Bank Kosa, Bank Majapahit, Bank Mataram, Bank Pasific, Bank Pinaesaan, Bank Sejahtera, Bank South East Asia, Ini Penutupan pertama dari Jumlah 243 bank yang ada pada saat itu – Program Penjaminan sebesar Rp 53,8 triliun, Penjamin Bank Exim sebesar Rp 20 triliun, - Lihat Hendy Herijanto, *Selamatkan Perbankan Demi Perekonomian Indonesia* (Expose, Jakarta 2013) halm 4.

ketiga . Mekanisme jual beli cessie yang dilakukan oleh BPPN dengan pihak ketiga baik perorangan maupun badan hukum , sebagian besar adalah menyimpang dari ketentuan norma hukum cessie ⁹

Disisi lain terhadap ongkos atau biaya penyelesaian utang BLBI yang dilaksanakan oleh BPPN jumlahnya lebih besar dibandingkan dengan hasil yang ditagihnya. Dengan hanya memperoleh tingkat pemulihan atau penarikan kembali uang negara sebesar 26,8 % berarti terdapat sejumlah besar uang negara yang tidak dapat ditagih, dan jumlah ini merupakan bagian yang kosong dari obligasi yang notabene tidak akan pernah terbayarkan kembali. Namun , pemerintah tetap harus membayar keseluruhan jumlah yang tersisakan itu dalam bentuk bunga pada setiap tahun seterusnya dimasa depan melewati beberapa kali pergantian presiden. ¹⁰

Pada kenyataannya BLBI dilahirkan oleh beberapa produk hukum didasarkan atas ketentuan perundangan yang meliputi ;

1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, pada pasal 29 ayat (1) dan pasal 32 ayat (3), serta Penjelasan Umumnya. Ketentuan-ketentuan tersebut mengatakan bahwa "*BI dapat memberikan kredit likuiditas kepada*

⁹ Komentor Nidyo Pramono (ujian Tertutup) Upaya-upaya penarikan dana yang dilakukan oleh BPPN dengan sistem jual beli piutang (cessie) adalah batal demi hukum, karena akta cessie yang dibuat oleh BPPN sebagian besar tidak mengindahkan norma pengalihan piutang sebagaimana diatur didalam *pasal 613 KUH Perdat (kewajiban pemberitahuan pada debitur)*.

¹⁰ Sebelum dibubarkan pada Tahun 2002 , Pemerintah (BPPN) hanya berhasil memperoleh tingkat pemulihan (recovery) sebesar 26,8 persen atau berjumlah Rp 172 ,47 triliun. Bunga yang dibayarkan keseluruhannya pertahun total Rp 100 triliun, untuk tahun APBN th 2009 saja adalah sebesar Rp 170 triliun. (Hendy Herijanto.op .cit halm 34)

bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat” dan bahwa....sebagai lender of last resort Bank Sentral dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan-kesulitan likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan-kesulitan likuiditas yang dihadapi dalam keadaan darurat.

2. Pasal 37 ayat (2) huruf b UU No. 7 Tahun 1992 yang mengatakan bahwa “Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka Bank Indonesia dapat mengambil tindakan lain sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Dalam penjelasannya dikatakan bahwa BI dapat melakukan langkah untuk menyelamatkan bank yang mengalami masalah yang membahayakan kelangsungan usahanya, *sebelum dilakukan pencabutan izin usahanya dan/atau tindakan likuidasi. Langkah penyelamatan tersebut dilakukan terhadap bank sebagai lembaga kepercayaan masyarakat.*
3. Pasal 2 ayat (1) Keputusan Presiden No. 120 Tahun 1998 yang mengatakan “Bank Indonesia dapat memberikan jaminan atas pinjaman luar negeri dan/atau atas pembiayaan perdagangan internasional yang dilakukan oleh bank”.
4. Pasal 1 Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998 yang mengatakan “Pemerintah memberi jaminan bahwa kewajiban pembayaran bank umum kepada pemilik simpanan dan krediturnya akan dipenuhi”.

5. Pasal 2 ayat (1) Keputusan Presiden No. 1998 yang mengatakan “Pemerintah memberikan jaminan terhadap kewajiban pembayaran Bank Perkreditan Rakyat”.
6. Petunjuk-petunjuk dan Keputusan Presiden pada Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekkuwasbang dan Prodis pada tanggal 3 September 1997. Keputusan tersebut antara lain menyebutkan, “Krisis di beberapa negara menunjukkan bahwa sektor keuangan, khususnya perbankan – merupakan unsur yang sangat penting dan dapat menjadi pemicu serta memperburuk keadaan. Untuk itu kepada Saudara Menteri Keuangan dan Saudara Gubernur Bank Indonesia, sebaiknya mengambil langkah-langkah sebagai berikut:
 - a. Bank-bank nasional yang sehat, tetapi mengalami kesulitan likuiditas untuk sementara supaya dibantu;
 - b. Bank-bank yang nyata-nyata tidak sehat supaya diupayakan penggabungan atau akuisisi dengan bank-bank lainnya yang sehat. Jika upaya ini tidak berhasil, supaya dilikuidasi sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dengan mengamankan semaksimal mungkin para deposan, terutama para deposan kecil”.

Berdasarkan ketentuan undang-undang di atas, BLBI adalah wujud dari sebuah perikatan yang bersumber dari undang-undang karena memiliki tiga hal aspek hukum perikatan :

1. Merupakan *lex specialis* dengan tatanan dan penyelesaian yang memiliki karakter hukum administrasi, untuk terjadinya perikatan di atas, undang-undang

tidak mewajibkan dipenuhinya syarat-syarat sebagaimana ditentukan untuk terjadinya perjanjian (pasal 1320 BW), oleh karena perikatan ini bersumber dari undang-undang, sehingga sifat hukumnya sangat represif terlepas dari kemauan para pihak karena telah diatur dan ditentukan oleh otoritas negara. Apabila ada suatu perbuatan hukum yang memenuhi beberapa unsur tersebut, undang-undang lalu menerapkan perbuatan itu adalah suatu perikatan. Perikatan ini adalah konsep pembayaran tanpa utang sebagaimana diatur pada pasal 1359 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata/BW) menyatakan, bahwa seorang yang membayar tanpa adanya utang, berhak menuntut kembali apa yang telah dibayarkan. Dan yang menerima tanpa hak berkewajiban untuk mengembalikan.¹¹ Oleh karena itu, BLBI sebagai bentuk perikatan bersumber dari undang-undang, sehingga BLBI wajib dikembalikan lagi oleh penerima BLBI dengan jumlah, suku bunga, jangka waktu dan jaminan seperti tercantum dalam Surat Direksi No 30/50/DIR/UK yang merupakan perwujudan pelaksanaan pasal 32 ayat (3) UU no 13 Tahun 1968.

2. BLBI pada hakikatnya adalah pinjaman/kredit, maka wajib dikembalikan oleh penerima BLBI. Namun secara faktual tidak terdapat perjanjian/akad kredit antara BI dengan bank penerima. Pengertian kredit ini berbeda dengan pengertian kredit pada umumnya. Pengertian kredit pada perbankan adalah seperti apa yang dimaksud dengan pasal 1 angka 12 UU No 7 Tahun 1992

¹¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010), hlm 280.

tentang Perbankan, yang berbunyi: *“Kredit adalah penyediaan uang atau taguhan yang dapat dipersamakan dengan itu berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan jumlah bunga, imbalan atau pembagian hasil keuntungan.”*¹²

Kredit pada ketentuan ini adalah perikatan yang bersumber dari perjanjian, berbeda jauh dengan pengertian Kredit dalam BLBI, timbulnya hubungan hukum antara penerima BLBI dengan pemerintah bersumber dari peraturan perundang-undangan.

3. BLBI sebagai *bail-out* secara umum fasilitas dana talangan yang merupakan bagian dari BLBI adalah perwujudan atau pelaksanaan Keppres No. 24 Tahun 1998 tanggal 23 Januari 1998 tentang Penjaminan dan Pinjaman Luar negeri dan L/C dan Keppres No 26 Tahun 1998 tanggal 26 Januari 1998 Tentang Penjaminan atas Dana Deposita dan Kredit 16 BDL. Keppres No. 24 dan No 26 telah diikuti pula oleh Keputusan Menteri Keuangan No. 26/KMK.017/20 tanggal 28 Januari 1998 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Jaminan Pemerintah terhadap kewajiban Pembayaran Bank Umum. Sebagai realisasi dari Keppres No. 26 /1998 Menteri Keuangan telah menulis surat kepada BI

¹² Pada hakikatnya BLBI adalah pinjaman atau kredit, sehingga wajib dikembalikan lagi oleh penerima BLBI. Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia-Hasil riset Bank Indonesia (Satgas BLBI) dengan HLB Hadori & Rekan bekerja sama dengan Law Office Soehandjono & associate Indonesia-International Development Management Advisory Group-Canada, *BI dan BLBI Suatu tinjauan Dan Penilaian Aspek Ekonomi, Keuangan dan Hukum* (Jakarta: Penerbit Bank Indonesia, 2002), hlm 69.

pada tanggal 8 Februari 1998 tentang pembayaran kepada Deposan 16 BDL. Sebagai tindak lanjut Keppres No. 24 Tahun 1998 tanggal 23 Januari 1998 telah terjadi proses dalam upaya untuk mengembalikan kepercayaan kreditur dan investor luar negeri terhadap sistem perbankan Indonesia dan pada tanggal telah dicapai kesepakatan antara debitur dalam negeri Indonesia dan Pemerintah Indonesia dengan kreditur dan investor luar negeri di Frankfurt Jerman yang kemudian dikenal sebagai "*Frankfurt Agreement*" yang intinya antara lain bahwa Perbankan Indonesia harus melunasi tunggakan *trade finance* pada tanggal 30 Juni 1998. Untuk melaksanakan kesepakatan itu Direksi telah mengeluarkan SK Direksi BI No. 31/53A/KEP/DIR tanggal 19 Juni 1998 tentang Dana Talangan untuk Tunggakan *Interbank Debt and Trade Finance* untuk memperkuat posisi Indonesia dalam perdagangan internasional yang sesuai dengan kemampuannya, maka Keppres No. 24 Tahun 1998 diganti dengan Keppres No. 120 Tahun 1998 tanggal 12 Agustus 1998 Tentang pemberian jaminan oleh BI atas Pinjaman Luar Negara dan Pembayaran Perdagangan oleh bank. Sebagai pelaksanaan Keppres No. 120 Tahun 1998, Direksi BI telah menerbitkan SK Direksi BI No. 31/89/KEPDIR tanggal 27 September 1998 tentang Jaminan Pembiayaan perdagangan Internasional dan SK Direksi BI No 31//90/KEP/ DIR tanggal 7 September 1998 tentang Jaminan Pinjaman Luar Negeri antar bank sebagai penegasan penyelesaian tunggaka *interbank debt dan trade finance*. Direksi BI telah menerbitkan SK Direksi BI No. 31/174/KEP/DIR tanggal 22 Desember 1998 sebagai pengganti SK Direksi

BI No. 31/89/ KEP/DIR tanggal 7 September 1998 yang diikuti oleh surat Gubernur BI No. 31/31/GB/BSK tanggal 23 Desember 1998.¹³

Berdasarkan rangkaian ketentuan dan ketetapan peraturan perundang-undangan tersebut dalam penyaluran fasilitas dana talangan ini, maka perikatan yang terjadi antara pihak BI dengan pihak bank penerima adalah sah karena undang-undang tidak mewajibkan dipenuhinya ketentuan pasal 1320 BW. Dan dalam pengertian Hukum Tata Usaha Negara adalah merupakan bagian dari administrasi negara juga dapat disejajarkan dengan dengan pengertian Surat Keputusan menurut pasal 1 angka (3) UU No 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan: "*Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata*".

BLBI juga disebut sebagai piutang negara berdasarkan kesepakatan bersama antara Pemerintah dan BI yang ditandatangani pada 6 Februari 1999, dimana Pemerintah bersepakat untuk menerbitkan surat utang kepada BI, dan BI menyerahkan sepenuhnya penagihan piutang BLBI (*cessie*) kepada Pemerintah, saldo akumulatif BLBI sampai dengan 29 Januari 1999 sebesar Rp. 144.536.086.000.000,00.

¹³ *Ibid*, hlm 86.

Piutang BLBI akhirnya diambil alih sepenuhnya oleh Pemerintah dari Bank Indonesia menjadi piutang negara perbankan. Dengan demikian piutang negara perbankan BLBI sudah seharusnya menjadi terikat dengan prinsip-prinsip hukum piutang negara sebagaimana diatur pada ketentuan pasal 8 Undang-Undang Nomor 49/Prp/1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).¹⁴ Karakter norma hukum ini merupakan suatu norma khusus yang menunjukkan kedudukan kreditur lebih tinggi dibandingkan dengan debitur (asas sub-ordinat). Asas sub-ordinat adalah sebagai prinsip hukum penyelesaian piutang negara melalui suatu badan khusus yang diberikan kewenangan untuk menagih sesuai prinsip-prinsip hukum penyelesaian piutang negara diselesaikan dengan pola represif melalui jalur dan mekanisme PUPN.

BLBI yang disalurkan oleh Bank Indonesia kepada perbankan nasional yang sudah menjadi piutang negara,¹⁵ tidak diselesaikan melalui PUPN. Akan tetapi, selanjutnya hak tagih tersebut diserahkan pemerintah kepada BPPN yang dibentuk berdasarkan KEPPRES Nomor 27 Tahun 1998. Sejak diserahkan hak tagih BI kepada pemerintah, berakhirilah wewenang BI untuk menarik kembali BLBI dari bank

¹⁴ Bandingkan dengan makna piutang negara pada Undang-Undang Nomor 49/Prp/1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN), dijelaskan di dalam pasal 8, yang mengatakan bahwa yang dimaksud piutang negara oleh peraturan ini ialah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun.

¹⁵ Berdasarkan ketentuan pada pasal 8 Undang-Undang Nomor 49/PRp /1960 tentang PUPN - BI sebenarnya tidak perlu dengan penyerahan hak tagihnya kepada pemerintah dengan mekanisme Cessie (penyerahan piutang) cukup piutang tersebut diserahkan langsung pada PUPN. Karena Piutang BLBI masuk dalam katagori piutang negara perbankan.

penerima, diselesaikan melalui jalur dan mekanisme non-litigasi¹⁶ dan penyelesaian tidak menggunakan hukum represif.

Piutang negara BLBI adalah kasus gagal bayar yang jumlahnya luar biasa besar (*extraordinary default*), tetapi penyelesaiannya oleh BPPN dilaksanakan dengan mengesampingkan tindakan represif dan tidak menerapkan prinsip-prinsip hukum penyelesaian piutang negara terhadap debitur penerima BLBI, sehingga dalam perjalanannya kasus ini juga menelan biaya penyelesaiannya luar biasa besar. Menurut pendapat Abhee Antara, biaya penyelesaian BLBI adalah sebesar Rp. 1.000 Triliun.¹⁷

BPPN merubah status hukum BLBI yang semula perikatan yang bersumber dari undang-undang menjadi perikatan bersumber dari perjanjian. Perikatan yang bersumber dari perjanjian memiliki sifat responsif karena adanya asas kebebasan berkontrak. Kebebasan berkontrak (*freedom of making contract*) ialah asas yang sangat penting didalam hukum perjanjian. Asas yang terpenting lainnya adalah asas keseimbangan yang bertumpu pada "*itikad baik*"¹⁸ yang berarti memberi

¹⁶ Pengertian paradigma Litigasi menurut pendapat Adi Sulistiyono-menggunakan pendekatan konsensus untuk menyelesaikan sengketa dan hasil keputusannya mendasarkan pada konsep win-win solution, pendapat Laura Nader mengatakan bahwa penyelesaian ini berlandaskan pada orientasi membangun hubungan yang berkesinambungan menyebutnya *gives little, gets a little* (dipetik dari Karya Tulis Adi Sulistiyono, *Mengembangkan Paradigma Non-Litigasi di Indonesia*, (Solo: penerbit UNS Press, 2007), hlm 144) Bandingkan dengan pendapat Philippe Nonet-Philippe Selznick, penyelesaian non litigasi adalah bagian dari tipologi penegakan hukum responsif ialah dengan penyelesaian di luar pengadilan, yaitu *dinegosiasikan dengan cara-cara menyusun kembali perjanjian*,

¹⁷ Abhe Antara, Skandal BLBI menjerumuskan Indonesia Hingga Rp. 1000 triliun, *Teori Konspirasi, Peristiwa Kasus, Isu Politik Indonesia & Dunia*. (Jakarta: Mediakita, 2013), hlm 72.

¹⁸ Menurut PL Wery makna pelaksanaan dengan itikad baik/*uitvoering te goeder trouw* dalam pasal 1374 ayat 3 di atas itikad baik mengacu kepada jika ada suatu hubungan hukum perjanjian, itikad baik bermakna bahwa kedua belah pihak tidak hanya melihat kepentingannya sendiri saja, tapi juga

perlindungan pada debitur dan kedudukan antara kreditur dan debitur menjadi seimbang.

Akhirnya BLBI tidak lagi sebuah perikatan yang bersumber dari undang-undang, oleh BPPN dibuat perjanjian secara tertulis antara pemerintah (BPPN) sebagai kreditur dengan Bank penerima BLBI yang disebut sebagai penyelesaian kewajiban pengendali saham (PKPS) melalui mekanisme pengampunan Release and Discharge dalam bentuk Perjanjian MSAA, MRNIA, dan APU, teks perjanjiannya menggunakan bahasa Inggris, dan model perjanjian semacam ini lazim digunakan dalam sistem *common law*. Dengan pola penyelesaian demikian, maka kedudukan hukum kreditur menjadi setara dengan debitur dan negara harus tunduk pada prinsip-prinsip hukum perjanjian *common law*¹⁹.

Pola penyelesaian tersebut adalah bukan sebagai tonggak kebebasan berkontrak yang bertanggung jawab, tetapi sebagai titik awal bencana keuangan negara terbesar di abad ke 20 negeri ini yang ditengarai sebagai mega skandal (moral

kepentingan pihak lainya juga. Lihat Ridwan Khaerandi, *Itikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, (Jakarta: Universitas Indonesia Fakultas Hukum, 2003), hlm 154-157.

¹⁹ BPPN menyusun *Terms of Reference* dibantu oleh beberapa konsultan dalam negeri maupun luar negeri, yaitu:

1. *International Legal Advisor: Orix, Allen & Gledhill, Brown & Wood, Coudert Brothers, Morgan, Lewis & Bokius, White&Case.*
2. *Local Legal Advisor: Lubis Ganie Surowidjojo, Makarim & Taira, Soemadipradja & Taher, Wiriadinata & Widyawan.*
3. *International Accountants: Arthur Andersen, Deloitte Touche Tohmatsu, Ernst & Young, KPMG Peat Marwick, Pricewaterhouse Coopers.*

Di samping konsultan-konsultan itu, BPPN juga menunjuk suatu tim profesional yang terdiri dari *J.P. Morgan, Lehman Brothers*, Danareksa, dan Bahana Securities yang bertugas untuk melakukan berbagai *negosiasi*. Termasuk, melakukan *appraisal* atas aset PPS bank yang akan diserahkan kepada BPPN sebagai pembayaran kewajibannya kepada pemerintah. Hasil akhir dari *negosiasi* tersebut selain sebagai pemenuhan komitmen pemerintah kepada IMF dalam LOI juga

hazard) yang begitu menyatu dengan kasusnya.²⁰ Fakta membuktikan bahwa dalam perkembangannya penyelesaian kasus gagal bayar yang luar biasa (*extraordinary default*), sebagaimana dikatakan oleh *Faisal Basri* menelan biaya penyelesaian sebesar Rp. 1.000 triliun.²¹ ✓

Kronologi Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) bermasalah dan berpotensi merugikan negara, muncul di masyarakat semenjak Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengumumkan hasil audit investigasi dari aspek ekonomi, dengan disertai pernyataan tentang adanya penyimpangan penggunaan. Bila saja tinjauan BPK berdasarkan aspek hukum perikatan bersumber dari undang-undang, yaitu pasal 1359 BW. Istilah “penyimpangan”, menurut pendapat *Djony Edward* ada indikasi *Extraordinary Crime*,²² tapi perumusan demikian adalah tidak tepat karena unsur “motif” BLBI bukan kepentingan Bank Indonesia, tapi kepentingan nasional. Pengembalian uang yang terlambat dan penggunaan BLBI tidak tepat sasaran oleh penggunanya (bank-bank penerima BLBI) adalah *faktor error omission dan error commission*²³ bukan kemungkinan adanya unsur pidana. Hal itu dikarenakan

berupa pembayaran kembali kewajiban bank-bank kepada pemerintah yang pada gilirannya akan membantu proses pemulihan perekonomian secara nasional.

²⁰ Munir Fuady, *Bisnis Kotor: Anatomi Kejahatan Kerah Putih*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2004), hlm 76.

²¹ Faisal Basri, *Lanskap Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm 210.

²² Perbuatan terhadap BLBI ini dapat dikategorikan sebagai perbuatan *extraordinary crime*. Lihat Djony Edward, *BLBI Extraordinary Crime*, (Yogyakarta: LKiS, 2010), hlm 29.

²³ *Error Omission (EO)* adalah timbulnya kredit macet karena memanfaatkan lemahnya peraturan atau ketentuan yang memang belum ada atau sudah ada, tetapi tidak jelas. *Error Omission* jelas motifnya sejak awal tidak baik, dengan kata lain sejak awal niatnya melanggar. Model ini lebih mudah dideteksi karena alat pembuktiannya mudah. *Error Commission (EC)* yang memang tidak ada aturan dan ketentuannya yang dilanggar, tetapi ada motif untuk memanfaatkan belumlah adanya ketentuan aturan-aturan, sehingga dengan mudah para pejabat bank mengeluarkan kebijakan yang didasari oleh unsur-unsur tertentu. Modus EO sering terjadi pada saat mengambil keuntungan dari

bagaimanapun terjadinya penyimpangan adalah sasaran penggunaannya yang disebabkan bukan oleh karena penyalurannya, tetapi akibat penggunaan dari para penerimanya yang kemudian tidak bisa mengembalikan uang BLBI kepada Bank Indonesia sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Terdapat perbedaan makna antara paham *extraordinary default* dengan *extraordinary crime*.²⁴

Bantuan Likuiditas Bank Indonesia kepada banyak bank menjadi masalah yang banyak diperhatikan dan dibahas di masyarakat setelah munculnya *disclaimer* dari BPK yang dipahami sebagai *extraordinary crime* bukan sebagai *extraordinary default*. Pertama BPK menganggap bahwa telah terjadi penyimpangan yang kemungkinan adanya unsur pidana (*extraordinary crime*), dan yang kedua karena kasus gagal bayar BLBI ini merupakan piutang tak tertagih menyangkut dana dalam jumlah sangat besar dengan kemungkinan kerugian negara sangat besar (*extraordinary default*) dan ketiga pembebanannya dirasakan tidak adil karena

penerimaan kredit. Permainan ini sebenarnya sebagai modus klasik, misalnya dalam pemberian *liquidity support* dalam kasus BLBI, telah dengan sengaja diselewengkan oleh begitu banyak bank, sehingga bukannya kebutuhan dari nasabah yang mendapatkan prioritas. Akan tetapi, justru kebutuhan dari bank itu sendiri beserta kebutuhan dari pihak yang terafiliasi dengan bank sedangkan modus EC ini digunakan sangat rapih dan melibatkan pejabat bank. Misalnya, kasus Bank Mandiri yang menyeret direktur utamanya Nelo, fasilitas kredit yang diberikan pada PT. Citra Graha Nusantara (PT. CGN) sebesar Rp 160 milyar dinyatakan macet. Berdasarkan pengalaman kasus-kasus perbankan nasional yang berkaitan dengan kredit macet persoalannya tidak akan lepas dari EO dan EC. Lihat Krisna Wijaya, *Analisis Kebijakan Perbankan Nasional*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, Kompas Gramedia, 2010), hlm 206.

²⁴ Menurut pendapat Johannes Ibrahim, dalam buku – *Cross Default & Cross Collateral*, perbuatan yang bermuara kepada “*Default*” lalai memenuhi kewajibannya, karena jumlahnya sangat besar maka dikatakan sebagai perbuatan “lalai” yang banyak melibatkan banyak pihak dan jumlahnya luar biasa (*extraordinary default*). Sedangkan menurut pendapat Djony Edward – proses melawan hukum itu tidak tanggung-tanggung melibatkan 100-an pejabat BI, 203 pemilik dan pengurus 48 bank dan puluhan pejabat di BPPN. Jadi, ini selain melibatkan banyak orang, banyak modus, juga melibatkan likuiditas yang sangat besar, yakni Rp. 144,54 triliun. Maka menurut pendapatnya adalah dapat digolongkan sebagai *Extraordinary Crime*, sehingga bukunya diberi judul *BLBI Extraordinary Crime*.

dibebankan pada anggaran negara. Dan yang keempat adalah penyelesaiannya hingga saat ini sangat lamban dan tidak efektif.

Penyelesaian kasus gagal bayar BLBI sebagai piutang negara perbankan tak tertagih tidak dilakukan melalui PUPN, melainkan pemerintah membentuk badan khusus baru, yaitu Badan Penyelesaian Perbankan Nasional (BPPN) sebagai badan yang diserahi untuk mengelola pengembalian uang negara dari tangan para bankir, pemegang saham, maupun debitur masing-masing bank yang mendapatkan dana BLBI. Sekurangnya terdapat tiga pola perjanjian yang dibuat BPPN untuk membuat penyelesaian kasus BLBI, pertama mengalihkan kewajiban bank menjadi kewajiban pemegang saham pengendali (PSP). Pemerintah bersama pemegang saham bank beku operasi (BBO) dan bank beku kegiatan usaha (BBKU), menandatangani *master settlement and acquisition agreement* (MSAA) dan *master refinancing agreement and not issuance agreement* (MRNIA). Tujuan dari dua perjanjian itu adalah untuk mengembalikan BLBI, baik melalui penyelesaian aset maupun pembayaran tunai melalui BPPN. Kedua pengkonversian BLBI pada bank-bank *take over* (BTO) menjadi penyerahan modal sementara. Ketiga, mengalihkan utang kepada bank pemegang saham pengendali melalui penyelesaian kewajiban pemegang saham pengendali (PKPS). Caranya dengan menandatangani akta pengakuan utang (APU). Akan tetapi, dalam perjalanannya BPPN lebih memerankan sebagai agen dari pihak penerima bantuan dari pada sebagai wakil pemerintah yang berhak menarik atas bantuan likuiditas yang telah diberikannya. Di dalam perjanjian yang terdapat pada MSAA, MRNIA dan APU, pada dasarnya posisi pemerintah dalam menghadapi para

obligor memang lemah. Jadi, jika PKPS tidak diperpanjang dan membawa kasus utang piutang itu ke pengadilan, pemerintah tidak hanya bersiap-siap untuk kalah, tapi harus bersiap-siap juga untuk rugi. Perkara yang diajukan oleh BPPN ke pengadilan sebanyak 2.400 kasus dan tidak ada jaminan bahwa pemerintah menang perkara.²⁵

Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) adalah skema bantuan (pinjaman) yang diberikan Bank Indonesia kepada bank-bank yang mengalami masalah likuiditas pada saat terjadinya krisis moneter 1998 di Indonesia. Skema ini dilakukan berdasarkan perjanjian Indonesia dengan IMF dalam mengatasi masalah krisis. Pada bulan Desember 1998, BI telah menyalurkan BLBI sebesar Rp. 147,7 triliun kepada 48 bank. Akan tetapi, Kejaksaan Agung saat dipimpin MA Rachman menerbitkan SP3 terhadap 10 tersangka kasus BLBI pada 2004. Hasil audit BPK menyebutkan, dari Rp. 147,7 triliun dana BLBI yang dikucurkan kepada 48 bank umum nasional, Rp. 138,4 triliun dinyatakan merugikan negara.

Penggunaan dana-dana tersebut kurang jelas. Jaksa Agung MA Rachman menerbitkan SP3 atas dasar SKL (Surat Keterangan Lunas) yang dikeluarkan BPPN berdasar Inpres No. 8/2002. SKL tersebut berisi tentang pemberian jaminan kepastian hukum kepada debitur yang telah menyelesaikan kewajibannya atau tindakan hukum kepada debitur yang tidak menyelesaikan kewajibannya berdasarkan penyelesaian kewajiban pemegang saham. Berdasarkan Inpres tersebut, debitur BLBI dianggap sudah menyelesaikan utang walaupun hanya 30 persen dari jumlah kewajiban

²⁵ Revrisond Baswir, *Di bawah Ancaman IMF*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm 93.

pemegang saham (JKPS) dalam bentuk tunai dan 70 persen dibayar dengan sertifikat bukti hak kepada BPPN. Negara menanggung kewajiban tersebut. Atas dasar bukti itu, mereka yang diperiksa dalam penyidikan akan mendapatkan surat perintah penghentian perkara (SP3).²⁶

Di sisi lain, dampak penyelesaian kasus gagal bayar BLBI yang tidak kunjung selesai adalah menimbulkan sengketa politik. Tarik-menarik antara pemerintah, Bank Indonesia, dan Dewan Perwakilan Rakyat, bagaikan suatu kumpulan aturan-aturan yang dikombinasikan antara konsensus dan penggunaan paksaan. Bagi Bank Indonesia dan Pemerintah untuk sementara waktu persoalan BLBI mungkin dapat dipandang selesai, tetapi bagi DPR persoalan kasus BLBI justru sedang memasuki babak baru untuk membuka kembali kasus BLBI salah satunya yang tak terhindarkan adalah terungkapnya putusan Mahkamah Agung yang mengkaitkan peran Wakil Presiden Boediono, antara lain putusan MA bernomor 981 K/PID/2004 tentang permohonan kasasi dari Jaksa Penuntut Umum Kejaksaan Negeri Jakarta Pusat, terkait tersangka BLBI, Paul Soetopo itu memutuskan:

“Bahwa atas dasar keputusan rapat direksi Bank Indonesia tanggal 15 dan 20 Agustus 1997 yang tidak sah dalam hal ini bertentangan dengan SK direksi Bank Indonesia Nomor: 26/162/Kep/Dir tanggal 22 Maret 1994 tersebut, terdakwa (Paul Soetopo-red) bersama-sama dengan Boediono dan Drs. Hendrobudiyanto telah menyalahgunakan kewenangan dengan mengizinkan dan/atau menyetujui pemberian dispensasi kliring, dan atau fasilitas saldo debit terhadap bank-bank yang telah *overdraft*.”²⁷

²⁶ Tim Redaksi Pustaka Timur, *Kasus BLBI Tragedi Korupsi Terbesar di Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Pustaka Timur, 2008), hlm 13.

²⁷ Putusan MA ini membuktikan Boediono terlibat kasus BLBI. Petisi 28 menemukan indikasi keterlibatan Wakil Presiden Boediono dalam kasus skandal Bantuan Likuditas Bank Indonesia (BLBI) berdasarkan putusan Kasasi Mahkamah Agung (MA). Dalam surat putusan

Tanggapan kalangan DPR atas terungkapnya putusan MA tersebut adalah menyoroti tentang "Keputusan rapat Direksi tanggal 15 dan 20 Agustus 1997 itu bertentangan dengan ketentuan sanksi berupa penghentian sementara kliring lokal terhadap bank yang tidak dapat menyelesaikan saldo BI. Keterlibatan Boediono dan direksi BI lainnya seperti Hendro Budiyanto, Heru Soeprapto, Mukhlis Rasyid, Haryono dan Soedrajad Djiwandono dalam praktik korupsi yang mengakibatkan kerugian negara sekira obligasi rekapitulasi mencapai Rp. 650 triliun dan sebesar Rp. 144 triliun dalam bentuk obligasi BLBI. Ini sudah sangat jelas dan mesti segera diadili, baik secara sendiri dan bersama-sama. Pasalnya dalam putusan terdakwa Paul Soetopo Tjokronegoro korupsi itu dilakukan secara bersama-sama."²⁸

Selanjutnya pada tanggal 12 Januari 2013 muncul usulan politik DPR untuk mengajukan Hak Menyatakan Pendapat, jika KPK menetapkan status tersangka, maka DPR bisa menggunakan hak konstitusionalnya melalui Hak Menyatakan

MA terkait putusan terhadap Direktur Bank Indonesia Paul Sutopo No. 979 K/PID/2004, putusan No. 977 K/PID/2004, dan putusan No. 981 K/PID/2004 itu mengungkap keterlibatan Boediono. Ahmad Suryono mengatakan, pada 15 Agustus 1997, Boediono bersama-sama dengan anggota Direksi BI membuat keputusan dalam rapat Direksi yang intinya menyebutkan mengizinkan memberi bantuan likuiditas dengan memberikan fasilitas kelonggaran berupa fasilitas saldo debit kepada kantor pusat atau cabang Bank yang mengalami kesulitan likuiditas hingga gejala mereda. Artinya, nasabah penyimpanan dana bank dibolehkan untuk menarik dana secara tunai di Bank BI walau bersaldo negatif. Kemudian pada 20 Agustus 1997, Boediono juga bersama anggota Direksi BI kembali membuat keputusan untuk kembali melakukan bantuan likuiditas dengan alasan perbankan belum pulih. Bantuan diberikan kepada Bank Danamon dan bank lainnya, yang disebut mengalami penarikan dana cukup besar oleh pihak ketiga. Sekira 18 Bank diberikan diberikan fasilitas tersebut.

²⁸ DPR melihat ada kesalahan Boediono karena MA mengatakan korupsi itu dilakukan bersama-sama, ini menyangkut pada vonis Paul Soetopo Tjokronegoro. Kenapa Boediono tidak diproses, siapa Boediono, kenapa begitu kebalnya dia. Itu disposisi mereka berdua Paul Soetopo dan Boediono. Maka, menurut pendapat anggota DPR keterlibatan Boediono sudah terang benderang dan dapat dibuktikan dugaan perannya yang melakukan tindak pidana pasal 1 ayat (1) sub b jo. pasal 28 jo. Pasal 34 sub c Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 jo. Pasal 64 ayat (1)

Pendapat (HMP) untuk “mengadilinya” dengan mekanisme politik. Namun, hal ini akan sulit jika penetapan status hukum bagi Boediono berjalan di tempat karena faktor tekanan penguasa. Kalau Boediono menjadi tersangka, maka memungkinkan peluang DPR menggunakan HMP.

Konstelasi politik hukum dengan sederet peristiwa yang digambarkan diatas adalah sebagai akibat lemahnya penegakan hukum yang bersumber dari beberapa kebijakan pemerintah yang tidak konsisten. Kebijakan penegakan hukum pada masing-masing era pemerintahan presiden Republik Indonesia mengandung kontradiksi dengan Undang-Undang Nomor 49/Prp/1960 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan dan Undang-Undang Bank Indonesia yang menyebabkan mekanisme penagihan dan penyelesaian piutang negara tidak bisa dilaksanakan secara efektif.

Langkah-langkah pemerintah menangani penyelesaian kasus BLBI dari era pemerintahan Presiden Habibie sampai dengan Pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudoyono pada kurun waktu tahun 1998 sampai dengan 2013 dapat digambarkan sebagai berikut;

Pada awal masa reformasi tahun 1998 (masa pemerintahan Presiden Habibie) banyak terjadi kemacetan penyelesaian piutang negara perbankan. Pada masa ini kebijakan penegakan hukum penyelesaian piutang negara diselesaikan sebatas kesulitan likuiditas. Mekanisme penyelesaian piutang negara perbankan dilaksanakan

melalui dua mekanisme penegakan hukum, yaitu dengan mekanisme PUPN dan mekanisme penyelesaian melalui BPPN yang mengikuti prosedur dalam masa krisis.

Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, dikeluarkan Keputusan Presiden atau Keppres Nomor 84 Tahun 2001 yang antara lain mengatur pembentukan Kantor Pengurusan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN) sebagai pengganti BPULN dan tidak mengubah secara substansial mekanisme pengurusan piutang negara, tetapi hanya mengganti nama lembaga BUPLN menjadi KP2LN dan hanya menekankan pentingnya aspek “pelayanan” dalam pengurusan piutang negara. Oleh karena itu, praktis lembaga ini tidak efektif dalam penyelesaian piutang negara perbankan. Sedangkan mekanisme penegakan hukum yang dilaksanakan melalui BPPN, hanya digunakan dalam mekanisme perlindungan hukum pengusaha besar pengemplang (wanprestasi) BLBI. Hal ini tercermin dari penegakan hukum penyelesaian piutang negara perbankan yang disebabkan oleh Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), dimana lembaga PUPN yang diberlakukan, tapi tidak difungsikan maksimal. Sedangkan bentukan lembaga khusus yang lainnya, yakni Badan Penyelesaian Perbankan Nasional (BPPN) tidak didukung oleh legislasi yang kuat, sehingga penggunaan lembaga ini kurang efektif dapat menyelesaikan Piutang Negara Perbankan.

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati penyelesaian piutang negara perbankan lebih banyak mengedepankan negosiasi dengan debitur atau obligor melalui mediasi terutama terhadap penyelesaian piutang negara BLBI, berdasarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Instruksi Presiden ini mulai berlaku pada tanggal

30 Desember 2002 dan lebih dikenal dengan istilah Inpres tentang R&D atau *Release and Discharge*. Mekanisme ini menerapkan “pengampunan” bagi yang dapat melunasi dan “penyanderaan”, dengan ancaman penjara terhadap mereka yang tidak dapat memenuhi skema perjanjian MSAA dan MRNIA. Inpres ini sangat kontroversial.²⁹

Pada era pemerintahan presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, penyelesaian piutang negara perbankan (penyelesaian piutang macet di Bank BUMN) tidak lagi diselesaikan melalui “Mekanisme Negara” (melalui PUPN), tetapi harus diselesaikan melalui “Mekanisme Korporasi” (tanpa melalui PUPN) berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2003 tentang BUMN, dan peraturan perundang-undangan di bidang perbankan.

Pada dasarnya penyelesaian piutang negara perbankan yang dilakukan pemerintahan presiden SBY lebih mengedepankan kebijakan “pengampunan” sebagai upaya penyelamatan kredit pada bank-bank BUMN, yaitu dengan program restrukturisasi dan penghapusan kredit, dan apabila penyelamatan kredit ini tidak berhasil, maka penyelesaian piutang negara perbankan melalui jalur pengadilan,

²⁹ Menimbulkan gerakan penolakan terhadap Inpres No. 2 Tahun 2002 oleh Koalisi Tolak Pengampunan Konglomerat Pengemplang Utang. Mereka mengajukan uji materi ke Mahkamah Agung. Langkah mereka juga mendapat dukungan dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) pada tanggal 26 Februari 2003 yang mengajukan juga *judicial review* kepada Mahkamah Agung. Permohonan itu akhirnya ditolak oleh Mahkamah Agung pada tanggal 3 Mei 2006. Dengan ditolaknya permohonan uji materi ini menurut YLBHI penyelesaian melalui R&D sangat merusak rasa keadilan, sebab para konglomerat telah jelas melanggar ketentuan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK). Perbuatan ini merupakan tindak pidana perbankan yang dapat diancam pidana kurungan.

arbitrasi, penyerahan kredit macet melalui kejaksaan dan penyerahan pengurusan kredit macet melalui BUPLN/PUPN.

Pemberlakuan PP Nomor 14/2005 dan PP Nomor 3/2006 dalam praktiknya mengalami hambatan terutama masih kuatnya pemahaman aparat penegak hukum yang menganggap piutang perusahaan negara atau piutang BUMN adalah bagian tak terpisahkan dari piutang negara. Pemahaman ini masih melekat selama 54 tahun, yaitu sejak pemberlakuan Undang-Undang Nomor 49/Prp/1960.

Pada bulan September 2011, pemerintah telah mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Piutang Negara dan Piutang Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan sampai saat ini belum disahkan. Akan tetapi, konsep dasar pembuatan RUU tentang Piutang Negara dan Piutang Daerah ternyata tidak menganut asas kewenangan tunggal, berbeda dengan UU tentang PUPN. Badan ini memiliki kewenangan tunggal untuk menyelesaikan seluruh piutang negara, baik perbankan maupun non perbankan. Pada RUU tentang Piutang Negara dan Piutang Daerah, badan khusus yang dibentuknya yang diberi nama Pejabat Pengurus Piutang tidak berhak mengurus piutang negara lainnya.

Pada RUU tersebut, piutang negara dibedakan menjadi tiga dan pengurusannya juga berbeda-beda. Di sisi lain, konsep dasar RUU ini telah terjadi pergeseran terhadap asas sub-ordinat sebagai prinsip hukum piutang negara perbankan, berubah menjadi asas keseimbangan atau kedudukan yang sama antara kreditur dan debitur. Oleh karena itu, penyelesaian piutang negara perbankan di

dalam konsep hukum RUU ini, tidak lagi berdimensi hukum publik melainkan tunduk pada hukum privat.

Konsep piutang negara pada RUU tentang Piutang Negara dan Piutang Daerah hanya ditunjukkan pada tagihan terhadap penghasilan negara bukan pajak (PNBP), sedangkan penyelesaian piutang negara perbankan diselesaikan melalui mekanisme korporasi. Substansi hukum demikian akan menjadi rumit berbelit-belit, tidak efektif dan efisien, bila dihadapkan pada kondisi krisis. Sebagaimana pada kasus gagal bayar BLBI tahun 1997/1998 dan pada kasus *Bank Century* tahun 2008, meskipun telah banyak dikeluarkan kebijakan pemerintah, tetapi persoalan ini tak kunjung selesai.

Penyelesaian piutang negara secara efektif dan efisien adalah menjadi sangat penting. Kekuasaan dan kewenangan untuk melakukan tindakan hukum penagihan piutang negara harus sepenuhnya ditegakkan melalui kekuasaan yang diberikan pada suatu lembaga yang memiliki kewenangan tunggal (khusus) untuk mengurus dan menyelesaikan piutang negara. Akan tetapi, selama ini penegakan hukum penyelesaian piutang negara perbankan di Indonesia terjadi persinggungan (*overlapping*) pelaksanaan tugas dan wewenang dalam upaya penagihan piutang negara.

BPPN dan Kejaksaan yang juga mempunyai wewenang untuk melakukan penagihan terhadap piutang negara perbankan. Penegakan hukum yang demikian adalah tidak efektif karena berpotensi menambah beban kerugian negara. Penyelesaian kasus gagal bayar Bantuan Likuiditas Bank Indonesia yang diselesaikan

oleh Kejaksaan Agung, pada akhirnya menimbulkan permasalahan baru karena sisa piutang yang belum dibayar oleh obligor harus ditagih dengan upaya hukum lainnya.

Selain penyelesaian piutang negara perbankan terjadi *overlapping*, muncul pula konsep regulasi yang belum sepenuhnya menggunakan asas subordinat, sebagai prinsip dasar penagihan piutang negara, dan ternyata menyimpan sejumlah masalah besar dalam segi penegakan hukum. Asas yang demikian sangat diperlukan selain dapat dipandang sebagai identifikasi *prompter treatment*, tetapi juga dapat dipandang sebagai *quasi judicial settlement*, yang mempunyai ciri-ciri pokok, memberikan kekuasaan dan kewenangan pada pemerintah untuk melakukan penagihan piutang negara secara efektif dan efisien.

Apabila penagihan piutang negara perbankan dapat diukur melalui *efektivitas* penegakan hukum, maka persoalan ini bisa didekati dengan kajian hukum *responsif*. Ciri yang bisa dikenali dari teori hukum *responsif*³⁰ adalah bahwa penyelesaian secara efektif dan efisien tergantung pada keadaan yang dihadapi, dan pada banyak hal harus dianggap sebagai wilayah terpisah antara dua keadaan, Nonet dan Selznick menengahkan suatu teori mengenai tiga keadaan dasar hukum dalam masyarakat, yaitu :

1. hukum *represif*, yaitu hukum yang merupakan alat kekuasaan represif;
2. hukum *otonom*, yaitu hukum sebagai suatu pranata yang mampu menjinakan represi dan melindungi integritasnya sendiri, dan;

3. hukum *responsif* atas kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi-aspirasi masyarakat.

Sejalan dengan pemikiran di atas, maka sebagai pendekatan alternatif terhadap penyelesaian utang BLBI, konsep ini menguraikan pilihan pola penegkan hukum dalam konteks situasi negara, penempatan kelompok-kelompok kasus gagal bayar piutang negara tak tertagih, dalam ruang dan situasi krisis moneter terutama para obligor sebagai pemegang saham pengendali (PSP), yang tidak bisa mengembalikan pinjamannya pada negara harus diselesaikan dengan tindakan hukum yang tegas dengan pilihan pola sebagaimana diuraikan diatas. Peran penting mereka yang menimbulkan kasus gagal bayar dalam proses penyelesaian piutang negara, berkaitan dengan kepentingan-kepentingan mereka. Konsep ini mensyaratkan perlunya diciptakan kondisi-kondisi tertentu yang dapat memberikan kesempatan bagi penegakan hukum menarik kembali uang negara yang dipinjamkan kepada kelompok-kelompok mereka, dibawah kendali otoritas kepentingan negara. Dalam kaitannya dengan prinsip-prinsip hukum penyelesaian piutang negara hal tersebut, maka kesempatan kelompok-kelompok mereka (penghutang uang negara/ debitor) untuk melunasi utangnya didiberikan akses yang lebih besar melalui badan penagih piutang negara, akses diberikan hanya terhadap pelunasan utang. Apabila tujuannya hendak memenangkan ketertiban dalam bidang piutang negara, doktrin hukum responsif menawarkan tiga pilihan hukum, ketertiban akan terbentuk simetris dengan pola-pola hukum tersebut diatas. Pola-pola hukum diatas dapat digunakan sesuai

³⁰ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Terjemah, Raisul Muttaqiem, *Hukum Resposive Philippe Nonet dan Philip Selznick*, (Nusamedia,

dengan kondisi dan situasi negara. Penegakan hukum dalam kondisi normal akan berbeda dengan kondisi darurat (tidak normal). Dan hal ini sejalan dengan penelitian disertasi mengenai penyelesaian utang BLBI dimana proses pengambilan keputusan dan kebijakan dalam bidang penyelesaian dan pengurusan piutang negara yang menitik beratkan pada ajaran hukum responsif harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut : ³¹

1. Apabila tindakan tersebut terjadi dalam keadaan darurat yang dirasakan secara luas, seperti dalam situasi krisis moneter atau situasi sejenis, maka tindakan harus dengan model hukum *represif*, yaitu dibuat suatu peraturan perundang-undangan yang didalamnya mengandung unsur-unsur hukum materiil dan unsur-unsur hukum formil, dan dilaksanakan oleh suatu badan khusus yang diberikan kekuasaan dan legitimasi penuh oleh negara (lembaga *superbody*), kedudukannya setara dengan pengadilan (*quasi judicial treatment*).
2. Apabila yang dihadapi dalam keadaan normal, maka tindakan yang diperlukan dalam penegakan hukum adalah penegakan dengan model hukum *otonom* (*prosedural*) dan penegakan dengan model hukum responsif. Penegakan dengan model hukum otonom ialah penagihan piutang negara perbankan diselesaikan dengan mekanisme prosedural melalui pengadilan, sedangkan penegakan hukum responsif adalah penegakan hukum yang hanya berfungsi untuk

2007), hlm 1-32.

³¹ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm 78.

mengejar tujuan (*purposing*), yaitu dengan mekanisme penyelesaian *internal* (di luar pengadilan) atau dinegosiasikan kembali dengan debitur, seperti memberikan pengampunan bagi para obligor dengan kebijakan *Release and Discharge* yang dinegosiasikan dengan cara-cara menyusun kembali perjanjian, dengan MSAA, MRNIA, APU, atau dengan restrukturisasi, yaitu perubahan syarat-syarat kredit, seperti penjadwalan kembali (*rescheduling*) dan persyaratan kembali (*reconditioning*), penghapusan (*write off*) atau dengan pengimpasan pinjaman (*set off*).

Karakteristik teori hukum *Responsif* dari Philippe Nonet-Philip Selznick adalah sejalan dengan pandangan teori hukum ekonomi (*Pareto Efficiency*)³² yang mengindikasikan bahwa sistem hukum pada saatnya akan dihadapkan pada situasi dimana tiada seorangpun dapat membuat lebih baik tanpa membuat orang lain lebih buruk. Masing-masing tipe hukum terikat dengan situasi dan keadaan yang dihadapi dalam kehidupan bernegara, di samping itu juga penegakan hukum terikat oleh keadaan dan konteks tertentu. Bahwa agar penegakan hukum berfungsi efektif, bukan dari pelaksanaan kebebasan atau keleluasaan yang ada pada lembaga-lembaga yang merespon tuntutan-tuntutan yang bersifat reduksi kekuasaan, tetapi perlu ditegakkannya otoritas pada lembaga yang merupakan subordinat.

Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick, meski tertib hukum dapat menggunakan paksaan dalam pemenuhan kepentingannya kembali atas sesuatu yang

³² James A. Coporaso and David P. Livine *Teori-teori Ekonomi Politik*. Diterjemahkan oleh Suraji. (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008) hlm 252.

diinginkannya haruslah bergantung pada kekuasaan tertinggi untuk melakukan paksaan tersebut, sehingga perlu dibentuk suatu badan khusus yang kedudukannya sama dengan pengadilan, dan memiliki kekuasaan hak eksekusitorial, maka jika debitur wanprestasi/gagal bayar kreditur mendapat kekuasaan tertinggi untuk melakukan apa saja menjual atau melelang tanpa mengikuti aturan (prosedur) dalam hukum acara perdata.

Dengan pemahaman seperti itu, represi tidak harus melibatkan penindasan dengan kasar (*blatant appression*) karena perlakuan seperti ini adalah di luar kontrol penggunaan kekerasan seperti halnya menegakkan perintah menghentikan proses. Represi juga bisa sangat halus dan masuk ke dalam bentuk doktrin, asas-asas yang otoritatif, misalnya konsep keadilan atau prinsip tidak ada orang yang boleh mengambil keuntungan dari kesalahannya sendiri.

Meskipun model hukum *represif* adalah konsep hukum *primitif*,³³ tetapi ketika pemegang kekuasaan berada dalam situasi yang sangat sulit betapapun negara itu *superliberal* dan modern, pasti mereka akan berpaling kepada mekanisme-mekanisme represif

³³ Yang membedakan manusia beradab dengan yang primitif terutama adalah prudensi (dari kata "*prudence*" sikap yang seksama dan senantiasa penuh pertimbangan), dalam istilah yang lebih luas, *berwawasan ke depan*. Ia bersedia menahan penderitaan saat ini demi kesenangan nanti, bahkan walaupun kesenangan nanti itu masih agak jauh. Bertrand Russell, *History of Western Philosophy and its Connection with Political and Social Circumstances from the Earliest Times to Present Day*, *Sejarah Filsafat Barat* (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm 18.

Mereka melakukannya tidak harus bertujuan jahat, tetapi karena mungkin tidak melihat jalan untuk memenuhi tanggung jawab mereka. Dalam situasi sulit atau tidak normal tindakan represif adalah pilihan yang tepat bagi pemerintah untuk melaksanakan penegakan hukum, karena tujuan utama penegakan hukum adalah ketertiban, maka yang perlu dipikirkan ketika negara dihadapkan dalam situasi darurat ekonomi /krisis moneter adalah bagaimana agar ketertiban harus dimenangkan

B. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas permasalahan yang dapat dimunculkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa pemerintah menyelesaikan piutang BLBI melalui mekanisme MSAA, MRNIA dan APU ?
2. Mengapa penyelesaian piutang BLBI harus menggunakan pola penegakan hukum represif ?

C. Tujuan Penelitian

Atas dasar perumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui efektivitas dan efisiensi penggunaan teori Philippe Nonet - Philip Selznick dalam menyelesaikan piutang negara.
2. Untuk mengetahui alasan dijadikannya teori Philippe Nonet - Philip Selznick sebagai pilihan dalam menyelesaikan piutang negara.
3. Untuk menemukan kemanfaatan teori Philippe Nonet - Philip Selznick sebagai

instrumen pengukur efektivitas penyelesaian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia bermasalah.

D. Landasan Teori

Mengkaji mengenai Kebijakan Penyelesaian Utang BLBI dan arah penagakan hukumnya dengan proiritas tunggal pemikiran Phulippe Nonet dan Philip Selznick dalam konsep ber hukum, paling tidak ia membedakan tiga jenis hukum, yaitu hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsif. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 1.1. Tiga Jenis Hukum

	HUKUM REPRESIF	HUKUM OTONOM	HUKUM RESPONSIF
1	2	3	4
Tujuan Hukum	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
Legitimasi	Ketahanan sosial Dan tujuan negara	Keadilan prosedural	Kadilan substanstif
Peraturan	Keras dan rinci namun berlaku lemah terhadap pembuat hukum	Lusa dan rinci mengikat penguasa maupun yang dikuasai	Subordinat dari prinsip dan kebijakan
Pertimbangan	<i>Ad hoc</i> ; Memudahkan tujuan dan bersifat partikuler	Sangat melekat pada otoritas legal; rentan terhadap formalisme dan legalisme	Purposif (berorientansi tujuan) perluasan kompetensi
Diskresi	Sangat luas; oportunistik	Dibatasi oleh peraturan; delegasi yang sempit	Luas, tetapi tetap sesuai dengan tujuan

Paksaan	Ekstensif; dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batas-batasan hukum	Pencarian positif bagi berbagai alternatif seperti insentif sistem kewajiban yang mampu bertahan
Moralitas	Moralitas komunal; moralisme hukum; moralitas pembatasan”	Moralitas kelembagaan yakni dipenuhi dengan integritas proses hukum	Moralitas sipil; moralitas kerjasama”
Politik	Hukum subordinat terhadap politik kekuasaan	Hukum “indenpeden” dari politik; pemisahan kekuasaan	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik; keberpaduan kekuasaan
Harapan akan ketaatan	Tanpa syarat ketidaktaatan harus dihukum sebagai pembangkangan	Penyimpanan peraturan yang dibenarkan misalnya untuk menguji validitas undang-undang atau perintah	Pembangkangan dilihat dari aspek bahaya substantif dipandang sebagai gugatan terhadap legitimasi
Partisipasi	Pasif; kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan	Akses dibatasi oleh prosedur baku; munculnya kritik atas hukum	Akses diperbesar dengan Integrasi advokasi hukum dan social

Periksa Philippe Nonet dan Philip Selznick, Law and Society in Transition; Toward Respons Law

Bertolak dari teori Phlippe Nonet dan Philip Selznick menyatakan bahwa kunci utama pembentukan hukum yang mengarah pada perubahan sosial terletak dari implementasi hukum. Di sini, perlu dibedakan antara tujuan sosial hukum serta dimensi-dimensi tata hukum, dan pada pihak lain kebutuhan akan suatu kerangka bagi alternatif penataan hukum. Berangkat dari teori ini, maka permasalahan penyelesaian utang BLBI akan lebih menunjukkan keberhasilannya apabila

penanganannya berangkat tidak adanya tertib hukum disebabkan adanya penyalahgunaan keuangan, baik dalam distribusinya maupun penggunaannya, sehingga perlu penanganan khusus dan lembaga khusus yang postulatnya adalah hukum represif, sedangkan institusi penegakannya didasari pada kondisi krisis/tidak tertib (*disorder*). Dengan demikian, maka tata penyelesaian piutang negara BLBI adalah dengan membangun menggunakan teori hukum Nonet dari sisi bagaimana ketertiban dapat dimenangkan sehingga uang negara dapat diselamatkan :

Perihal yang diuraikan pada tabel di atas, diperlukan sebagai pedoman kebijaksanaan pemerintah dan arah penegakan hukumnya agar penyelenggaraan penyelesaian piutang negara dapat ditangani secara cepat dan berhasil guna. Dalam kaitan ini, Nonet dan Selznick mengetengahkan suatu teori mengenai tiga keadaan dasar hukum dalam masyarakat, yaitu :

1. hukum represif, yaitu hukum yang merupakan alat kekuasaan represif;
2. hukum otonom, yaitu hukum sebagai suatu pranata yang mampu menjinakan represi dan melindungi integritasnya sendiri, dan;
3. hukum respons atas kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi-aspirasi masyarakat.

Pada hukum represif, tujuan hukum adalah ketertiban dan dasar keabsahannya adalah pengamanan masyarakat. Aturan-aturan bersifat terperinci namun kurang mengikat pembuat aturan, sehingga seringkali terjadi dikresi. Gagasan Hukum represif mengandaikan bahwa setiap tata hukum merupakan “keadilan yang beku” dan mempunyai potensi represif oleh karena terikat pada status quo dan dengan menyelimuti otoritas hukum membuat kekuasaan lebih efektif.

Kaitannya dengan kekuasaan bentuk sistematis hukum represif mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Pranata-pranata hukum secara langsung disediakan bagi kekuasaan politik, hukum diidentifikasi dengan negara dan tunduk kepada kepentingan negara.
2. Kelestarian kekuasaan negara adalah tugas dari penegakan hukum.
3. Alat-alat pengendalian khusus seperti polisi menjadi pusat kekuasaan yang bebas.
4. Kelembagaan keadilan kelas.
5. Hukum pidana merupakan perhatian penegak hukum.

Produk-produk hukum maupun pelaksanaannya dirasakan represif oleh masyarakat oleh karena hukum :

1. Melembagakan *disprivilege* dengan menekannya kewajiban dan tanggung jawab, bukan pada hak-hak yang dimiliki oleh golongan-golongan yang tidak berkuasa
2. Melembagakan ketergantungan khususnya, golongan miskin yang menjadi sasaran bekerjanya lembaga-lembaga atau birokrasi tertentu, maupun distigmatisasi oleh klasifikasi-klasifikasi resmi .
3. Mengorganisasi pengamanan sosial atas kelas-kelas berbahaya dengan mengkriminalisasikan perilaku-perilaku tertentu.

Melaui pemikiran di atas jelaslah bahwa hukum merupakan salah satu alat bagi negara untuk mempertahankan cita-citanya dan oleh karena negara pada

dasarnya tatanan politik suatu masyarakat, maka cita-cita hukum suatu negara secara ideal merupakan akibat lebih lanjut dari cita-cita politiknya. Negara sebagai suatu tatanan politik pada dasarnya merupakan suatu alat dari orang atau golongan-golongan yang memegang kekuasaan di negara tersebut. Dengan perkataan lain, maka hukum yang berlaku di dalam suatu negara mengandung cita-cita politik dari orang-orang atau golongan-golongan negara. Dengan demikian, sifat dan wujud hukum didasari oleh cita-cita atau aturan-aturan yang berpengaruh besar terhadap orang-orang atau golongan-golongan yang berkuasa dan hukum sebagai salah cara untuk mengatur perilaku warga masyarakat secara ideal, selalu di dalam keadaan yang mengalami proses perubahan sesuai dengan pola-pola politik yang menjiwai masyarakat yang bersangkutan.

Menurut Nonet dan Selznick maka perwujudan-perwujudan hukum represif menampilkan dua gambaran pokok, yaitu :

1. Keterpaduan yang erat antara hukum dan politik dalam bentuk sub-ordinasi langsung pranata-pranata hukum pada elit yang memerintah dengan menjadi semacam, "Instrumentalisme primitif" yang siap mengkonsolidasikan kekuasaan, menjamin, hak istimewa (*privilege*), dan memenangkan konformitas.
2. Merajalelanya diskresi, baik sebagai hasil maupun sebagai cara untuk menjamin bekerja peranan hukum sebagai alat di atas.

Pada tipe hukum otonom tujuan hukum adalah legitimasi yang didasarkan pada kejujuran procedural. Aturan-aturan mengikat baik bagi penguasa maupun yang

dikuasai, dan diskresi dibatasi oleh hukum serta hukum lebih terbebas dari politik.

Hukum otonom memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Hukum dipisahkan dari politik dengan pemisahan fungsi-fungsi;
2. Tata hukum mendukung “model aturan-aturan”;
3. Prosedur adalah pusat hukum;
4. Kepatuhan pada hukum dipahami sebagai kepatuhan yang ketat pada hukum positif.

Sumber transisi dari hukum represif ke hukum otonom adalah kepentingan pemerintah untuk memperoleh legitimasi. Oleh karena itu, strategi pokok legitimasi pada hukum otonom adalah pemisahan hukum dari politik yang mempunyai dua aspek yaitu :

1. Politik tunduk pada hukum, oleh karena hukum melembagakan prinsip pembatasan penggunaan kekuasaan,
2. Peradilan menekankan fungsi non politis.

Sedangkan ciri yang berpusat pada aturan hukum otonom didasari oleh:

1. Aturan-aturan adalah sumber daya yang kuat untuk mengabsahkan kekuasaan.
2. Diskresi dipersempit.
3. Menyebarluasnya aturan mengandung kompleksitas dan masalah konsistensi yang memerlukan kemampuan profesional.
4. Orientasi pada aturan-aturan cenderung membatasi tanggung jawab sistem hukum.

5. Walaupun menjinakkan represi hukum otonom tetap mempunyai gagasan bahwa hukum adalah alat pengendalian sosial.

Hukum Responsif yang bertujuan agar hukum lebih tanggap terhadap kebutuhan terbuka pada pengaruh dan lebih efektif dalam menangani masalah-masalah sosial, memiliki ciri-ciri, yaitu :

1. dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan.
2. mengendalikan tuntutan pada kepatutan serta mengurangi kelakuan hukum
3. bantuan hukum menampilkan dimensi politik
4. terdapatnya perencanaan pranata-pranata hukum secara lebih kompeten.

Pada keadaan terdapatnya hukum responsif, kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembentukan hukum lebih terbuka. Dalam pengertian ini arena hukum menjadi semacam forum politik dan partisipasi hukum mengandung dimensi politik. Sementara itu, aspirasi-aspirasi hukum dan aspirasi-aspirasi politik menyatu karena terjadinya penyatuan antara hukum dengan politik, dimana pemerintah tidak lagi berperan sebagai “aktor politik”, tetapi juga sebagai “aktor hukum”. Dengan demikian ,maka suatu aksi hukum merupakan wahana bagi kelompok-kelompok, atau organisasi-organisasi untuk berperan serta dalam menentukan kebijaksanaan publik.³⁴

Berpijak pada konsep Nonet dan Selznick ,maka penelitian ini mengajukan gagasan bahwa apabila hukum mempunyai makna normatif, maka harus pula bernilai

³⁴ *Ibid*, hlm 23.

praktis, artinya harus dikembangkan konsepsi hukum sebagai upaya politik yang akan menjadi dasar hukum responsif.

Dalam teori ini merunut pada tabel di atas, misalnya peran paksaan pada keberadaan hukum hak eksekusi dalam Piutang Negara, meskipun peran paksaan ini ada dalam tiap tipe, tingkatan paksaan itu berbeda-beda, paksaan dominan dalam hukum represif. Sedangkan dalam hukum yang otonom, dan kurang dalam hukum responsif. Sekali lagi, peran tujuan harus diperhitungkan dalam setiap sistem; ada paham instrumentalisme represif dimana hukum tunduk pada keinginan penguasa; ada suatu langkah mundur dari tujuan ketika berupaya untuk mencapai hukum yang otonom; dan ada pembaharuan instrumentalisme.

Dari bingkai pemikiran yang dipaparkan di atas kaitan dengan penegakan hukum Penyelesaian Utang BLBI dengan beberapa problematika dan solusinya yang penulis paparkan di muka, sebenarnya sangatlah rumit untuk menuntut kajian yang komprehensif. Namun betapapun demikian penulis yakin setidaknya dapat menerangkan pengalaman masa lalu ke masa depan berhukum dapat menjawab arah penegakan hukum bahwa hukum sebagai sarana kebijakan publik.

Masalah keabsahan hukum muncul dalam dua relasi, yaitu :

1. Dalam hubungannya dengan pemerintah dan pendukungnya dimana pemerintah harus menampilkan citra tertentu dalam bentuk perundang-undangan dan ketetapan-ketetapan yang merumuskan kebijaksanaan untuk memikat kelompok kelompok pendukung tersebut.

2. menyangkut tantangan terhadap perundangan-undangan tersebut di atas oleh kelompok-kelompok lawan politik dan organisasi-organisasi masyarakat yang dapat menjadi korban hukum itu. Untuk menghadapi ini terjadi konsensi-konsensi terhadap radikalisasi undang-undang dan cara-cara pengendalian sarana untuk mencapai sasaran kebijaksanaan. Dalam kaitannya dengan peran hukum sebagai sarana kebijaksanaan publik dalam permasalahan disertasi ini, maka tipe hukum harus mengalami perubahan atau dari tipe-tipe hukum di atas atau perlunya suatu konsep yang mengakomodasi kepentingan keuangan negara dalam situasi *chaos* atau krisis moneter.

Hubungan yang erat penegakan hukum *represif* adalah sejalan apa yang dibayangkan pada pemikiran Charles Stanford³⁵ tentang situasi ketidak teraturan bahwa masyarakat terus-menerus bergerak secara dinamis. Hal demikian itu terjadi karena dalam masyarakat banyak sekali faktor yang mempengaruhinya, misalnya kekuatan-kekuatan (kekuasaan) dan saling tarik-menarik dan berbenturan di dalamnya. Oleh karenanya bagaimana mungkin dalam situasi krisis dimensional seperti krisis keuangan global yang demikian itu dikategorikan sebagai situasi yang serba tertib dan teratur. Pandangan demikian itu hanya akan mereduksi realitas yang sesungguhnya dari masyarakat³⁶.

³⁵ Charles Stanford, *The Disorder of Law : A Critic of Legal Theory*, (Oxford : 1995 Basil Blackwell) (dipetik dari *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Penyunting Ahmad Gunawan, penerbit Pustaka Pelajar, Cetakan 2, 2012, Yogyakarta, halm 55)

³⁶ Bandingkan dengan pendapat Nouriel Roubini dalam bukunya *Crisis Economics A Crash Course in The Future of Finance*, 2010 The Penguin Press, New York – krisis kini telah

Manusia sebagai subyek hukum yang cara hidupnya berkelompok dalam suatu gugus yang disebut masyarakat ternyata untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang bertumpu pada perhitungan untung dan rugi akan selalu berinteraksi dengan anggota masyarakat lain. Hanya dengan cara itulah kebutuhan hidup itu dapat dipenuhi relatif lebih mudah ketimbang dilakukan sendirian tanpa berhubungan sesamanya. Berinteraksi semacam ini, berarti paling tidak melibatkan dua pihak, nuansanya diliputi oleh semangat kerjasama dalam arti masing-masing pihak berkeinginan untuk memperoleh manfaat atau keuntungan. Hal ini mengakibatkan kedua belah pihak menjadi saling terikat karenanya. Disebabkan gaya hidup seperti ini dilakukan oleh segenap anggota kelompok yang sudah barang tentu ikatan-ikatan yang muncul akan memerlukan aturan. Sebab kalau tidak ada aturannya jelas akan menimbulkan *chaos*/krisis yang dapat mengakibatkan disintegrasi eksistensi kehidupan kelompok.³⁷

Mengingat manusia sebagai subjek hukum yang berinteraksi, sehingga menimbulkan ikatan di antara mereka yang jelas kegiatan ini bersifat privat. Untuk urusan yang sifatnya privat ini di Indonesia aturannya dijumpai dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW = Kitab Undang-Undang Hukum Perdata), maka masalah ikat mengikat yang dilakukan oleh segenap masyarakat tersebut, kalau dirujuk dalam BW, dijumpai aturannya ada dalam Buku III yang berjudul Hukum Perikatan. Mana kala

menjadi keteraturan baru (new norm), bukan perkecualian , jika pada masa lalu , yang disebut masa normal adalah tanpa krisis , kini sebaliknya , masa normal adalah masa yang dipenuhi krisis . Jika dulu krisis adalah abnormal kini krisis adalah normalitas.

Buku III BW ini tercermin dengan seksama dalam ketentuan awalnya, yakni Pasal 1233 dinyatakan bahwa perikatan itu dapat lahir dari undang-undang dan perjanjian. Dengan demikian berarti bahwa “ *Setiap anggota masyarakat dalam kesehariannya akan selalu terikat dengan pihak lain, bisa karena undang-undang, tetapi juga bisa dikarenakan oleh perjanjian.*”

Apabila seseorang terikat dengan yang lain dikarenakan oleh undang-undang, maka unsur kehendak dari mereka yang terkait tidak mengambil peran. Berbeda kalau mereka itu terikat akibat berinteraksi karena perjanjian, pasti hal itu secara sadar dan sengaja memang dikehendaki. Terlebih dalam hubungan seperti para pihaknya ingin memperoleh manfaat atau keuntungan yang sejak awal sudah diperhitungkan dengan cermat. Benturan karena satu sisi seseorang terikat dengan yang lain karena undang-undang, tapi di satu sisi seseorang ini terikat karena perjanjian yang dipaksakan karena kondisi dan situasi yang juga tidak dikehendaki, maka terang saja perikatan yang demikian menimbulkan suatu krisis ekonomis dimana masing-masing pihak telah kehilangan kemanfaatan/keuntungan dari perjanjian yang dibuatnya dalam medan harta kekayaan. Situasi disintegrasi dalam perikatan baik yang ditimbulkan karena undang-undang maupun karena perjanjian berakibat pada konflik penyelesaian. Konflik pada tataran ini haruslah disikapi sebagai sesuatu yang memiliki fungsi untuk pemeliharaan ikatan-ikatan dalam perjanjian, penciptaan dinamisasi hubungan antar kelompok, dan tentu saja fungsi komunikasi yang dibuat

³⁷ Moch Isnaei, tulisan dalam judul Bagian I Hukum Perikatan Dalam Era Perdagangan Bebas. *dimuat dalam kumpulan buku berjudul Perkembangan Hukum Perdata Di Indonesia,*

berdasarkan undang-undang dapat ditegakkan baik secara represif, otonom (prosedural) maupun dengan responsif.

Tanpa peraturan semacam itu, suatu kelompok akan berisiko untuk terus dicemaskan oleh keraguan tentang kewajiban sosial apa yang sesungguhnya bersifat mengikat, sehingga walaupun ada, maka norma itupun harus ditangkap pada pengertian otoritas, apakah norma-norma primer perlu diakui sebagai kewajiban yang otoritatif. Oleh karena itu, tidak semua kontrol sosial adalah hukum. Hukum bersifat selektif dalam hal pengakuannya terhadap norma-norma sosial. Sebagai contoh penyelesaian sengketa merupakan hal yang biasa dalam kehidupan perbankan, maka pembagian otoritas diterima sebagaimana adanya, dan perbankan tidaklah membuat suatu tertib hukum. Hukum baru timbul bila muncul pertanyaan-pertanyaan seperti siapa yang mempunyai "hak" untuk menentukan dan menafsirkan kewajiban-kewajiban perbankan dengan nasabahnya /debiturnya yang didasarkan pelaksanaan otoritas. Suatu tanda hadirnya hukum adalah ketidakmampuan pada debitur, bagaimanapun terbatasnya ia telah diberi kepercayaan. Untuk mengklaim bahwa ia sebagai kreditur tidak mempunyai "hak" membebaskan kewajiban tertentu kepadanya, untuk menagih dengan paksa (hak eksekusi) karena misalnya izin usahanya dicabut, atau *mismanagement*, atau karena terjadinya krisis moneter, sehingga piutang tidak lagi memiliki hak eksekusinya. Walaupun debitur tidak memenuhi kewajiban membayar hutangnya. Pendekatan terhadap definisi hukum

seperti ini adalah bagaimana ketertiban dalam penyelesaian utang BLBI dapat ditegakkan.

Penegakan hukum Represif dalam penyelesaian utang BLBI adalah serangkaian variabel yang terkait dengan hukum; peran paksaan dalam bentuk Hak Eksekusi, hubungan prinsip-prinsip hukum penyelesaian piutang negara dengan kebijakan Bantuan Likuiditas (*Bail Out*), adalah kajian dalam lingkup hukum perikatan bersumber undang-undang

Kajian hukum represif dari teori hukum responsif Philippe Nonet- Selznick tolok ukurnya adalah bagaimana “memenangkan ketertiban”, peraturan terkait erat dengan pola otoritas dalam tertib hukum. Suatu rezim peraturan membatasi diskresi pengelola piutang negara dalam institusi hukum keuangan negara, sehingga otoritas terkonsentrasi pada level atas. Hal ini memelihara identiknya hukum dengan negara dan dipahami sebagai monopoli kekuasaan pemerintah, sehingga siapapun pengelolanya di manapun keberadaannya dinamakan sebagai pegawai negeri (pejabat). Demikian juga tentang keuangan negara, maka di manapun disalurkan, baik untuk modal ataupun untuk membayar nilai satu rupiah pun hilang, maka ia akan disebut merugikan keuangan negara. Keterkaitan semacam ini bersifat kontingen tergantung pada kondisi politik dan probabilitiknya mengandung banyak kemungkinan. Namun kalau keterkaitan ini terjadi, tertib hukum akan membentuk “sistem”, dengan suatu susunan karakter-karakter yang mempunyai keterkaitan secara internal. Dalam pengertian itu, berbagai sistem mewakili berbagai campuran khas

variabel-variabel dasar yang berkait dengan hukum, yang masing-masing mengandung nilai sesuai dengan sistem yang lebih besar.

Perkembangan penegakan hukum dalam konsep Nonet dan Selznick mengabstraksikan perkembangan hukum dalam tiga hukum, yaitu hukum represif, hukum otonom, dan hukum represif, maka secara perspektif akan dapat diketahui gambaran pergerakan situasi menuju arah penegakan hukum yang bagaimana kebijakan penyelesaian piutang BLBI yang diberlakukan oleh pemerintah, dan sesuai dengan konsep hukum responsif apakah benar dengan berhukum reponsif arah penegakan hukumnya juga responsif dan para penegak hukumnya juga responsif, atau mungkin sebaliknya. Untuk menyoroti hal tersebut kajian hukum dalam disertasi ini untuk menilai seberapa jauh perkembangan hukum responsif dan represif sejalan dengan perkembangan penyelesaian utang BLBI yang pada akhirnya menimbulkan beberapa permasalahan. Mengapa penyelesaiannya menggunakan hukum responsif dan mengapa tidak menggunakan hukum represif.

Untuk mencapai tahapan-tahapan evolusi penegakan hukum terhadap piutang negara terutama kaitanya dengan pemahaman kajian disertasi ini mengenai penyelesaian piutang negara BLBI, maka menurut pandangan hukum ini:

1. Perubahan hukum akan datang melalui proses politik, bukan dari pelaksanaan kebebasan atau keleluasaan yang ada pada agen-agen hukum yang merespon tuntutan-tuntutan yang bersifat partisan.
2. Perkembangan sejarah mengenai kelembagaan penyelesaian piutang negara khususnya penyelesaian utang BLBI tampaknya memerlukan pemahaman

mengenai kepastian arah, pertumbuhan atau kehancurannya, Jadi hal yang tepat adalah untuk memikirkan tahap-tahap perkembangan penyelesaian utang BLBI dalam sistem penegakan hukumnya.

Menurut Philippe Nonet meski tertib hukum dapat menggunakan paksaan dalam pemenuhan kepentingannya kembali atas sesuatu yang diinginkannya haruslah bergantung pada kekuasaan tertinggi untuk melakukan paksaan tersebut. Dalam piutang negara, kalau debitur *wanprestasi*, maka kreditur mendapat kekuasaan tertinggi untuk melakukan apa saja untuk menjual atau melelang tanpa mengikuti aturan hukum main dalam hukum acara. Dengan pemahaman seperti itu, represi tidak harus melibatkan penindasan dengan kasar (*blatant appression*) karena perlakuan seperti ini adalah di luar kontrol penggunaan kekerasan seperti halnya menegakkan perintah atau menghentikan proses. Akan tetapi, *represi* juga bisa sangat halus dan masuk ke dalam bentuk doktrin, dimana menurut hukum *represif* dikatakan sebagai represi tidak langsung yang mendorong penegakan persetujuan atau perjanjian secara *pasif*.

Doktrin hukum represif sebagai ajaran yang melindungi pemegang otoritas sejalan dengan pemikiran Stanford yang melahirkan teori *chaos*, masyarakat selalu berada pada jalinan hubungan-hubungan yang tidak dapat diprediksi dan tidak sistimatis.³⁸ Masyarakat terus menerus bergerak secara dinamis. Hal demikian itu terjadi karena dalam masyarakat banyak sekali faktor yang mempengaruhinya,

³⁸ Otje salman .S dan Anton F Susanto, *Teori Hukum*, (Jakarta: Refika Aditama, 2004), hlm 28.

misalnya kekuatan-kekuatan (kekuasaan) dan saling tarik-menarik dan benturan di yang menimbulkan konflik . Situasi demikian dalam peristiwa hukum perikatan bisa saja terbukti ketika perbuatan hukum itu mengakibatkan wanprestasi yang akhirnya menimbulkan konflik *hak melawan hak*³⁹ . Oleh karena itu bagaimana mungkin situasi yang demikian itu dapat dikatakan sebagai keteraturan dan tertib, dan dapatkah diselesaikan dengan *legal system* di atas basis sosial dimana hukum wanprestasi berdiri, yaitu di tengah-tengah masyarakat tidak teratur yang ingkar janji.

Ketidakteraturan dalam komunitas wanprestasi utang BLBI , karena utang BLBI bukan saja menciptakan kekacauan sistem moneter , *casflow* atau *return banking* dan *rating bank*. Akan tetapi juga, piutang negara perbankan macet ini menjadi benturan hak antara jumlah kewajiban membayar utang dengan jumlah aset-aset penghutang yang digunakan sebagai pembayaran utang .

Ontologi⁴⁰ dari pembahasan disertasi ini adalah “setiap utang⁴¹ wajib dibayar si berhutang”, demikian halnya utang BLBI, diandaikan bahwa si berhutang

³⁹ Disini terdapat sebuah *antinomy* (kontradiksi dalam hukum, hak melawan hak, yang sama-sama membentuk hukum pertukaran. (Dalam pertukaran) antara hak-hak yang sama bobotnya ,kekuatan kekerasanlah yang menentukan (lihat A.A. G. Peters, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, (Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1985) , halm 255

⁴⁰ Ada tiga wilayah filsafat, pertama epistemologi adalah kebenaran dan struktur ilmu pengetahuan, kedua ontology atau realitas, ketiga adalah axiology atau nilai, seperti kebaikan dan keindahan, penghutang wajib mengambilkan utang adalah suatu realitas. (lihat Frasmingsi Kamasa *The Age of Deception* (Gema Insani , Jakarta, 2012, halm 249)

⁴¹ Utang esensinya merupakan tindakan konsumtif yang menggunakan penghasilan dimasa depan yang masih dalam bentuk harapan (lihat Hendy Herijanto, *Selamatkan Perbankan Demi Perekonomian Indonesia* , (Jakarta, PT Mizan Indonesia , 2013) halm 228

sudah sulit diharapkan untuk dapat memenuhi kewajibannya dengan sukarela, oleh karena utang ini dikategorikan sebagai piutang negara dengan sifatnya yang memiliki hak eksekusitorial, maka penyelesaian piutang negara macet ini haruslah berlandaskan pada prinsip-prinsip hukum penyelesaian piutang negara dengan menggunakan pola penegakan hukum represif⁴².

Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick, fungsi penegakan hukum terikat oleh problem dan konteks tertentu (keadaan yang dihadapi), ketika keadaan benar-benar parah, atau dalam keadaan bahaya, tertib hukum harus memiliki potensi represif, kondisi-kondisi demikian memerlukan persyaratan bagi efektivitas penegakan hukum, yaitu: menjamin tegaknya keadilan yang benar-benar mampu untuk memperkuat nilai hukum yang menunjukkan alternatif-alternatif pemaksaan, dan memberikan otoritas kepada penguasa untuk melakukan tindakan-tindakan hukum dengan sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan yang menguntungkan negara.

Setiap tindakan yang dilakukan atau kebijakan yang dibuat oleh pemerintah mensyaratkan beberapa kepentingan di bawah kepentingan yang lainnya. Sebuah keputusan dari sebuah kebijakan yang merugikan kepentingan lain dan bahkan menyakitkan, bukan merupakan suatu represi sepanjang keputusan itu dimaksudkan

⁴² Karakter piutang negara tidak sama dengan piutang non negara oleh karena itu tindakan hukum otonom / hukum formil yang ditentukan di dalam HIR tidak digunakan. (lihat M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm.316.

untuk menghindari timbulnya bahaya (kerugian negara). Prosedur diperlukan hanya untuk menghormati hak-hak seseorang atau mencari cara yang dapat mengurangi atau membatasi akibat yang membahayakan.

Di sisi lain, dalam pandangan Philippe Nonet dan Philip Selznick paksaan tidak harus represif, demikian juga represif tidak harus bersifat memaksa secara langsung ketika pemerintah mendapatkan legitimasi untuk menegakkan ketertiban umum dalam keadaan krisis (krisis ekonomi/krisis moneter) yang berpotensi merugikan keuangan, maka tindakan hukum pemerintah harus mengesampingkan asas keseimbangan karena yang diperlukan adalah badan khusus yang disesuaikan dengan ketertiban yang memiliki otoritas subordinasi sebagai lembaga *superbody*, sehingga dengan demikian tindakan hukum pemerintah dapat dirasakan bukan sebagai tindakan represi. Bentuk represi yang paling potensial yang dilakukan oleh lembaga *superbody* ini adalah penggunaan kekuasaan yang diberikan undang-undang untuk menyidikan dalam upaya melaksanakan kekuasaan. Misalnya, untuk menyita barang jaminan atau menahan seseorang, menekan pihak yang tidak patuh atau menghentikan protes, tapi represi juga bisa dilakukan dengan sangat halus, yaitu mendorong tahapan-tahapan prosedur dan menggali isi perjanjian untuk mendapatkan suatu penyelesaian yang diakibatkan oleh adanya wanprestasi.

Dalam model hukum represif, implementasi kebijakan akan menghasilkan penegakan hukum yang efektif bila memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Tersedianya alat-alat pemaksa untuk melaksanakan tindakan hukum yang dapat memberikan alternatif-alternatif penggunaan paksaan.

2. Dibentuknya institusi hukum dan prosedur pelayanan.
3. Aturan hukum memberikan corak otoritas pada kekuasaan.

Sedangkan peraturan perundang-undangan diperlukan sebagai instrumen kebijakan publik pada sasaran tunggal. Tujuan serta kepentingan yang beragam disingkirkan karena program-program publik mengambil alih pola dimensi tunggal dengan lembaga resmi yang dibentuk sebagai pemegang otoritas yang keputusannya tidak dapat diganggu gugat (invisibilitas).

Philippe Nonet dan Philip Selznick juga menepikan bila ketertiban dihasilkan dari hukum otonom, yaitu legitimasi. Legitimasi berarti orientasi dan kelekatan yang ketat pada prosedur hukum, maka ketertiban tidak lagi dominan dan keadilan menjadi lamban dan tidak efisien. Oleh karena itu, terhadap kondisi yang sulit atau krisis moneter yang mengakibatkan banyaknya piutang yang macet, penegakan hukum lebih mengutamakan pada sasaran-sasaran yang kongkret harus lebih dominan dibanding pada orientasi prosedur.

Philippe Nonet dan Philip Selznick juga mengorientasikan teorinya pada model hukum responsif. Dalam hukum responsif mendorong suatu pendekatan yang berpusat pada masalah dan integratif secara sosial terhadap krisis yang terjadi. Untuk mengatasi dampak krisis diperlukan resolusi krisis dengan tindakan-tindakan hukum integratif yang mengutamakan asas keseimbangan melalui upaya atau cara pengampunan atau bernegosiasi yang bertujuan untuk menyusun kembali di mana agar kerangka kerja atau perjanjian yang sudah dilakukan tetap berjalan, dengan demikian menempatkan kreditur (Pemerintah) dan debitur dalam kedudukan yang

sama, sehingga berbagai masalah dapat diselesaikan secara internal, antara lain dilakukan dengan: restrukturisasi, penghapusan (*Write Off*), pengimpasan pinjaman (*Set Off*) dan dana talangan (*Bail Out*).

Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick upaya penegakan hukum dalam model hukum responsif selalu dimenangkan dengan menegakkan asas keseimbangan melalui cara-cara bernegosiasi, yaitu bila para pihak memiliki kedudukan yang sama, sedangkan penegakan hukum dalam model hukum represif adalah ketertiban dapat dimenangkan dengan menegakkan asas subordinat (kedudukan kreditur/pemerintah lebih tinggi daripada debitur atau para pihak tidak mempunyai kewenangan atau hak yang sama).

Masing-masing tipe hukum terikat dengan situasi dan keadaan yang dihadapi dalam kehidupan bernegara. Penegakan hukumnya juga terikat oleh keadaan yang dihadapi (problem dan konteks tertentu). Bahwa agar penegakan hukum berfungsi efektif, bukan dari pelaksanaan kebebasan atau keleluasaan yang ada pada lembaga-lembaga yang merespon tuntutan-tuntutan yang bersifat reduksi kekuasaan, tetapi perlu ditegakkannya otoritas pada lembaga yang merupakan subordinat.

Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick, meski tertib hukum dapat menggunakan paksaan dalam pemenuhan kepentingannya kembali atas sesuatu yang diinginkannya haruslah bergantung pada kekuasaan tertinggi untuk melakukan paksaan tersebut, sehingga perlu dibentuk suatu badan khusus yang kedudukannya sama dengan pengadilan, dan memiliki kekuasaan hak eksekusitorial. Jika debitur

wanprestasi, maka kreditur mendapat kekuasaan tertinggi untuk melakukan apa saja menjual atau melelang tanpa mengikuti aturan (prosedur) dalam hukum acara perdata.

Dengan pemahaman seperti itu, represi tidak harus melibatkan penindasan dengan kasar (*blatant appression*), karena perlakuan seperti ini adalah di luar kontrol penggunaan kekerasan seperti halnya menegakkan perintah menghentikan proses. Represi juga bisa sangat halus dan masuk ke dalam bentuk doktrin, asas-asas yang otoritatif, misalnya konsep keadilan atau prinsip tidak ada orang yang boleh mengambil keuntungan dari kesalahannya sendiri. Dengan demikian menurut Nonet-Selznick, meskipun model hukum represif adalah konsep hukum primitif. Namun, ketika pemegang kekuasaan berada dalam situasi yang sangat sulit betapapun negara itu superliberal dan modern, pasti mereka akan berpaling kepada mekanisme-mekanisme represi. Mereka melakukannya tidak harus bertujuan jahat, tetapi karena mungkin tidak melihat jalan untuk memenuhi tanggung jawab mereka⁴³.

Menurut Pendapat Philippe Nonet - Philip Selznick, meskipun hukum represif menyediakan alat lembaga *superbody* untuk memaksakan ketertiban, ia sangat tidak kompeten untuk mengamankan klausul-klausul di dalam perikatan perdata. Oleh karena itu, dalam situasi kondisional, model hukum ini digunakan bukan dalam kompetensi asas keseimbangan, tetapi dalam kompetensi asas sub-ordinasi, sehingga

⁴³ Bandingkan dengan pendapat Nouriel Roubini, bahwa krisis kini menjadi norma baru (new norm). Jika pada masa lalu, yang disebut masa normal adalah tanpa krisis, kini sebaliknya, masa normal adalah masa dipenuhi krisis, jika dulu krisis adalah abnormal, kini krisis adalah normalitas (lihat, Roubini, Nouriel and Stephen Mihm, 2010, *Crisis Economics : A Crash Course in The Future of Finance*, The Penguin, Press, New York)

penegakan hukum akan efektif bila badan khusus yang merupakan lembaga *superbody* tidak melakukan tindakan hukum dengan dialogis atau dengan negosiasi

E. Konsep

Untuk menghindari perbedaan penafsiran mengenai istilah-istilah dalam disertasi ini, berikut definisi operasionalnya dari istilah tersebut :

1. Piutang negara atau hutang kepada negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun. Dari pengertian tersebut, maka piutang negara ada dua jenis piutang negara, yaitu Piutang Negara Non Perbankan dan Piutang Negara Perbankan.
2. Piutang Negara Perbankan adalah piutang tak tertagih yang berasal dari tagihan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) bermasalah dan menimbulkan kasus gagal bayar yang berpotensi merugikan negara.
3. Gagal bayar yang berpotensi menimbulkan kerugian (negara) adalah disebabkan ketidaksediaan penerima pinjaman untuk melunasi atau ketidaksanggupan untuk memperoleh pendapatan yang cukup untuk melunasi utang yang telah disepakati. Ketidaksediaan untuk membayar naik turun dengan keberuntungan ekonomi sebagai peminjam. Dalam masa cerah, keinginan untuk membayar pinjaman lebih besar daripada masa sulit. Ketidakinginan membayar pinjaman erat kaitannya dengan depresi ekonomi, masa pengangguran, dan

penurunan laba.

4. Piutang tak tertagih bermasalah dan yang berpontesi kerugian adalah ketidakmampuan peminjam untuk mewujudkan pendapatan dari kegiatan bisnis yang normal, kesempatan kerja, atau penjualan hartanya.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Tema penelitian disertasi ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang bertolak dari postulat-postulat normatif disebut dengan hukum positif dan doktrin-doktrin yang berkembang. Segi normatif difokuskan pada penelitian ini dengan menggunakan parameter teori hukum responsif Phillippe Nonet - Philip Selznick adalah penelitian hukum terhadap peraturan hukum dengan mendayagunakan data dan bahan lapangan yang secara normatif dapat membantu menjelaskan persoalan penegakan hukum penyelesaian piutang negara perbankan pada kasus gagal bayar BLBI. Penelitian ini berbasis pada ilmu hukum normatif (peraturan perundang-undangan) yang mengkaji sistem norma penegakan hukum dalam aturan perundang-undangan sebagai landasan penagihan piutang negara pada kasus gagal bayar piutang tak tertagih BLBI.

Penelitian ini mencoba melakukan pengujian falsifikasi⁴⁴, yaitu mencari dan

⁴⁴ Membandingkan teori itu dengan penerapan hasil penelitian, apakah bersifat positif atau negatif - suatu putusan positif dapat mendukung teori itu untuk sementara waktu, atau menjatuhkan teori itu, karena tidak mampu diterapkan pada kesimpulan eksperimen praktis. (Karl R. Popper, *The Logic of Scientific Discovery*- diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia oleh Saut Pasaribu & Aji sastrowardoyo dengan judul "*logika Penemuan Ilmiah*" 2008, penerbit Pustaka Pelajar Yogyakarta)

mengumpulkan data-data dengan menggunakan parameter dua model penegakan hukum, yaitu model penegakan hukum represif dan model penegakan hukum responsif, sehingga dapat diketahui pada bagian mana penegakan hukum penyelesaian piutang negara yang efektif dapat dilaksanakan dan pada bagian mana yang tidak efektif. Parameter ini memandang bahwa penegakan hukum dapat dilaksanakan dengan tindakan represif oleh lembaga khusus yang memiliki otoritas dan legalitas hukum materiil dan hukum formil, ataukah dengan tindakan responsif yang hanya memiliki legalitas semata yang pelaksanaannya sangat terikat dengan hukum privat. Tujuan kedua penegakan hukum ini adalah sama-sama untuk dapat menemukan jawaban efektivitas penyelesaian piutang negara perbankan mengapa penyelesaiannya harus menggunakan hukum represif.

Metode pendekatannya menggunakan ajaran hukum responsif untuk mempelajari dan menemukan jawaban dari suatu persoalan penyelesaian piutang negara perbankan, yaitu piutang tak tertagih yang berasal dari pemberian kredit likuidasi Bank Indonesia atau Bantuan Likuidasi Bank Indonesia (BLBI) yang berpotensi merugikan negara. Penelitian ini dilengkapi pula dengan pendekatan historis dan filosofis piutang negara sebagai dasar pemikiran dan perkembangan peraturan undang-undang keuangan negara yang melandasi filosofis konstitusinya yang menjadi objek penelitian. Dengan pendekatan historis akan diketahui benang merah faktor-faktor apa yang mempengaruhi efektivitas hukum kebijakan penyelesaian piutang negara BLBI.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah masalah-masalah hukum (*legal issues*), yang diangkat dalam penelitian ini dari suatu rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Mengapa pemerintah menyelesaikan piutang BLBI melalui mekanisme MSAA, MRNIA dan APU.
- b. Mengapa penyelesaian piutang BLBI harus menggunakan pola penegakan hukum represif.

3. Bahan Hukum

Penelitian ini mempergunakan bahan hukum primer (*primary sources or authorities*) dan bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*). Penelitian kepustakaan (*library research*) dilakukan untuk memperoleh :

Pertama, bahan hukum primer yang berupa :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.
- d. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- e. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- f. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- g. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

- h. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
- i. Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).
- j. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.
- k. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
- l. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fiducia.
- m. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
- n. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- o. Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 61 Tahun 1988 tentang Lembaga Pembiayaan.
- p. Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 21 Tahun 1991 tentang Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara.
- q. Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 26 Tahun 1998 tentang Program Penjaminan Pemerintah.
- r. Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 99 Tahun 1998 tentang Pengadilan Niaga.
- s. Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 27 Tahun 1998 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional.

- t. Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 84 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan, Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal di Lingkungan Departemen Keuangan.
- u. Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 56 Tahun 2002 tentang Restrukturisasi Kredit Usaha Kecil dan Menengah.
- v. Inpres (Instruksi Presiden) Nomor 8 Tahun 2002 tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitur yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya atau Tindakan Hukum Kepada Debitur yang Tidak Menyelesaikan Kewajiban Pemegang Saham.
- w. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.
- x. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005.
- y. KMK (Keputusan Menteri Keuangan) Nomor 61/KMK.08/2002 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).
- z. KMK (Keputusan Menteri Keuangan) Nomor 300/KMK.01/2002 tentang Pengurusan Piutang Negara.
- aa. KMK (Keputusan Menteri Keuangan) Nomor 305/KMK.01/2002 tentang Pejabat Lelang.
- bb. KMK (Keputusan Menteri Keuangan) Nomor 306/KMK.01/2002 tentang Balai Lelang.

- cc. PMK (Peraturan Menteri Keuangan) Nomor 31 /PMK.07/2005 tentang Tata Cara Pengajuan Usul, Penelitian, dan Penetapan Penghapusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah dan Piutang Negara /Daerah.
- dd. PMK (Peraturan Menteri Keuangan) Nomor 112/PMK.07/2005 tentang Perubahan Atas PMK (Peraturan Menteri Keuangan) Nomor 31/PMK.07/2005 tentang Tata Cara Pengajuan Usul, Penelitian, dan Penetapan Penghapusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah dan Piutang Negara/ Daerah.
- ee. PMK (Peraturan Menteri Keuangan) Nomor 84/PMK.012/2007 tentang Pengurusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah.
- ff. PBI (Peraturan Bank Indonesia) Nomor 6/10/PBI/2004 tentang Sistem Penilaian Kesehatan Bank Umum.
- gg. PBI (Peraturan Bank Indonesia) Nomor 7/12/PBI/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum.
- hh. PBI (Peraturan Bank Indonesia) Nomor 8/15/PBI/2006 tentang Mediasi Perbankan.
- ii. PBI (Peraturan Bank Indonesia) Nomor 9/16/PBI/2007 tentang Perubahan Kedua Atas PBI Nomor 7/2/PBI2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum.
- jj. PBI (Peraturan Bank Indonesia) Nomor 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum.
- kk. SE-BI (Surat Edaran Bank Indonesia) Nomor 6/ 23/ DPNP tanggal 31 Mei 2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat kesehatan Bank Umum.

- ll. Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006.

Melalui bahan-bahan hukum inilah diharapkan akan ditemukan ke arah mana perkembangan penegakan hukum penyelesaian piutang negara perbankan BLBI, apakah menuju penegakan hukum responsif ataukah menuju penegakan hukum represif, sehingga dapat diketahui falsifikasi, mengapa penerapan model penegakan hukum yang dilaksanakan pemerintah tidak efektif dibandingkan dengan model penegakan hukum represif.

Kedua, bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian terdahulu, karya ilmiah dari kalangan ahli hukum dan non hukum yang relevan dengan obyek penelitian ini, risalah persidangan pembentukan Undang-Undang.

Ketiga, bahan hukum tersier yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus dan ensiklopedi.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data melalui studi pustaka. Penelitian kepustakaan (*library research*) dilakukan untuk memperoleh bahan hukum primer (*primary sources or authorities*) dan bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*).

5. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan dan analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif.

Pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.

Data yang berupa peta jumlah BLBI bermasalah pada BPPN yang sudah dan belum diselesaikan, putusan Mahkamah Agung tentang Piutang Kasus BLBI, kemudian data mengenai penyelesaian dan dokumen penyelesaian utang BLBI yang bermasalah yang masih ditanggung oleh debitur dan dalam proses akan disusun dalam bentuk tabel. Data yang sudah disistematisasi kemudian dianalisis secara kualitatif dengan cara menginterpretasikan, menguraikan dan menyusun secara sistematis logis sesuai dengan tujuan penelitian.

G. Keaslian Penelitian.

Disertasi dengan Judul Penyelesaian Utang BLBI dalam kajian Hukum Represif dan Responsif adalah asli dibuat oleh peneliti dan setidaknya menurut pengetahuan penulis, belum pernah ada penelitian yang menggunakan kajian hukum represif dan responsif. Walaupun pernah diadakan penelitian yang dilakukan oleh Hassanain Haykal dimana disertasinya lebih menitik beratkan pada kajian substansi MSAA, yang diberi judul "*Perjanjian Penyelesaian Kewajiban BLBI Dalam Bentuk MSAA Dan Pergeseran Hukum Privat Ke Hukum Publik Dalam Penerapan Klausula*

R & D. Disertasi ini telah dipertahankan di depan dewan penguji, pada Pendidikan Pasca Sarjana S-3 Fakultas Hukum Universitas Parahiyangan Bandung. Penelitian lainnya adalah dari Bank Indonesia terhadap kasus BLBI, Riset Bank Indonesia/Satgas BLBI dengan HLB Hadori & Rekan bekerjasama dengan Law Office Soehardjono & Associates – Indonesia, dengan judul “*BI dan BLBI Suatu Tinjauan dan Penelian Aspek Ekonomi, Keuangan dan Hukum Banttuan Likuiditas Bank Indonesia*” pada Desember 2003 dan kemudian juga ada penelitian dari aspek tindak pidana yang merupakan hasil pengolahan dari sebuah buku yang berjudul *BLBI Ekstraordinary Crime*. yang ditulis oleh Djony Edward.

H. Sistematika penelitian

Penulisan disertasi berjudul “Penyelesaian Utang BLBI dalam Kajian Hukum *Responsif dan Represif*, ” dibagi dalam empat bab.

Bab pertama “Pendahuluan” yang secara singkat mengemukakan latar belakang terjadinya penyelesaian utang BLBI dan kesulitan menyelesaikan utang BLBI yang disebabkan oleh beberapa kelemahan penegakan hukum termasuk permasalahan lemahnya badan khusus yang menyelesaikan utang BLBI , sehingga dirasa perlu untuk melakukan penelitian mendalam mengenai penyelesaian utang BLBI dalam kajian hukum represif dan responsif dengan menggunakan teori Philippe Nonet - Philip Selznick. Penelaahan perlu dilihat dari langkah-langkah tindakan hukum dari pemerintah Indonesia, dalam hal ini dipilih dua tindakan hukum, yaitu tindakan hukum responsif dan represif.

1. Mekanisme penyelesaian dengan pola tindakan hukum responsif yang dilaksanakan pemerintah untuk menarik kembali uang negara dari BLBI yang disalurkan oleh Bank Indonesia kepada perbankan yang mengakibatkan kasus gagal bayar berpotensi merugikan negara, yang ternyata penyelesaian lamban tidak efektif dan berbelit-belit, sehingga sampai sekarang kasus gagal bayar BLBI ini belum dapat diselesaikan dan menambah beban kerugian kerugian negara.
2. Mekanisme penyelesaian dengan pola tindakan hukum represif yang justru selama ini dikesampingkan oleh pemerintah, padahal badan khusus untuk menagih piutang piutang negara ini sudah tersedia, kedudukan hukumnya lebih kuat dibandingkan dengan bentukan baru pemerintah era reformasi. Akan tetapi, oleh Mahkamah Konstitusi norma hukum kewenangan lembaga ini sebagai penagih piutang negara perbankan telah dihapuskan.

Penelitian akan beranjak dari dua pertanyaan:

1. Mengapa pemerintah menyelesaikan utang BLBI melalui mekanisme MSAA, MRNIA dan APU.
2. Mengapa penyelesaian Utang BLBI seharusnya menggunakan pola penegakan hukum represif.

Dalam bab ini pembahasan akan dilakukan berdasarkan landasan teori ilmu hukum responsif dan analisis teori ilmu hukum ekonomi dan untuk mendapatkan gambaran permasalahan di atas, maka digunakan beberapa konsep yang menunjang teori agar pembahasan penelitian disertasi ini dapat menjawab argumen kajian teori

hukum responsif dan sekaligus mengkonstruksi teorinya. Konsepnya sendiri tetap berguna untuk membangun landasan teori yang digunakan dalam penelitian ini. Dalam bab ini juga dijelaskan menggunakan data kuantitatif dan menerapkan dua metode penelitian yuridik normatif dan penelitian lapangan.

Bab Kedua dengan judul Penyelesaian Utang BLBI, yaitu untuk mempelajari pengertian piutang negara, Prinsip-Prinsip Penyelesaian Piutang Negara, kewenangan BI dan Pengertian BLBI dan BI dalam merespon kasus gagal bayar yang disebabkan oleh kredit likuiditas yang kewenangannya diambil alih oleh pemerintah melalui Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), penyelesaian BLBI mengenai MSAA, MRNIA dan APU sampai sejauh manakah penyelesaiannya. Dan untuk mengetahui efektivitas hukum terhadap pola penyelesaian yang telah dilakukan oleh pemerintah (BPPN).

Bab ketiga dengan judul Penyelesaian Piutang BLBI Dengan Pola Hukum Represif, sehingga akan diketahui seberapa efektif regulasi dapat menyelesaikan permasalahan perbankan dan mekanisme tindakan hukum dengan pola hukum represif adalah bagaimana sinkronisasi tindakan hukum pemerintah agar tetap menggunakan prinsip-prinsip hukum penyelesaian piutang negara dan sebagai bahan perbandingan dikemukakan juga penyelesaian dengan hukum represif yang dilakukan oleh negara Jepang.

Bab keempat Penutup, yaitu menguraikan tentang kesimpulan dan saran-saran yang menguraikan mengenai jawaban permasalahan yang diajukan dalam disertasi ini dan ada beberapa saran terhadap pemerintah.

BAB II

PENYELESAIAN UTANG BLBI

A. Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI)

1. Pengertian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia

BLBI adalah terminologi yang digunakan untuk mengelompokkan seluruh bantuan likuiditas BI kepada perbankan, di luar Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI). Dilihat dari besarnya dana dan perhatian masyarakat, BLBI adalah bantuan likuiditas BI kepada sejumlah bank yang terjadi pada waktu krisis keuangan melanda sektor perbankan.

Krisis yang melanda Indonesia mulai menyangkut sektor perbankan pada waktu timbul masalah kekurangan likuiditas (*liquidity mismatch*), semula hanya menyangkut beberapa bank, tetapi kemudian menjadi sistemik. Krisis likuiditas secara sistemik yang dialami perbankan dimulai sekitar pelaksanaan kebijakan pencabutan izin usaha atau likuidasi terhadap 16 bank. Kepercayaan terhadap rupiah yang menurun sejak terjadi gejolak moneter bulan Juli 1997 menjadi lebih buruk lagi setelah diterapkan sistem nilai tukar yang mengambang secara bebas pada pertengahan Agustus 1997. Pembelian mata uang dolar (dollar AS) atau penjualan aset rupiah banyak dilakukan yang dimulai oleh pelaku pasar asing, tetapi kemudian diikuti oleh pelaku pasar dalam negeri dan akhirnya para pemilik dana yang menyelamatkan aset rupiah mereka dari kemerosotan nilainya sebagai akibat depresiasi yang drastis. Pemerintah berusaha mempertahankan nilai rupiah dengan melakukan pengetatan moneter, melalui tindakan fiskal – pengurangan

pengeluaran rutin maupun pembangunan dari APBN; kebijakan moneter – langkah BI menghentikan pembelian Surat berharga Pasar Uang (SBPU) bank-bank dan meningkatkan suku bunga SBI sampai lebih dari dua kali lipat; dan tindakan administratif – instruksi Menteri Keuangan kepada berbagai Yayasan dan BUMN untuk mengalihkan deposito mereka menjadi SBI.¹

Sebagai akibat dari kebijakan pemerintah di atas, masalah keketatan likuiditas sangat dirasakan perbankan selama periode Oktober-Desember 1997. Dalam periode sebelum pencabutan izin usaha 16 bank, goncangan di masyarakat dimulai dengan banyak beredarnya selebaran gelap yang memuat daftar nama bank yang diberitakan bermasalah dan akan ditutup. Setelah 16 bank likuidasi, beredar lagi berbagai selebaran gelap yang menunjukkan daftar bank yang akan terkena likuidasi tahap kedua.

Keputusan likuidasi sendiri, semula memperoleh tanggapan positif, tetapi reaksi yang tidak proporsional dari berbagai pihak, seperti penuntutan Gubernur BI dan Menteri Keuangan ke PTUN oleh pemilik Bank Andromeda dan Bank Jakarta bersamaan dengan beredarnya berita akan dilakukan penutupan bank tahap kedua, telah menimbulkan suasana panik di antara para nasabah bank. Semua ini telah mendorong proses penyelamatan dana oleh para nasabah bank, yang kemudian mendorong perbankan yang sudah beberapa lama mengalami *distress* masuk ke dalam krisis, terutama bagi bank-bank yang mengalami penarikan dana nasabah secara besar-besaran atau *bank runs*. Proses penarikan dana secara besar-besaran dan bersamaan berlangsung dari bank-bank yang dipandang kurang aman

¹ J. Soedrajat Djiwandono, *Mengelola Bank Indonesia Dalam Masa Krisis*, (Jakarta: LP3ES, 2008), hlm 250.

atau “berisiko tinggi” ke bank-bank yang dianggap lebih aman, termasuk proses pemindahan dana dari rupiah ke dolar AS. Dari yang terakhir sebagian ditransfer ke luar negeri menjadi bagian dari pelarian modal.

Keketatan likuiditas terjadi secara umum sebagai implikasi dari pelaksanaan kebijakan pemerintah mempertahankan nilai rupiah serta karena adanya tindakan penyelamatan dana nasabah menghadapi gejolak dan ketidakpastian di masyarakat. Untuk sebagian bank-bank, kekurangan likuiditas diatasi dengan meminjam dari sesama bank melalui Pasar Uang Antar Bank (PUAB) dengan suku bunga yang sangat tinggi, sampai mendekati 100 persen. Untuk bank-bank yang lain, satu-satunya jalan yang terbuka adalah mengajukan permintaan bantuan likuiditas kepada BI.

Pada waktu itu, rupiah terus menderita tekanan karena perkembangan masalah yang juga menyangkut ketidakpastian sosial politik, seperti beredarnya isu memburuknya Presiden pada minggu ketiga Desember 1997, dan preferensi Presiden mengajukan Prof. Habibie sebagai calon wakil presiden, pada Januari 1998. Pada waktu itu, perbankan luar negeri mulai menunjukkan ketidakpercayaan mereka terhadap bank-bank nasional, diikuti dengan penghentian pemberian fasilitas kredit kepada banyak bank nasional serta penolakan L/C yang dibuka bank-bank nasional. Mendekati akhir Januari 1998, ketidakpastian pasar diperkuat dengan munculnya isu akan diterapkannya sistem nilai tukar tetap dengan suatu dewan mata uang (CBS).²

² *Ibid*, hlm 256-267.

Situasi mulai lebih memanas setelah makin banyak tuntutan untuk reformasi ekonomi, sosial, dan politik di masyarakat. Tuntutan-tuntutan tersebut dalam waktu cepat berkembang menjadi kerusuhan sosial dengan aksi pembakaran, perampokan dan pemerkosaan di Jakarta dan di berbagai kota lain, yang berakhir dengan mundurnya Presiden Soeharto tanggal 20 Mei 1998. Ketegangan dan kerusuhan sosial terus berlangsung, bahkan setelah pergantian oleh Presiden B.J. Habibie, dan baru mereda akhir Agustus 1998.

2. Jenis-Jenis Bantuan Likuiditas Bank Indonesia

Perlu kiranya dilihat lebih lanjut apa sebenarnya BLBI, definisinya, landasan peraturannya, dan maksud yang dituju. BLBI adalah fasilitas Bank Indonesia yang digunakan untuk menjaga kestabilan sistem pembayaran dan sektor perbankan agar jangan terganggu karena ketidakseimbangan (*mismatch*) antara penerimaan dan penarikan dana pada bank-bank, baik jangka pendek maupun panjang. Dalam operasinya, fasilitas yang dimasukkan dalam kategori ini banyak jenisnya, masing-masing disusun untuk membantu bank menyelesaikan masalah kekurangan likuiditas sesuai dengan kondisi bank serta sifat masalah yang dihadapi.³

Bantuan likuiditas untuk bank, yang di dalam perekonomian negara-negara berkembang, seperti Indonesia merupakan pelaksanaan paling vital sistem pembayaran nasional adalah sangat penting untuk menjaga kestabilan dan mendukung perkembangan ekonomi nasional. Karena itu, berbagai skim yang

³ *Ibid*, hlm 23.

digunakan BI untuk menyelenggarakan kegiatan ini melekat pada posisinya sebagai bank sentral.

Bantuan Likuiditas BI (BLBI), sebagai terjemahan dari konsep *liquidity supports* dalam perbankan, baru dikenal di Indonesia sejak awal 1998. Berbagai pemberitaan di media massa, seolah-olah menggarisbawahi kecurigaan adanya keanehan praktik dalam pemberian bantuan likuiditas ini dengan mengatakan, bahkan pemberian bantuan likuiditas ini telah dilakukan BI sebelumnya (sebelum krisis).

Istilah BLBI memang baru muncul dan langsung menjadi bahan pergunjingan di masyarakat, semenjak Indonesia menjalankan program pemulihan ekonomi dengan dukungan IMF dalam rangka pinjaman siaga. Dalam dokumen IMF, berbagai fasilitas yang diberikan BI dalam membantu perbankan ini disebut *liquidity supports*.

Untuk membedakannya dengan istilah yang sangat dikenal masyarakat, Kredit Likuiditas BI (KLBI), berbagai skim fasilitas bantuan BI kepada perbankan ini disebut Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Sedangkan pengertian KLBI adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan berbagai skim kredit likuiditas BI untuk mendukung program pemerintah, seperti skim-skim kredit KUD, Kredit Usaha Tani, kredit koperasi, kredit pengembangan BPR-Syariah, kredit kepada Bulog, dan sebagainya.

Dalam arti yang luas, BLBI merupakan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia di luar KLBI. Akan tetapi, bantuan likuiditas yang termasuk dalam

pengertian tersebut sebenarnya meliputi 15 macam fasilitas yang dapat dikelompokkan ke dalam 5 jenis, yaitu :

- a. Fasilitas dalam rangka mempertahankan kestabilan sistem pembayaran terhadap gangguan dari timbulnya kesenjangan atau *mismatch* antara penerimaan dan penarikan dana yang dihadapi bank-bank. Yang termasuk dalam fasilitas ini adalah fasilitas diskonto atau Fasdis I, yang berjangka sangat pendek, dan Fasdis II, yang berjangka lebih panjang.
- b. Fasilitas dalam rangka Operasi Pasar Terbuka (OPT) untuk mendukung bekerjanya program moneter, dalam bentuk pembelian Surat-surat Berharga Pasar Uang (SPBU) atau surat utang yang dikeluarkan bank-bank dilakukan melalui lelang.
- c. Fasilitas dalam rangka penyehatan (*nursing* atau *rescue*) bank bermasalah dalam bentuk Kredit Likuiditas Darurat (KLD) dan kredit subordinasi (SOL).
- d. Fasilitas untuk menjaga kestabilan sistem perbankan dan sistem pembayaran untuk menanggulangi dampak dari penarikan dana perbankan secara besar-besaran dan sistemik (*bank runs*), dalam kaitan fungsi BI sebagai *lender of the last resort*. Fasilitas ini berupa pemberian izin penarikan dana dari giro cadangan wajib atau Giro Wajib Minimum (GWM), saldo negatif atau saldo debet atau *overdraft* rekening bank di BI.
- e. Fasilitas untuk mempertahankan kepercayaan masyarakat pada perbankan dalam bentuk dana talangan untuk membayar kembali dana nasabah bank-bank yang dicabut izin usahanya atau Bank-bank Dalam Likuidasi (BDL),

untuk pelaksanaan sistem penjaminan menyeluruh (*blanket guarantee*), dan pembayaran kewajiban luar negeri bank perbankan nasional (*trade finance* dan *interbank debt exchange offer*).

3. Landasan Hukum BLBI⁴

BLBI kepada perbankan didasarkan pada beberapa peraturan perundang-undangan:

- a. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, pada pasal 29 ayat (1) dan pasal 32 ayat (3), serta Penjelasan Umumnya. Ketentuan-ketentuan tersebut mengatakan bahwa “BI dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat” dan bahwa....sebagai *lender of last resort* Bank Sentral dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan-kesulitan likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan-kesulitan likuiditas yang dihadapi dalam keadaan darurat.
- b. Pasal 37 ayat (2) huruf b UU No. 7 Tahun 1992 yang mengatakan bahwa “Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka Bank Indonesia dapat mengambil tindakan lain sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Dalam penjelasannya dikatakan bahwa BI dapat melakukan langkah untuk menyelamatkan bank yang mengalami masalah yang membahayakan kelangsungan usahanya, sebelum dilakukan pencabutan izin usahanya dan/atau tindakan likuidasi.

⁴ *Ibid*, hlm 14.

Langkah penyelamatan tersebut dilakukan terhadap bank sebagai lembaga kepercayaan masyarakat.

- c. Pasal 2 ayat (1) Keputusan Presiden No. 120 Tahun 1998 yang mengatakan “Bank Indonesia dapat memberikan jaminan atas pinjaman luar negeri dan/atau atas pembiayaan perdagangan internasional yang dilakukan oleh bank”.
- d. Pasal 1 Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998 yang mengatakan “Pemerintah memberi jaminan bahwa kewajiban pembayaran bank umum kepada pemilik simpanan dan krediturnya akan dipenuhi” dan
- e. Pasal 2 ayat (1) Keputusan Presiden No. 1998 yang mengatkan “Pemerintah memberikan jaminan terhadap kewajiban pembayaran Bank Perkreditan Rakyat”.
- f. Petunjuk-petunjuk dan Keputusan Presiden pada Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekku Wasbang dan Prodis pada tanggal 3 September 1997. Keputusan tersebut antara lain menyebutkan, “Krisis di beberapa negara menunjukkan bahwa sektor keuangan – khususnya perbankan – merupakan unsur yang sangat penting dan dapat menjadi pemicu serta memperburuk keadaan. Untuk itu kepada Saudara Menteri Keuangan dan Saudara Gubernur Bank Indonesia saya minta untuk mengambil langkah-langkah sebagai berikut:
 - 1) Bank-bank nasional yang sehat, tetapi mengalami kesulitan likuiditas untuk sementara supaya dibantu;

- 2) Bank-bank yang nyata-nyata tidak sehat supaya diupayakan penggabungan atau akuisisi dengan bank-bank lainnya yang sehat. Jika upaya ini tidak berhasil, supaya dilikuidasi sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dengan mengamankan semaksimal mungkin para deposan, terutama para deposan kecil”.

4. Hubungan Kebijakan Pemerintah Dengan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia⁵

Keketatan likuiditas semenjak dilakukan langkah-langkah untuk memperkuat nilai rupiah bulan Agustus 1997 menimbulkan tekanan pada sektor perbankan dan sektor riil perekonomian nasional. Menghadapi masalah yang meluas ini disadari bahwa langkah-langkah kebijakan pemerintah juga harus menyangkut keseluruhan perekonomian nasional. Oleh karena itu, dalam Sidang Kabinet Terbatas 3 September 1997 diputuskan kebijakan yang bersifat menyeluruh, menyangkut 10 butir langkah. Untuk sektor perbankan diputuskan sebagai berikut:

- a. Bank-bank nasional yang sehat, tetapi mengalami kesulitan likuiditas sementara supaya dibantu.
- b. Bank-bank yang nyata-nyata tidak sehat, supaya diupayakan penggabungan atau akuisisi dengan bank-bank yang sehat. Jika upaya ini tidak berhasil, supaya dilikuidasi sesuai dengan peraturan yang berlaku dengan mengamankan semaksimal mungkin para deposan, terutama para deposan

⁵ *Ibid.*, hlm 275.

kecil. Di dalam LoI I, 31 Oktober 1997, disebutkan beberapa hal sebagai berikut :

- 1) Pemerintah tidak menjamin pembayaran kembali kewajiban bank-bank dalam likuidasi (BDL), kecuali untuk deposit kecil sampai maksimal Rp. 20 juta. Pengembalian dana deposit kecil ini akan dilaksanakan oleh BI dengan pembiayaan pemerintah.
- 2) Pemerintah akan secara bertahap menghilangkan operasi fiskal secara terselubung yang dilakukan BI, seperti pemberian KLBI untuk berbagai program pemerintah, dan akan menunjukkan semua subsidi yang diberikan pemerintah dengan mencantumkannya secara transparan di dalam APBN (butir 35).
- 3) BI akan menyempurnakan fungsinya sebagai *lender of last resort* (butir 36).

Di dalam LoI II, 15 Januari 1998, antara lain disebutkan: pada pertengahan Nopember 1997, banyak bank mengalami masalah kekurangan likuiditas, dan tidak dapat memperoleh likuiditas dari pasar uang antar bank, meskipun bersedia membayar suku bunga lebih tinggi dari 75 persen. Pada waktu yang sama, sejumlah bank menjadi sangat likuid melakukan transaksi likuiditas antar bank dengan suku bunga Jakarta Inter-Bank Offer Rate (JIBOR) sekitar 15 persen. Sementara segmentasi ini berlangsung dan tekanan terhadap perbankan berlangsung terus, Bank Indonesia terpaksa harus mengambil tindakan, yaitu memberikan bantuan likuiditas kepada bank-bank yang dalam keadaan *distress*, sambil menarik likuiditas dari bank-bank lain yang mempunyai kelebihan

likuiditas. Dengan cara ini, suku bunga JIBOR naik sampai menjadi 30 persen pada Desember (butir 15).

Butir-butir tersebut menunjukkan bahwa kebijakan pemberian bantuan likuidasi kepada perbankan yang diberikan BI pada waktu terjadi krisis likuiditas pada sejumlah bank merupakan langkah yang terpaksa diambil BI dengan mengacu kepada kebijakan pemerintah serta peraturan perundangan yang mendasari kegiatannya sebagai bank untuk seluruh perbankan. Keadaan yang dihadapi merupakan masalah sangat besar yang memerlukan penanganan segera. Akan tetapi, sekaligus disadari bahwa langkah ini merupakan suatu tindakan yang terpaksa karena berkembangnya suasana *distress* menjadi krisis dalam perbankan.

Di dalam butir 36 dari LoI I dinyatakan bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan *lender of last resort* dari BI akan diperbaiki dan disempurnakan. Petunjuk Presiden 3 September 1997 dan LoI tersebut menjelaskan kebijakan membantu likuiditas bank-bank yang menghadapi masalah likuiditas secara jelas. Dalam kaitan ini, pernyataan para mantan Menkeu setelah memberikan penjelasan kepada Panja BLBI-DPR, bulan Februari, bahwa BI salah menginterpretasikan kebijakan pemerintah sebetulnya tidak tepat. Tindakan yang dilaksanakan BI memberikan BLBI kepada perbankan yang mengalami masalah likuiditas bukan salah menginterpretasikan kebijakan pemerintah. Langkah tersebut sebagai kebijakan, bukannya tanpa ketentuan perundangan yang mendasari.

Menghadapi masalah perbankan yang secara sistem terancam kebangkutan dan ambruknya sistem pembayaran nasional, maka pada 26 Januari 1998

pemerintah mengeluarkan peraturan tentang penjaminan secara menyeluruh dana nasabah dan pinjaman perbankan nasional dengan Keppres No. 26 Tahun 1998. Pemerintah juga membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang ditugaskan untuk melaksanakan sistem penjaminan menyeluruh tersebut serta melaksanakan langkah-langkah untuk menyetatkan atau melikuidasi bank-bank bermasalah yang diserahkan oleh bank Indonesia. Pemerintah juga berjanji untuk meningkatkan transparansi di dalam penyelenggaraan kebijakan yang dilaksanakannya.

Pada Juni 1998, pemerintah mengeluarkan keputusan tentang penjaminan atas pinjaman luar negeri bank-bank nasional dengan Keppres No. 120 tahun 1998. Skim penjaminan ini disediakan untuk *trade finance* dan *interbank debt exchange offer* sesuai dengan kesepakatan Frankfurt dalam rangka penyelesaian pinjaman korporasi yang menyangkut sektor perbankan, bulan Juni 1998. Sebagai kelanjutan restrukturisasi perbankan, pada Agustus 1998 pemerintah mengumumkan paket restrukturisasi perbankan yang menyeluruh yang terdiri dari dua bagian :

- a. Membangun kembali perbankan yang sehat melalui:
 - 1) Menyusun program rekapitalisasi
 - 2) Menyempurnakan ketentuan perbankan
 - 3) Meningkatkan penegakan ketentuan
- b. Melakukan percepatan restrukturisasi perbankan.

a. Kebijakan Bank Indonesia tentang BLBI

Pada awalnya, BI menangani bank-bank yang bermasalah dengan mengacu pada pasal 37 ayat 2 UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan secara kasus per kasus. Menurut ketentuan tersebut, kalau BI menilai suatu bank mengalami masalah yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka BI dapat melakukan berbagai langkah, yakni dari menambah modal sampai sampai mendorong adanya akuisisi oleh bank lain atau melakukan tindakan lain sesuai ketentuan perundangan yang berlaku. Sedangkan kalau bank tersebut membahayakan sistem perbankan dan tindakan yang dilakukan belum mencukupi, maka BI dapat mengusulkan kepada Menteri Keuangan agar dilakukan pencabutan izin usahanya.⁶

Pada akhir 1996, Gubernur BI dengan didampingi dua Direktur BI bidang pengawasan bank dan Mensesneg mengajukan sejumlah kasus bank-bank bermasalah kepada Presiden, termasuk usulan untuk mencabut izin usaha tujuh buah bank. Petunjuk Presiden adalah agar terlebih dahulu diselesaikan peraturan likuidasi bank. Pada waktu itu, peraturan tentang likuidasi bank belum ada. Likuidasi bank harus didasarkan pada peraturan likuidasi perusahaan biasa. Salah satu kendalanya adalah bahwa menurut ketentuan kepailitan yang ada, tidak dimungkinkan menentukan bank yang dilikuidasi memberi hak pemegang deposito dan tabungan untuk memperoleh kembali dana mereka lebih dahulu dari tagihan-tagihan lain terhadap bank. Selain itu, agar pelaksanaan likuidasi bank memperhatikan suasana sosial-politik menjelang pelaksanaan pemilihan umum.

⁶ HLB Hadori & Rekan, *Studi Keuangan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, BI, 2002 hlm 45.

Pada April 1997, hal yang sama diajukan lagi kepada Presiden dengan pertimbangan telah diterbitkan peraturan yang lebih memadai untuk pelaksanaan likuidasi bank. Pada akhir Desember 1996, telah dikeluarkan PP No. 68 Tahun 1996 Tentang Ketentuan dan Tata Cara Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank sebagai landasan pencabutan izin usaha bank. Sejumlah bank mengalami masalah yang kondisinya sulit untuk disehatkan kembali. Beberapa di antaranya sebelumnya pernah akan dibeli oleh berbagai pihak, tetapi pada akhirnya sulit untuk dilakukan. Oleh karena itu, jalan yang paling baik ditempuh adalah melikuidasi bank-bank tersebut. Terhadap usulan ini, Presiden memberikan persetujuan, namun pelaksanaannya agar menunggu setelah Pemilu Mei 1997. Malangnya, krisis keuangan mulai menyerang Indonesia pada Juli 1997, sebelum likuidasi sejumlah bank benar-benar dilaksanakan. Perlu dikemukakan di sini, bahwa ketujuh bank tersebut akhirnya merupakan bagian dari keenam belas bank yang dilikuidasi pada Nopember 1997.

Sebagai bagian dari program stabilisasi dan pemulihan ekonomi-keuangan Indonesia dengan bantuan IMF, di dalam restrukturisasi perbankan, dimasukkan suatu rencana pencabutan usaha sejumlah bank bermasalah yang tidak ber-*solven*. Di dalam pembahasan untuk mempersiapkan pinjaman siaga, BI mengajukan masalah perbankan dan langkah-langkah yang terbuka untuk dilakukan, termasuk pencabutan izin usaha bank-bank tidak *solven*, di hadapan tim Indonesia untuk mempersiapkan program dengan mengajukan permintaan pinjaman siaga kepada IMF. Dalam pembahasan akhirnya disepakati untuk mengajukan usul pencabutan izin usaha terhadap 16 buah bank kepada Presiden. Langkah pencabutan usaha

bank-bank ini dilakukan pada tanggal 1 Nopember 1997 sebagai langkah awal dari program restrukturisasi dan reformasi dengan dukungan IMF.

Keketatan likuiditas yang semula disebabkan kebijakan pengetatan likuiditas bulan Agustus, ternyata meningkat menjadi krisis likuiditas setelah dilaksanakan likuidasi 16 bank tersebut. Banyak bank mengalami saldo debit dengan BI. Menghadapi masalah ini, BI mengambil langkah untuk mempertahankan kestabilan sistem pembayaran nasional dan perbankan dengan memberikan dispensasi bank-bank yang mengalami saldo debit untuk ikut kliring.

Saldo debit yang dialami sejumlah bank kemudian dikonversikan menjadi fasilitas diskonto agar persyaratan dan pengikatan jaminannya lebih jelas. Pada akhir 1997, Gubernur BI mengirim surat kepada Presiden untuk mengatasi masalah saldo debit yang makin banyak dialami bank untuk dikonversikan ke dalam instrumen yang jangkanya lebih lama dengan persyaratan yang lebih tegas, yaitu SBPU Khusus. Hal ini diajukan sebagai usul kepada Presiden karena disadari bahwa krisis yang berjalan tampak tidak dapat berlalu dalam waktu singkat. Usulan tersebut disetujui Presiden yang dituangkan dalam surat Mensesneg kepada Gubernur BI No. R 183/M.Sesneg/12/1997 tertanggal 27 Desember 1997.

Pada April 1998, diambil tindakan oleh BPPN untuk membekukan 7 bank menjadi Bank Beku Operasi (BBO), dan mengambil alih 7 bank menjadi Bank Take Over (BTO). Pada Agustus 1998, dilakukan pembekuan operasi terhadap 3 bank dan tetap memberlakukan BTO terhadap 4 bank dengan rencana untuk merger. Ternyata reaksi pasar terhadap langkah-langkah ini tidak seburuk waktu

dilakukan penutupan terhadap 16 bank. Mungkin pasar telah terbiasa dengan kebijakan pencabutan izin usaha bank. Pelaksanaan pembekuan operasi bank juga tampak dapat diterima pasar dan tidak menimbulkan kegoncangan.

Masalah ini, setelah semuanya terjadi, memang mengganggu untuk kembali dipikirkan. Penutupan bank yang tidak solven memang harus dilakukan. Akan tetapi, kapan sebaiknya dilakukan dan bagaimana cara penutupan dilakukan tanpa menggoyahkan sistem perbankan, memerlukan persiapan yang benar-benar matang dan hati-hati. Secara teoretis, penutupan bank sangat tidak tepat untuk dilakukan pada waktu kepercayaan pasar sedang goyah. Akan tetapi, pada waktu tidak ada masalah, menutup bank juga tidak mudah. Dalam mempersiapkan tindakan menutup bank, perlu diperhitungkan pula mengenai dampaknya terhadap sistem pembayaran karena menyangkut pembekuan operasi atau tidak ikut kliring terlebih dahulu sebelum pencabutan izin usaha, atau langsung menutupnya, kemudian juga menyangkut bank sebagai lembaga keuangan yang vital dalam penyelenggaraan sistem pembayaran nasional atau lembaga keuangan non bank. Demikian pula, pertanyaan mengenai ada tidaknya jaminan terhadap pemilik dana bank dan pinjaman bank, ada tidaknya skim asuransi deposito, apakah diperlukan skim penjaminan menyeluruh (*blanket guarantee*).

Pada bulan April 1998 sebagai langkah restrukturisasi perbankan dilakukan pengelompokan bank-bank menjadi tiga kelompok;

- 1) Kelompok A bank-bank yang mempunyai CAR 4% dan lebih.
- 2) Kelompok B, bank-bank yang mempunyai CAR di bawah 4% sampai dengan minus 25%.

- 3) Kelompok C, bank-bank yang mempunyai CAR lebih rendah dari minus 25%

Bank-bank yang mempunyai CAR minus 25% atau lebih rendah, kalau tidak dapat meningkatkan CAR-nya akan dilikuidasi; bank-bank kelompok B akan direkapitalisasi dengan modal sendiri minimal 20% dan bank pemerintah maksimal 80% agar CAR-nya menjadi 4%.

Pada bulan Maret 1999; dilakukan langkah yang menyangkut:

- 1) Membekukan 38 bank dari kelompok C
- 2) Merekapitalisasi 7 bank

Dalam menyiapkan langkah ini sempat terjadi rush terhadap berbagai bank, akan tetapi tidak seburuk sebelumnya.

b. BLBI Untuk Kondisi Mismatch

Suatu bank sehat dapat menghadapi masalah kekurangan likuidasi kalau dalam operasinya sebagai perantara keuangan harus melakukan pembayaran yang jumlahnya lebih besar daripada penerimaannya. Posisi likuiditas bank ini dikatakan mengalami *mismatch*, artinya ada kesenjangan likuiditas karena jumlah kewajiban membayarnya (*liabilities*) lebih besar daripada haknya untuk dibayar (*assets*).

Aliran dana antar bank berlangsung sebagai konsekuensi dari pelaksanaan tugas perbankan melayani sektor riil sebagai proses penyelesaian pembayaran atas transaksi yang terjadi antar nasabah bank. Hak menerima bayaran dan kewajiban membayar harian yang terjadi karena transaksi yang dibayar melalui dokumen

(*non-cash payments*) pemberian bantuan likuiditas kepada perbankan, yang menyangkut pembiayaan sangat besar.

- 1) Penilaian terhadap langkah yang dilakukan dalam memberikan BLBI harus dikaitkan dengan kondisi krisis keuangan yang sangat berbeda dengan kondisi normal. Pemberian BLBI secara besar-besaran terjadi karena krisis yang terjadi, di mana banyak bank mengalami krisis likuiditas. Dalam keadaan normal, tidak masuk akal terjadi permintaan bantuan likuiditas dari perbankan secara besar-besaran. Oleh karena itu, tidak mungkin terjadi pemberian BLBI dalam jumlah yang sangat besar. Dalam keadaan normal, perbankan tidak mempunyai dorongan maupun kepentingan untuk mengajukan permintaan bantuan likuiditas karena besarnya suku bunga yang harus dibayar dan keengganan untuk diketahui bank-bank lain. Sebaliknya, BI tidak akan memberikan bantuan likuiditas, kalau bank-bank tidak mengajukan permintaan untuk menggunakan fasilitas tersebut.
- 2) Sebelum krisis – antara akhir 1996 dan April 1997 – BI telah mengajukan usul untuk menutup sejumlah bank. Akan tetapi, izin untuk pelaksanaannya tidak diperoleh dari Presiden. Kemudian sebagai langkah untuk mengatasi krisis, dalam program dengan dukungan IMF (*stand-by arrangement*) akhir Oktober 1997, diizinkan untuk melakukan likuidasi 16 bank. Malangnya, dampak dari penutupan bank terbalik dari yang diharapkan, dan kepercayaan pasar dan masyarakat terhadap perbankan dan manajemen pemerintah justru hilang. Dalam keadaan demikian, pemerintah kembali tidak berani melakukan penutupan bank. Ketakutan pemerintah untuk

menutup bank diumumkan kembali oleh Presiden pada Januari 1998, diperkuat dengan pengumuman mengenai penerapan sistem jaminan menyeluruh (*blanket guarantee*). Pemberian bantuan likuiditas perbankan merupakan alternatif yang ada karena tidak dimungkinkan melakukan penutupan bank.

- 3) Mengenai ada atau tidaknya penyelewengan penggunaan fasilitas bantuan likuiditas, ini sepenuhnya ada pada tindakan bank-bank penerima BLBI. BI akan mengetahui penggunaan bantuan likuiditas ini berdasarkan laporan bank-bank penerima yang dalam pelaksanaan pengawasan bank oleh BI wajib menyampaikan laporan kegiatan mereka.

Tabel 2.1 Bantuan Likuiditas BI 1997-1999 (Posisi akhir periode, dalam miliar rupiah)

	1997 (Juli)	1997	1998 (Feb)	1998	1999
KREDIT					
Subordinasi	7.954	9.422	9.383	8.915	7.237
I. Darurat	351	475	475	449	421
Talangan ¹	-	1.706	1.706	5.335	-
S DEBET					
Overdraft	1.394	15.343	48.385	16.859	1.000
F Overdraft ²	-	-	-	54.573	-
FASDIS					
Fasdis I	-	678	-	-	-
Fasdis II	-	748	747	-	-
Fas Baru ³	-	-	-	30.610	-
SBPU					
Lama	1.167	5.079	5.856	1.018	-
Khusus ⁴	-	29.479	29.477	23.903	7.242
LAIN					
Arrears ⁵	-	-	-	11.781	-
Obligasi P	-	-	-	20.000	162.712
JUMLAH	10.866	62.929	96.029	173.443	178.612

Keterangan:

¹ Pertama kali merupakan dana talangan kepada pemerintah untuk membayar pemilik deposito dan tabungan sampai maksimum 20 juta rupiah pada 16 bank yang dilikuidasi 1 Nopember 1997.

² Untuk menutup saldo debet bank-bank dalam bentuk Fasilitas Fasdis, pertama diberikan bulan Agustus 1998.

³ Fasilitas diskonto bentuk baru diberikan mulai Maret 1998.

⁴ Untuk menggantikan Fasdis I, II dan overdraft yang diberikan BI kepada perbankan sebelumnya. SBPU Khusus ini diberikan pada akhir Desember 1997.

⁵ Diberikan pada perbankan untuk menutup tunggakan pinjaman *trade financing* dalam rangka *Frankfurt Agreement*, Juni 1998.

Sumber: diolah dari IMF, *Indonesia: Statistical Appendix*, (Washington DC: IMF), Oktober 2000, hlm 33.

Tabel 2.2. Jenis Bantuan Likuiditas Bank Indonesia

	Jenis	Jangka Waktu	Suku Bunga	Peruntukan	Keterangan
1	Fasilitas diskonto I	2 hari			Tak berlaku lagi
2	Fasilitas Diskonto II	90 hari			Tak berlaku lagi
3	Kredit Likuiditas Darurat	6 bulan	16%/tahun	Penyehatan bank	Tak diberikan lagi
4	Kredit Subordinasi	20 tahun	6% capping	Penyehatan bank	Tak diberikan lagi
5	SBPU Lelang	3 bulan	Diskonto 2% di atas SBI bilateral	Pelonggaran likuiditas	
6	SBPU tanpa Lelang	3 minggu sampai 3 bulan	Rata-rata tertimbang diskonto SBI lelang terakhir	Memenuhi likuiditas harian	
7	Saldo giro negative/debet	Kondisi hari terjadi saldo debet	125% dari rata-rata JIBOR	Menjaga kestabilan sistem perbankan	
8	Fasilitas Diskonto I Repo	7 hari	Diskonto 28%	Membantu bank sehat yang tidak memiliki SBI tetapi kesulitan likuiditas	
9	SBPU Khusus	3 s/d 18 bulan	Diskonto 27%/tahun		Pengalihan Fasdis I repo, Fasdis II repo dan saldo deb
10	Fasilitas Diskonto	1 bulan	125% dari rata-rata JIBOR overnight satu bulan sebelumnya	Menutup pelanggaran GWM atau mengantisipasi saldo giro negatif	
11	Fasilitas dana talangan bank likuidasi dan bank dibekukan			Pembayaran terhadap nasabah bank likuidasi dan BBO	
12	Jaminan Pemerintah terhadap kewajiban			Blanket guarantee	Sejak 26/1/1998 s/d 31/1/2000

	pembayaran bank umum				
13	Jaminan Pemerintah terhadap kewajiban pembayaran BPR			Blanket guarantee	26/1/1998 s/d 31/1/2000
14	Dana talangan untuk pembayaran kewajiban luar negeri bank dalam rangka trade finance dan interbank debt arrears	Maksimum 2 bulan	Valas: LIBOR 1 tahun + 10% Rupiah SBI 1 tahun + 2%	Pulihkan kepercayaan terhadap perbankan nasional	Pembayaran setelah 30/6/1998
15	Jaminan pembiayaan perdagangan internasional			Untuk menggairahkan perdagangan internasional	

5. BLBI Perikatan bersumber Undang-Undang

Buku III Bw berjudul “*van verbintenissen*” Istilah *verbintenis* dalam Bw merupakan salinan istilah obligation dalam *Code Civil Perancis*, istilah mana diambil dari hukum Romawi yang terkenal dengan istilah *obligation*.⁷ Istilah *verbintenis* dalam BW ternyata diterjemahkan berbeda-beda dalam kepustakaan hukum Indonesia. Ada yang menterjemahkan dengan *perutangan*),⁸ ada yang menterjemahkan *perjanjian*),⁹ dan ada pula yang menterjemahkan dengan *perikatan*).¹⁰ Dari beberapa terjemahan *verbintenis* tersebut, penggunaan istilah *perikatan* lebih umum digunakan dalam kepustakaan hukum di Indonesia. Di sini

⁷ R. Soetojo Prawirohamidjojo, *Hukum Perikatan*, dalam Riduan Syahrani, *Seluk-Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm 203.

⁸ HFA Vollmar, *Inleiding Nederlands Burgerlijk Recht* dalam Sri Soedewi M Sofwan, *Hukum Perutangan*, terjemahan *verbintenssrecht*, (Yogyakarta: FH UGM, 1975), dan lihat buku Utrecht, Pengantar Dalam Hukum Indonesia, cetakan Keempat (Jakarta: Ikhtiar, 1957), hlm 252.

⁹ Achmad Ihsan, *Hukum Perdata IB*, Jakarta: Pembimbing Masa, 1969, hlm 7 dan 14

¹⁰ Subekti dan R. Tjiptasudira, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, terjemahan *Burgerlijk Wetboek* dalam Mariam Darus Badrulzaman, *Buku III Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm 34.

perikatan tidak ada dirumuskan dalam undang-undang, tapi dirumuskan sedemikian rupa dalam ilmu pengetahuan hukum.

Dalam ilmu pengetahuan hukum perikatan diartikan sebagai hubungan hukum yang terjadi diantara dua orang atau lebih yang terletak dalam lapangan harta kekayaan, dimana pihak yang satu berhak atas prestasi dan pihak lainnya wajib memenuhi prestasi. Menurut Hofman, perikatan adalah suatu hubungan hukum antara sejumlah terbatas subjek-subjek hukum sehubungan dengan itu seorang atau beberapa orang daripadanya mengikatkan dirinya untuk bersikap menurut cara-cara tertentu terhadap pihak yang lain yang berhak atas sikap yang demikian itu. Adapun menurut Abdul Kadir Muhammad, bahwa perikatan adalah hubungan hukum yang terjadi antara orang satu dengan orang lain karena perbuatan, peristiwa atau keadaan.

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa perikatan itu dikenal dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pengertian perikatan dalam arti luas adalah perikatan yang terdapat dalam hubungan hukum harta kekayaan (*law of property*), bidang keluarga (*family law*), dan dalam bidang hukum pribadi (*law of personal*). Sedangkan dalam arti sempit hanya dalam bidang hukum harta kekayaan (*law of property*) saja.

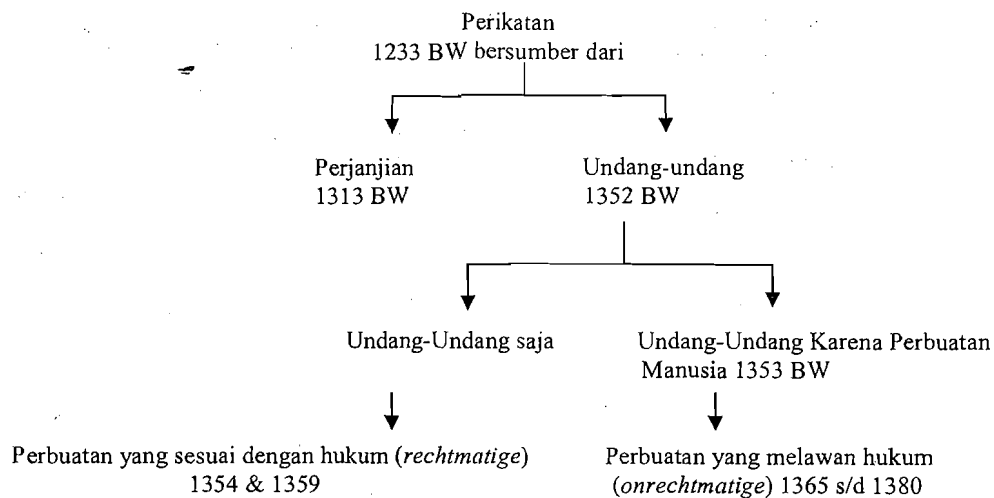
Pendapat lain yang lebih tegas adalah pendapat dari Salim HS sebagai berikut: perikatan (hukum perdata) adalah suatu kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan hukum antara subjek hukum yang satu dengan subjek hukum yang lain dalam suatu bidang tertentu (harta kekayaan), dimana subjek hukum

yang satu berhak atas suatu prestasi, sedangkan subjek hukum yang lain berkewajiban untuk memenuhi prestasi.

Subekti dalam bukunya Pokok-Pokok Hukum Perdata berpendapat bahwa perikatan adalah suatu hubungan hukum antara dua orang atau dua pihak berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu dari pihak yang lainnya yang berkewajiban memenuhi tuntutan itu. Perikatan sendiri merupakan suatu pengertian abstrak. Dikatakan abstrak karena perikatan itu tidak terbatas timbul ada disebabkan oleh perjanjian atau persetujuan dua pihak saja, namun bisa juga dari ketentuan undang-undang, dari *syara* atau dari undang-undang karena perbuatan manusia.

Menurut Pasal 1233 BW, perikatan bersumber dari perjanjian dan undang-undang. Perikatan yang bersumber dari perjanjian diatur dalam titel II (pasal 1313 s/d 1351) dan titel V s/d VIII (pasal 1457 s/d 1864) Buku III BW. Sedangkan perikatan yang bersumber dari undang-undang diatur dalam titel III (pasal 1352 s/d 1380) Buku III BW.

Perikatan yang bersumber dari undang-undang menurut pasal 1352 dibedakan atas perikatan yang lahir dari undang-undang saja (*uit de wet allen*) dan perikatan yang lahir dari undang-undang karena perbuatan manusia (*uit det wet door's mensen toedoen*). Kemudian perikatan yang lahir dari undang-undang karena perbuatan manusia menurut pasal 1353 BW dibedakan lagi atas perbuatan yang sesuai dengan hukum (*rechtmatige*) dan perbuatan yang melawan hukum (*onrechtmatige*). Sumber-sumber perikatan dan pembedaannya tersebut dapat diskemakan sebagai berikut :



Gambar 2.1. Skema Sumber Perikatan dan Pembedaannya

Menurut Van Brakel, Losecaat - Vermen dan Hofman - Opstaal, kedua macam perikatan itu ada perbedaannya.¹¹ Pada perikatan yang bersumber dari undang-undang, perikatan itu diciptakan secara langsung karena suatu keadaan tertentu perbuatan atau kejadian dan memikulkan suatu kewajiban dengan tidak menghiraukan kehendak orang yang harus memenuhinya. Sedangkan perikatan yang bersumber dari perjanjian, meskipun mendapat sanksi dari undang-undang, tetapi keharusan untuk memenuhi kewajiban barulah tercipta setelah yang bersangkutan yang harus memenuhinya memberikan persetujuannya atau menghendakinya.¹²

Perikatan yang terjadi antara Bank Indonesia dengan Bank Nasional sebagai penerima BLBI adalah perikatan yang bersumber dari undang-undang saja, dimana perikatan diciptakan secara langsung karena suatu keadaan krisis tanggal 23 Januari 1998 Tentang Penjaminan, Pinjaman Luar Negeri perbankan

¹¹ *Ibid*, hlm 22.

¹² Ridwan Syahrani, *Seluk-Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, cet III (Bandung: Alumni), hlm 210.

dalam bentuk pemberian fasilitas khusus. Secara umum fasilitas dana talangan yang merupakan bagian dari BLBI adalah perwujudan atau pelaksanaan dari Keppres No. 24 Tahun 1998 dan L/C, dan juga Keppres No. 26 Tahun 1998 tanggal 26 Januari 1998 Tentang Penjaminan atas Dana Deposan dan Kreditur 16 BDL (*blanket guarantee*). Keppres No. 24 dan 26 Tahun 1998 tersebut telah diikuti pula oleh Keputusan Menteri Keuangan No.26/KMK.017/1998 tanggal 28 Januari 1998 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Jaminan Pemerintah Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum.

Sebagai realisasi dari Keppres No. 26/1998 Menteri Keuangan telah menulis surat kepada BI pada tanggal 8 Februari 1998 tentang pembayaran kepada deposan 16 BDL. Pada tanggal 20 Februari 1998 Menteri Keuangan telah mengirim surat kepada Direksi BI Tentang Pengembalian Dana Deposan 16 BDL.

Sebagai tindak lanjut Keppres No. 24 Tahun 1998 tanggal 23 Januari 1998 telah terjadi proses dalam upaya untuk mengembalikan kepercayaan kreditur dan investor luar negeri terhadap sistem perbankan Indonesia, Pemerintah Indonesia dengan kreditur dan investor luar negeri Frankfurt, Jerman yang kemudian dikenal sebagai "*Frankfurt Agreement*" yang intinya antara lain bahwa "perbankan Indonesia harus melunasi tunggakan *trade finance* pada tanggal 30 Juni 1998. Untuk melaksanakan kesepakatan itu Direksi BI telah mengeluarkan SK Direksi BI No. 31/53A/KEP/DIR tanggal 19 Juni 1998 tentang Dana Talangan untuk Tunggakan *Interbank Debt Trade*."¹³

¹³ BI, *op.cit.*, hlm 10.

Untuk lebih memperkuat posisi Indonesia dalam perdagangan internasional yang sesuai dengan kemampuannya, maka Keppres No. 24 Tahun 1998 telah diganti dengan Keppres No. 120 Tahun 1998 tanggal 12 Agustus 1998 tentang Pemberian Jaminan oleh BI atas Pinjaman Luar Negeri dan Pembayaran Perdagangan oleh bank. Sebagai pelaksanaan Keppres No. 120 Tahun 1998, Direksi BI telah menerbitkan SK Direksi BI No. 31/89/KEP/DIR tanggal 7 September 1998 tentang Jaminan Pembiayaan Perdagangan Internasional dan SK Direksi BI No. 31/90/KEP/DIR tanggal 7 September 1998 tentang Jaminan Pinjaman Luar Negeri antar bank sebagai penegasan penyelesaian tunggakan *interbank debt* dan *trade finance*, Direksi BI telah menerbitkan SK Direksi BI No. 31/174/KEP/DIR tanggal 22 Desember 1998 sebagai pengganti SK Direksi BI No. 31/89/KEP/DIR tanggal 7 September 1998 yang diikuti oleh Surat Gubernur BI No. 31/31/GBI/BSK tanggal 23 Desember 1998.

Berdasarkan rangkaian ketentuan dan ketetapan peraturan perundang-undangan tersebut di muka, dalam penyaluran fasilitas dana talangan ini, perikatan yang terjadi antara pihak BI dengan pihak bank penerima bantuan tersebut adalah perikatan yang bersumber dari undang-undang, sehingga tidak diperlukan perjanjian tertulis.

Di dalam perikatan yang lahir dari undang-undang ini asas kebebasan mengadakan perjanjian tidak berlaku. Suatu perbuatan menjadi perikatan adalah karena kehendak undang-undang. Untuk perikatan yang lahir dari undang-undang dimana pembentuk undang-undang tidak memberikan aturan-aturan umum. Artinya apabila hendak mengetahui peraturan-peraturan dari beberapa figur

perikatan-perikatan tersebut, maka hal ini harus dilihat dari peraturan-peraturan yang mengetahui materi yang bersangkutan sendiri, misalnya pengaturan penyaluran BLBI harus dilihat materi pengaturannya bagaimana pemberian itu dilakukan. Oleh karena itu, untuk terjadinya perikatan di atas, undang-undang tidak mewajibkan dipenuhinya syarat-syarat sebagaimana ditentukan untuk terjadinya perjanjian (seperti syarat-syarat sah nya perjanjian yang diatur dalam pasal 1320 BW). Oleh karena perikatan ini, BLBI bersumber dari undang-undang, sehingga terlepas dari kemauan para pihak. Apabila ada suatu perbuatan hukum yang memenuhi beberapa unsur tersebut, undang-undang lalu menetapkan perbuatan hukum itu adalah suatu perikatan.

Perikatan yang bersumber pada undang-undang dalam pasal 1352 sampai dengan pasal 1380 BW, yaitu suatu perikatan yang timbul atau lahir atau adanya karena telah ditentukan undang-undang itu sendiri. Untuk terjadinya perikatan berdasarkan undang-undang harus selalu dikaitkan dengan suatu kenyataan atau peristiwa tertentu.

Dengan demikian, kebijakan BLBI dari Bank Indonesia adalah perikatan yang lahir dari undang-undang, maka sesuai dengan pasal 1359 BW, yang menyatakan bahwa seorang (atau Bank Indonesia) yang membayar tanpa adanya utang, (kepentingan utang perbankan yang dibayar oleh BI/dana talangan) berhak menuntut kembali apa yang telah dibayarkan dan yang menerima tanpa hak berkewajiban untuk mengembalikan.¹⁴

¹⁴ Maksud dari pembayaran di sini adalah setiap pemenuhan prestasi, baik pembayaran utang uang yang tidak diwajibkan, penyerahan benda tidak diwajibkan, memberikan kenikmatan maupun mengerjakan sesuatu pekerjaan.

Hal lain, misalnya perikatan antara BI dengan eksportir Indonesia dan debitur luar negeri sudah jelas merupakan perikatan yang bersumber dari undang-undang karena peraturan perundang-undangan memerintahkan untuk pembayaran perdagangan internasional. Yang paling penting dalam perikatan itu adalah sebab atau alasan adanya peristiwa tertentu, yaitu demi menjaga kestabilan perekonomian negara dan kepentingan negara pada umumnya.¹⁵

Sebagaimana telah ditegaskan di muka bahwa tindakan BI dalam menyalurkan BLBI pada tahun 1997-1998 adalah melaksanakan kebijaksanaan pemerintah sesuai dengan posisi BI seperti diatur dalam UU No. 13 Tahun 1968 Tentang Bank Sentral dalam upaya pemerintah mengatasi krisis keuangan dan ekonomi. Penyaluran BLBI pada hakikatnya adalah pelaksanaan fungsi pokok BI (seperti halnya fungsi pokok Bank Sentral di negara-negara lain di dunia sebagai *lender of last resort* dalam menyediakan bantuan likuiditas perbankan, baik dalam keadaan normal atau dalam keadaan krisis bagi bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas. Hal ini diatur pula pada Pasal 7 dan Pasal 32 ayat (3) UU No. 13 Tahun 1968 Tentang Bank Sentral.

Kebijakan Pemerintah dan pelaksanaan BLBI pada saat itu, secara sadar dan jelas dilakukan oleh Pemerintah dan BI dalam upaya mengatasi krisis ekonomi dan keuangan atau perbankan nasional. Oleh karena itu, sejak awal pemerintah merasa bertanggung jawab penuh dalam mengatasi krisis perbankan yang menjadi sistemik sifatnya antara lain dengan pembentukan BPPN pada bulan

¹⁵ Riset Bank Indonesia/Satgas BLBI dengan HLB Hadori & Rekan bekerja sama dengan Law Office Soehardjono & Associates – Indonesia, *BI dan BLBI Suatu Tinjauan dan Penelitian Aspek Ekonomi, Keuangan dan Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, Jakarta, Desember 2003.

Januari 1998 melalui Keppres No. 26 Tahun 1998 dan serangkaian kebijakan-kebijakan pemerintah dan BI sesudahnya. Tentang pelaksanaan dalam mengatasi bank-bank yang tidak sehat diserahkan oleh BI kepada pemerintah pada tanggal 14 Februari 1998 menunjukkan pula kesungguhan pemerintah dalam mengambil tanggung jawab penuh kebijakan BLBI yang memang sesuai dengan keputusan kebijakan ekonomi dan politik pada waktu itu.

Sebagian besar kebijakan di bidang ekonomi dalam mengatasi krisis, tidak bisa lepas dari kebijakan yang disarankan dan bantuan yang diberikan IMF dan lembaga-lembaga keuangan internasional lainnya, seperti ADB dan World Bank. Keterlibatan IMF secara formal adalah dengan serangkaian *Letter of Intent* (LOI) yang ditandatangani oleh Pemerintah dan IMF sejak bulan Oktober 1997, Januari 1998 dan seterusnya sampai dengan akhir tahun 2002.

Tanggung jawab atas pengambilan kebijakan BLBI oleh Pemerintah juga ditegaskan dengan persetujuan bersama antara Pemerintah dan BI yang ditandatangani pada 6 Februari 1999, dimana Pemerintah bersepakat untuk menerbitkan surat utang kepada BI, dan BI menyerahkan sepenuhnya penagihan piutang BLBI (*cessie*) kepada Pemerintah, saldo akumulatif BLBI sampai dengan 29 Januari 1999 sebesar Rp. 144,536 triliun. Pada akhirnya menimbulkan kasus gagal bayar yang sangat luar biasa (*extradionary default*) sebagai piutang negara perbankan tak tertagih yang berpotensi merugikan negara

Pada hakikatnya BLBI adalah kredit, persepsi “kredit” yang terkandung dalam makna kredit pada pemberian kredit likuiditas oleh Bank Indonesia pada perbankan, berbeda dengan pengertian kredit menurut Undang-Undang Nomor 10

Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, pasal 1 butir 11, kredit adalah : “Penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunas utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga”.

Sedangkan pengertian pembiayaan dalam Pasal 1 butir 12 adalah: “Penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu ,berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak yang dibiayai untuk mengembalikan uang atau tagihan tersebut setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan atau bagi hasil”.

Dari pengertian kredit di atas,¹⁶ terdapat beberapa hal yang patut diperhatikan dengan pengertian kredit pada Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) sebagai berikut:

- a. Kredit atau pembiayaan dapat berupa uang atau tagihan yang nilainya diukur dengan uang, misalnya bank memberikan kredit untuk pembelian rumah atau mobil, dalam BLBI tidak ditentukan spesifikasinya.

¹⁶ Kredit terdiri atas unsur-unsur: Kepercayaan, yaitu adanya keyakinan dari pihak bank atas prestasi yang diberikannya kepada nasabah debitur yang akan dilunasinya sesuai jangka waktu yang diperjanjikan: waktu, yaitu adanya jangka waktu tertentu antara pemberian kredit dan pelunasannya dan jangka waktu tersebut sebelumnya terlebih dahulu telah disepakati bersama antara pihak bank dan nasabah debitur; prestasi, yaitu adanya obyek tertentu berupa prestasi dan kontra prestasi pada saat tercapainya persetujuan atau kesepakatan perjanjian pemberian kredit (pada BLBI tidak didahului adanya kesepakatan) antara bank dan nasabah debitur berupa uang dan bunga atau imbalan; Resiko, yaitu adanya resiko yang mungkin terjadi selama jangka waktu antara pemberian dan pelunasan kredit tersebut, sehingga untuk mengamankan pemberian kredit dan menutup kemungkinan terjadinya wanprestasi dari nasabah, maka diadakan pengikatan jaminan atau agunan-akan tetapi dalam pemberian BLBI tanpa adanya agunan. Lihat Johane Ibrahim, *Cross Default & Cross Collateral sebagai penyelesaian Kredit Bermasalah*, (Bandung: Refika Aditama, 2004), hlm 23.

- b. Adanya kesepakatan antara bank atau kreditur dengan penerima kredit atau nasabah debitur yang dituangkan dalam suatu perjanjian atau akad kredit, yang mencakup hak dan kewajiban masing-masing pihak. Pada kredit likuiditas (BLBI) tidak terdapat perjanjian tertulis.¹⁷
- c. Adanya perbedaan antara kredit yang diberikan oleh bank yang berdasarkan prinsip konvensional dengan pembiayaan yang diberikan oleh bank berdasarkan prinsip syariah. Bagi bank berdasarkan prinsip konvensional, keuntungan diperoleh melalui bunga, sedangkan bagi bank yang berdasarkan prinsip syariah berupa imbalan atau bagi hasil. Pada BLBI keuntungan tidak dicantumkan.

Penyelesaian BLBI yang dilaksanakan oleh BPPN dengan konsep perikatan bersumber dari perjanjian adalah identik dengan penyelesaian kredit antara Bank Umum konvensional dengan nasabahnya yang merupakan produk dari suatu perikatan yang bersumber dari perjanjian. Pemberian fasilitas kredit likuiditas dapat dikatakan hanya bersifat konseptual diberikan dalam fasilitas diskonto, giro, sehingga hubungan hukum terbentuk karena adanya peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh otoritas moneter dalam hal ini adalah bank sentral atau Bank Indonesia, sehingga sifat hukumnya adalah merupakan suatu *lex specialis* dengan tatanan dan penyelesaian yang memiliki karakter hukum administrasi, yang diatur secara khusus dalam beberapa peraturan. Oleh karenanya jika mengalami kegagalan pengembalian (gagal bayar) seharusnya diselesaikan

¹⁷ Lihat hasil penelitian Bank Indonesia bahwa BLBI diberikan tidak didahului dengan perjanjian.

melalui pola represif dan diselesaikan melalui mekanisme administratif yang ditentukan oleh undang-undang tentang pengurusan piutang negara yaitu PUPN.

Akan tetapi, ketika penerima BLBI tidak mau mengembalikan dana talangan BI menyerahkan hak tagih BLBI kepada pemerintah dan kemudian pemerintah membentuk BPPN, sehingga BLBI diselesaikan melalui jalur *out of courtsettlement* dengan pola pengampunan *Release and Discharge* dalam bentuk Perjanjian MSAA, MRNIA, dan APU. Dengan pola ini sumber hukum perikatan yang semula adalah undang-undang dirubah menjadi perjanjian dan dalam perkembangannya penyelesaian ini pada akhirnya menimbulkan gagal bayar yang luar biasa, menelan biaya penyelesaian sebesar Rp. 1000 triliun.¹⁸

B. Piutang Negara dan Prinsip-Prinsip Penyelesaian Piutang Negara

1. Piutang Negara

Pendekatan konsepsi penyelesaian piutang negara berdasar pada kasus gagal bayar debitur penerima kredit likuiditas Bank Indonesia yang berpotensi merugikan negara, maka diperlukan penyelesaian secara efektif dan efisien karena pada hakikatnya piutang negara adalah piutang seluruh rakyat. Dengan demikian yang memiliki tagihan terhadap debitur adalah seluruh rakyat dalam negara yang bersangkutan. Oleh karena itulah, maka tepat apabila pengaturan eksekusi piutang negara dibedakan dengan eksekusi piutang non negara. Proses penanganan piutang negara dibedakan dengan penanganan piutang non negara sejak tahap penentuan sampai dengan tahap eksekusi. Dalam penanganan piutang negara oleh negara harus diadakan peraturan yang menjadi dasar hukum bagi keberadaan

¹⁸ Faisal Basri, *Lanskap Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm 210.

lembaga, ketentuan tentang prosedur dan syarat eksekusi. Negara berwenang membuat ketentuan yang demikian karena negara adalah pemegang kedaulatan, dengan demikian negara merupakan pemegang otoritas untuk membuat peraturan, mengadakan lembaga, menentukan syarat dan prosedur eksekusi. Dalam hal ini adalah eksekusi piutang negara yang diatur terpisah dari eksekusi piutang non negara.¹⁹

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN), yang dimaksud dengan piutang negara atau utang kepada negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun.

Menurut Muhammad Djafar Saidi, piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada pemerintah pusat dan/atau hak pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah.²⁰

Sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dalam pasal 1 angka 6 diuraikan sebagai berikut:

Piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada pemerintah

Pusat dan /atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai

¹⁹ Muhammad Dja'is, "Hak Eksekusi dan Manfaatnya dalam Penyelesaian Piutang Negara dalam Perspektif Hukum Bisnis Indonesia pada Era Globalisasi, (Semarang: Genta Press, 2007), hlm 275.

²⁰ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Rajawali Press), hlm. 23

akibat perjanjian atau berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa setiap perbuatan hukum yang akan disebut sebagai piutang negara adalah perikatan yang dapat menimbulkan tagihan negara dan bersumber dari :

- a. Peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan ;
- b. Perjanjian yang sah.²¹

Sedangkan yang dimaksudkan utang, adalah utang kepada :

- a. Langsung terutang kepada negara dan oleh karena itu, harus dibayar kepada Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.
- b. Terutang kepada badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik negara.

Berdasarkan pengertian di atas ada dua jenis piutang negara, yaitu piutang negara non perbankan dan piutang negara perbankan. Piutang negara perbankan adalah piutang yang berasal dari bank-bank yang dimiliki pemerintah pusat seperti Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Tabungan Negara (BTN), Bank Negara Indonesia 46 (BNI 46), Bank Mandiri dan bank-bank yang dimiliki Pemerintah Daerah seperti Bank Pembangunan Daerah, Bank Perkreditan Rakyat/Bank, Kredit Kecamatan Kabupaten. Piutang negara non perbankan berupa tagihan-tagihan dari lembaga atau instansi atau badan pemerintah pusat dan daerah selain bank, seperti tagihan macet dari departemen dan lembaga non departemen atau

²¹ *Ibid*, hlm. 24

dinas daerah dan tagihan dari BUMN non bank, yaitu PLN, TELKOM, Pegadaian dan lain sebagainya termasuk tuntutan ganti rugi.

Sedangkan utang pajak tetap merupakan piutang negara, tetapi diselesaikan tersendiri dengan Undang-Undang Penagihan Pajak Negara dengan Surat Paksa.

Pemahaman bahwa piutang negara dikelompokkan menjadi piutang negara perbankan dan piutang negara non perbankan ditinjau dari aspek hukum perikatan, sebagaimana diuraikan di atas timbulnya tagihan negara adalah bersumber dari perikatan. Perikatan adalah hubungan hukum yang terjadi karena peristiwa hukum, yang berupa perbuatan, kejadian atau keadaan dalam lapangan harta kekayaan yang dapat dinilai dengan uang.²² Menurut pasal 1233 KUH Perdata, sumber hukum perikatan berasal dari undang-undang dan perjanjian.

Piutang negara perbankan adalah tagihan negara yang diakibatkan oleh perbuatan hukum dari Bank Indonesia dan bank-bank milik negara (bank BUMN) yang bersumber dari penyaluran bantuan Kredit Likuidasi Bank Indonesia (BLBI) dan perjanjian kredit bank.

Pemahaman antara “kredit” dalam kredit likuidasi, berkenaan dengan peristiwa hukum yang berhubungan dengan perbuatan, kejadian, keadaan subjek hukum mengadakan perikatan dalam lapangan kekayaan yang dapat dinilai dengan uang. Bank Indonesia dan bank BUMN adalah subjek hukum yang berhubungan dengan subjek hukum lainnya dalam pelaksanaan dan wewenangnya

²² Titik Triulan Tutik, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Kencana 2008), hlm 239.

sebagai badan pengelola keuangan negara. Dilihat dari fungsinya secara yuridis dan makro ekonomi, dua badan ini sangat berbeda.

Bank Indonesia dikategorikan sebagai badan hukum “nirlaba” dimana surplus diperoleh tidak untuk menambah kemampuan ekonomi. Akan tetapi, semata-mata digunakan untuk memperkuat cadangan devisa negara dalam rangka mencapai, menjaga, dan memelihara kestabilan nilai rupiah sebagaimana ditetapkan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No 3 Tahun 2004. Kestabilan nilai rupiah sangat penting untuk mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan (*sustainable development*) serta meningkatkan kesejahteraan rakyat.²³

Sementara itu, kedudukan Bank-Bank Milik Negara (bank BUMN) adalah tunduk pada prinsip-prinsip hukum bisnis yang mencari laba, dimana surplus yang diperoleh untuk menambah kemampuan ekonomi. Pengertian “bank” menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, pasal angka 2 adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

Bank BUMN adalah bank yang termasuk Badan Usaha Milik Negara. Menurut Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan

²³ Andrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 56

negara, salah satu tujuannya adalah mengejar keuntungan.²⁴ Dengan memberikan pinjaman atau memberikan kredit.

Pengertian “*kredit*” selalu berpasangan dengan utang.²⁵ Kredit dan utang merupakan istilah-istilah untuk suatu perbuatan ekonomi (perbuatan yang menimbulkan akibat-akibat ekonomi) yang dilihat dari arah yang berlawanan. Oleh karena itu, tidak benar jika dikatakan bahwa kredit berguna bagi perekonomian, sebaliknya utang tidak berguna bagi perekonomian.

Kredit adalah penyerahan barang dan jasa atau uang dari satu pihak (kreditur/atau pemberi pinjaman) atau atas dasar kepercayaan kepada pihak lain (nasabah atau pengutang/*borrower*) dengan janji membayar dari penerima kredit kepada pemberi kredit pada tanggal yang telah disepakati kedua belah pihak.²⁶

Beberapa definisi lain tentang kredit adalah sebagai berikut:

Encyclopedia of Economic – *Credit is opposite, debt, are transactions in which command over resources is obtained in the present in exchange for a promise to repay in the future normally with a payment of interest as compensation to the lender.*²⁷

Sedangkan pengertian “kredit” dari Undang-Undang Perbankan dan Undang-Undang Bank Indonesia terdapat beberapa hal yang patut diperhatikan

²⁴ Iswi Hariyani, *Restrukturisasi dan Penghapusan Kredit Macet*, (Jakarta: Kompas Gramedia, 2010), hlm 155.

²⁵ Istilah Credit berasal dari perkataan lain credo, yang berarti I believe, I trust, saya percaya menaruh kepercayaan. Perkataan credo berasal dari kombinasi perkataan sankerta cred berarti kepercayaan (*trust*) dan perkataan latin do, yang berarti saya menaruh, sesudah kombinasi tersebut menjadi bahasa latin, kata kerjanya dan kata bendanya masing-masing menjadi credere dan creditum. Lihat H. Veithazal Rivai, *Credit Management Handbook*, (Jakarta, Raja Grafindra Persada, 2007), hlm 3.

²⁶ *Ibid*, hlm 4.

²⁷ *Encyclopedia of Economic*, (New York : Mc Graw-Hill Book Company, 1982).

pertama menurut Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, pasal 1 butir 11, kredit adalah:

“Penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu berdasarkan **persetujuan atau kesepakatan** pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga. Sedangkan pengertian pembiayaan dalam pasal 1 butir 12 adalah penyediaan uang tagihan yang dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara bank pihak lain yang mewajibkan pihak yang dibiayai untuk mengembalikan uang atau tagihan tersebut setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan atau bagi hasil.”

Pengertian Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) dan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) keduanya sering dianggap sama. BLBI adalah fasilitas likuiditas untuk perbankan dengan berbagai sarana peruntukannya di luar KLBI, sedangkan KLBI adalah kredit Bank Indonesia untuk membantu kegiatan atau sektor yang diprioritaskan atau kredit untuk program-program pemerintah, seperti pengadaan pangan melalui Bulog, Kredit Koperasi Unit Desa (KKUD), Kredit Usaha Tani (KUT) dan Kredit Koperasi Primer bagi anggotanya (KKPA) yang suku bunganya mengandung subsidi karena lebih rendah dari suku bunga bank.²⁸

Ada dua unsur pokok perbedaan sumber hukum yang membedakan Kredit Likuiditas Bank Indonesia/Bantuan Likuiditas Bank Indonesia dengan Kredit Bank. Dari segi perikatan, kredit perbankan bersumber dari perjanjian, sedangkan KLBI dan BLBI bersumber dari peraturan perundang-undangan.²⁹ Dua

²⁸ J. Soedrajat Djiwandono, *Mengelola...op.cit.*, hlm 258

²⁹ Perbedaan pemberian BLBI dan KLBI terletak pada inisiatif, BLBI datang dari bank yang mengajukan permintaan bantuan BLBI kepada BI – sebagai *lender of last resort* – karena menghadapi masalah ketidakseimbangan likuiditas (*mismatch*) antara penerimaan dan pembayaran dan pembayaran dana yang tidak bisa ditutup dengan sumber dana lain yang lazim dalam perbankan. Dalam hal KLBI inisiatif datang dari Bank Indonesia, yang membantu pelaksanaan

hubungan hukum ini yang menimbulkan tagihan negara dapat disebut sebagai piutang negara perbankan.

Piutang negara dalam Bank Indonesia tetap merupakan piutang negara, konsepsi ini dapat dilihat dari kedudukan keuangan negara dalam Bank Indonesia yang modalnya berasal dari negara.³⁰ Konsekuensi logis adanya modal negara pada Bank Indonesia, pemerintah sebagai representasi negara harus ikut menjaga agar Bank Indonesia tetap mempunyai struktur modal yang kuat dan didukung oleh cadangan umum yang mampu menanggung resiko yang kemungkinan muncul dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia, sehingga menjadi kewajiban pemerintah dalam turut menjaga cadangan umum Bank Indonesia tetap pada upayanya menjaga kestabilan perekonomian secara keseluruhan. Oleh karena itu, tindakan pengelolaan piutang Bank Indonesia dipandang sebagai bagian dari kekuasaan pengelolaan keuangan negara, sebagaimana diatur dalam pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara dalam penjelasannya dikatakan bahwa piutang negara meliputi pula piutang badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik negara. Kemudian dijelaskan dalam pasal 12 ayat (1) mewajibkan instansi-instansi pemerintah dan badan-badan

program pemerintah (sebagai *agent of development*) memberi kredit kepada bank pelaksana agar menyalurkan kredit tersebut kepada sector atau kegiatan atau kelompok yang diprioritaskan dalam program pemerintah (lihat *Ibid.*, hlm 259)

³⁰ Berdasarkan pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagai mana telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 ditetapkan sekurang-kurangnya Rp. 2 triliun. Modal tersebut harus ditambah, sehingga menjadi paling banyak 10 % dari seluruh kewajiban moneter dengan dana yang berasal dari cadangan umum atau dari revaluasi aset. Pengertian kewajiban moneter menurut penjelasan pasal 6 ayat (2) adalah kewajiban Bank Indonesia kepada masyarakat, bank dan pemerintah yang terdiri atas uang kartal yang diedarkan, saldo kredit rekening milik bank, milik pemerintah, dan pihak lain seperti simpanan pegawai yang tercatat di Bank Indonesia serta surat utang yang diterbitkan Bank Indonesia.

negara sebagaimana dimaksud pasal 8 untuk menyerahkan piutang-piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum. Akan tetapi, penanggung utangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) dan utang negara tidak terlepas dari pengelolaan keuangan negara karena tergolong dalam pengertian keuangan negara.³¹

Dalam arti piutang negara dan utang negara merupakan bagian dari keuangan negara sehingga harus dikelola berdasarkan ketentuan undang-undang yang berlaku. Hal ini didasarkan bahwa piutang negara dan utang negara dalam kedudukan sebagai bagian dari hukum keuangan negara.³² Oleh karena itu, penyelesaian piutang negara yang timbul sebagai akibat hubungan keperdataan harus dilakukan melalui PUPN.

PUPN diberikan kewenangan untuk mengelola piutang negara mengusahakan agar setiap piutang negara diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu. Jika piutang negara yang tidak dapat diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu, diupayakan penyelesaiannya dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dimaksudkan untuk memberi perlindungan hukum terhadap piutang negara yang berada pada pemerintah pusat/daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah agar dapat diselesaikan secara efektif dan efisien dengan menerapkan prinsip hak eksekusi atas piutang negara.³³

Hak eksekusi atas piutang negara, telah diadopsi di dalam Undang-Undang Perbankan, dimana Hak Eksekusi dalam Piutang Negara dicantumkan dalam rumusan pasal 31 A pasal 3 huruf I dalam penjelasan Undang-

³¹ Andrian Sutedi. *Hukum... op.cit.*, hlm 65.

³² Muhammad Djafar Saidi, *Hukum... op.cit.*, hlm. 25

³³ *Ibid*, hlm. 25.

Undang No. 10 tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan, menyatakan bahwa:

“Menurut ketentuan ini atas piutang Bank terhadap pihak ketiga yang diambil alih penagihannya oleh badan khusus, maka badan khusus dapat melakukan tindakan penagihan hutang dengan menerbitkan surat paksa.”

Dalam hal tindakan penagihan piutang tidak diindahkan oleh pihak berhutang, maka badan khusus dapat melakukan penyitaan atas hak kekayaan milik pihak yang berhutang dan selanjutnya dapat melakukan pelelangan atas harta pihak yang berhutang untuk diperhitungkan sebagai pengembalian piutang. Walaupun badan khusus ini diberi kewenangan untuk melakukan penagihan paksa, tetapi tata cara pelaksanaannya tetap memperhatikan aspek kepastian hukum dan keadilan.³⁴

Menurut pendapat Sutan Remy Sjahdeni,³⁵ kedudukan PUPN merupakan peradilan semu (*quasi rechtpraak*) karena PUPN merupakan badan peradilan yang dilakukan oleh pihak ketiga yang tidak memihak atau berkepentingan dalam menyelesaikan sengketa utang piutang negara. Kemudian oleh Arifin P Soeriaatmadja dikatakan bahwa PUPN selintas memang mirip lembaga peradilan yang semu, tetapi pada hakikatnya PUPN tidak melakukan pengadilan terhadap

³⁴ Berdasarkan Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 31/147/KEP/Dir Tanggal 12 November 1998 tentang kualitas Aktiva Produksi sebagaimana telah diubah Peraturan Bank Indonesia Nomor 4/6/PBI/2005 tanggal 6 September 2002 Tentang Kualitas Aktiva Produktif, diantaranya kredit termasuk kategori macet (*lose*). Kredit tersebut menjadi piutang negara macet. Piutang Negara macet dimungkinkan dulu diselesaikan secara intern oleh bank pemerintah dimaksud. Jika belum juga debitur menyelesaikan, piutang negara macet diserahkan pengurusnya oleh bank pemerintah kepada PUPN dan DJPLMN/KP2N.

³⁵ Lihat Sutan Remy Sjahdeni, “Masalah jaminan Dalam Pemberian Kredit” Makalah disajikan dalam pertemuan ilmiah “Penyajian Hasil Penelitian tentang Aspek-Aspek Hukum Masalah Jaminan Kredit”, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Jakarta, 28-30 September 1999, hlm 65.

debitur yang menunggak hutang. Anggapan tugas PUPN sama dengan tugas pengadilan adalah bahwa tindakan yang dilakukan oleh PUPN memiliki ciri yang hampir sama dengan penagihan *Grosse Akta*,³⁶ yaitu dapat menagih langsung tanpa proses dan campur tangan pihak pengadilan dan mengefektifkan penagihan piutang negara.³⁷ Pola penanganan piutang negara yang sesingkat-singkatnya (*prompter treatment*), maka hubungan hukumnya bersifat *sub-ordinat*, artinya kedudukan kreditur lebih tinggi daripada debitur, atau para pihak tidak mempunyai kewenangan atau hak yang sama. Pihak kreditur melalui PUPN dapat menggunakan upaya paksa, misalnya dengan penerbitan surat paksa, surat sita, pemblokiran dan sandera.³⁸ Oleh karena itu, jika debitur tidak memenuhi kewajibannya, maka kreditur melalui PUPN dapat mempergunakan alat-alat kekuasaan negara. Upaya paksa tersebut seperti halnya suatu keputusan hakim dalam perkara perdata disebut "*Quasi Judicial Settlement*", artinya tindakan-tindakan yang dapat dipaksakan melalui penggunaan kekuasaan negara (*title eksekutorial*).³⁹

Dari sisi lainnya yang bersifat keperdataan, piutang negara memiliki hak pendahuluan terhadap piutang lainnya dan juga terhadap pemegang Hak

³⁶ Akta bertitel eksekutorial "*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*", Kreditur dapat langsung memohon eksekusi kepada Pengadilan untuk memaksa debitur membayar utang kepada kreditur. Dengan cara demikian dalam praktek sangat membantu penyelesaian piutang/kredit macet berjalan lancar karena Pengadilan Negeri selalu mengabulkan eksekusi grosse akta berdasarkan pasal 224 HIR.

³⁷ Bagian pertimbangan Undang-Undang Prp 49 Tahun 1960 menyatakan: "bahwa untuk kepentingan keuangan negara, hutang kepada negara atau badan-badan, baik yang langsung maupun yang tidak langsung dikuasai oleh negara, perlu segera diurus" Bagian penjelasan atas Undang-Undang Prp 49 tahun 1960 dalam alinea keenam menyatakan supaya penagihan piutang.

³⁸ Surat Paksa berdasarkan pasal 6 huruf a Undang-Undang Nomor 49 Prp 1960 diberikan suatu *title eksekutorial*

³⁹ Purnama Tioria Sianturi, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Barang Jaminan Tidak Bergerak Melalui Lelang*, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm 70.

Tanggungan dapat dilihat dari penjelasan umum pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan tanah dijelaskan bahwa hak kreditur yang menjadi hak tanggungan sekalipun diutamakan terhadap hak tagihan kreditur-kreditur lain, tetapi harus mengalah terhadap piutang-piutang negara. Dengan kata lain hak negara lebih utama dari kreditur pemegang hak tanggungan,⁴⁰ sehingga penagihan dan pembayarannya harus didahulukan daripada piutang-piutang keperdataan lainnya. Oleh karena piutang negara dapat digolongkan sebagai piutang yang memiliki hak *preveledge* dan digolongkan sebagai kreditur separatis yang secara langsung memiliki hak eksekusi.⁴¹

Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang untuk mencegah atau membatalkan suatu pelelangan yang diperintahkan oleh PUPN dan dilaksanakan oleh BUPLN karena hal tersebut adalah merupakan *een daad van executie* dan termasuk tugas lembaga yang diberikan kewenangan khusus tidak menggunakan prosedur biasa seperti dalam HIR.⁴²

Sedangkan penyelesaian melalui perdamaian adalah mengenai bagian piutang yang tidak disepakati dan penghapusan piutang, kecuali mengenai piutang negara yang penyelesaiannya diatur tersendiri dalam undang-undang.⁴³

⁴⁰ Berdasarkan hasil rapat yang diadakan pada tanggal 25 April 1996 antara BPULN dengan Direksi Bank-Bank Pemerintah mengemukakan bahwa yang dimaksudkan piutang negara dalam UUHT tidak hanya terbatas berupa pajak saja, tetapi juga termasuk semua piutang negara sebagaimana menurut Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).

⁴¹ Muhammad Djafar Saidi, Hukum...*op.cit.*, hlm 26.

⁴² *Diskusi Panel*, Munas IKAHI ke IX, Maret 1994.

⁴³ Kriteria piutang negara dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 49/Prp /1940 tentang PUPN

a. Penyelesaian piutang negara sebagai bagian piutang yang tidak disepakati adalah selisih antara jumlah tagihan piutang menurut pemerintah dengan jumlah kewajiban yang diakui ditetapkan oleh :

- 1) Menteri Keuangan, bila piutang negara tidak disepakati tidak lebih Rp 10.000.000.000,00 ;
- 2) Presiden bila bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari Rp 10.000.000.000,00,- sampai dengan Rp 100.000.000.000,00 ,-
- 3) Presiden setelah mendapat pendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat bila bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari Rp 100.000.000.000,00,-.

b. Piutang negara dapat dihapuskan secara mutlak atau bersyarat dari pembukuan ,kecuali mengenai piutang negara yang secara penyelesaiannya diatur tersendiri dalam undang-undang. Penghapusan piutang negara sepanjang menyangkut piutang pemerintah pusat ditepkan oleh :

- 1) Menteri keuangan bil bgian piutang negara tidak disepakati tidak lebih dari Rp. 10.000.000.000,00.
- 2) Presiden bila bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari Rp. 10.000.000.000,00,- sampai dengan Rp 100.000.000.000,00.
- 3) Presiden setelah mendapat pendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat bila bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari Rp. 100.000.000.000,00.

Pengelolaan piutang negara dan penghapusan piutang negara diatur dalam Peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan atas

atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut menghapuskan pasal 19 dan pasal 20 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005.⁴⁴

Pada era pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudoyono piutang negara perbankan sebagai tagihan negara dari bank-bank milik negara (Bank BUMN) yang mengalami gagal bayar dikategorikan bukan sebagai piutang negara, pemisahan ini muncul berdasarkan Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006, menyatakan bahwa tagihan bank BUMN bukan tagihan negara karena bank BUMN Persero tunduk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (kasus ini terjadi pada saat belum lahir Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas). Dengan demikian, Mahkamah Agung berpendapat kekayaan negara terpisah dari BUMN Persero, maka piutang BUMN Persero adalah bukan piutang negara.

Pendapat tersebut kemudian dikuatkan dengan oleh putusan Mahkamah Konstitusi pada bulan September Tahun 2011, diajukannya uji materi Undang-Undang No. 49/Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, permohonan uji materi ini kemudian dikabulkan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 77/PUU-IX/2011 yang menolak keberadaan

⁴⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 pasal 19 menyatakan bahwa penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang negara/daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya pasal 20 menyatakan bahwa tata cara dan penghapusan perusahaan negara/daerah yang pengurusan piutang diserahkan kepada PUPN ,diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan. Pada peraturan ini tidak memisahkan antara kekayaan BUMN Persero dan kekayaan Negara sebagai pemegang saham.

PUPN.⁴⁵ Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa piutang bank milik negara adalah bukan piutang negara.

Implikasi dari putusan Mahkamah Konstitusi dan fatwa Mahkamah Agung ini berpengaruh pada piutang negara tak tertagih dari bank-bank BUMN yang berpotensi merugikan negara sebagai salah satu unsur pidana korupsi tidak dapat lagi dikenakan pada bank milik negara, hal ini sesuai dengan *communis opinion doctrin* dalam teori hukum universal. Maksudnya, suatu kekayaan termasuk keuangan badan hukum adalah terpisah dari kekayaan pengurus dan pemiliknya atau pemegang saham.⁴⁶ Dengan demikian, piutang tak tertagih bank-bank BUMN adalah bukan piutang negara perbankan.

2. Rancangan Undang-Undang Piutang Negara dan Piutang Daerah

Rancangan Undang-Undang tentang Piutang Negara dan Piutang BUMD yang diajukan oleh Menteri Keuangan kepada DPR pada bulan Oktober 2011. Materi RUU ini tidak lebih baik dengan Undang-Undang No. 49/Prp/1960 tentang PUPN (Panitia Urusan Piutang Negara). Argumentasi amandemennya adalah: pertama, UU tentang PUPN dianggap sudah ketinggalan jaman. Argumentasi kedua, undang-undang tersebut dibuat negara dalam keadaan darurat ekonomi dimana piutang negara atau hutang kepada negara sangat kritis karena banyaknya piutang negara macet, lalu bagaimana dengan kondisi negara sekarang yang dihadapkan pada persoalan kredit macet, penghapusan kredit macet pada Bank BUMN/BUMD, saldo debit skandal BLBI dan *bail out* Bank Century serta

⁴⁵ Bandingkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 023/PUPN-IV/2006 yang mengakui keberadaan PUPN

⁴⁶ Andrian Sutedi, Hukum...*op.cit.*, hlm 35.

skandal perbankan lainnya yang sampai sekarang pun masih belum dapat diselesaikan. RUU ini secara terang-terangan melegitimasi persoalan tersebut adalah bukan persoalan piutang negara. Sangat disayangkan asumsi dasar penerapan norma ini berseberangan dengan filosofi dasar hukum keuangan negara. Semestinya makna piutang negara/hutang kepada negara yang bermasalah tidak berbeda dengan perbuatan korupsi. Keduanya berbicara tentang bagaimana menyelamatkan keuangan negara yang disebabkan adanya kehilangan uang negara karena dalam norma hukum keuangan negara kehilangan uang satu rupiah adalah merupakan kerugian negara. Kerugian negara dapat disebabkan oleh :

- a. Hutang kepada negara yang tidak dapat dikembalikan atau piutang negara macet/kredit bermasalah.
- b. Korupsi.

Titik berat penyelamatan keuangan negara yang disebabkan adanya kerugian negara adalah “hasilnya”, bukan pada prosedur, sehingga pelaksanaannya harus melalui lembaga khusus. Dalam kajian hukum responsif Philippe Nonet-Selznick, penyelesaian secara efektif dan efisien tergantung pada keadaan yang dihadapi apabila tindakan tersebut terjadi dalam keadaan darurat secara luas seperti banyaknya kredit bermasalah dan dalam kondisi krisis moneter, maka diperlukan tindakan represif dilaksanakan oleh lembaga khusus yang bersifat subordinasi. Instrumen hukumnya harus memuat unsur hukum materil dan hukum formil berorientasi pada hasil. Sedangkan apabila tindakan hukum otonom adalah mengutamakan prosedur dan berpusat pada juris, dan orientasinya bukan pada hasil melainkan pada ditaatinya rutinitas administrasi yang digariskan, sehingga

penyelesaiannya memakan waktu lama dan berbelit-belit. Kemudian ada penegakan hukum lain yang disebut dengan penegakan hukum responsif, penyelesaian tindakan hukum ini berorientasi "purposif", yaitu pada tujuan yang hendak dicapai dengan cara pengampunan, misalnya dengan upaya-upaya restrukturisasi, penghapusan hutang (*write off*) atau *set off*, dan memakan biaya cukup banyak, tetapi biaya penyelamatannya membebani APBN.

Sebagai contoh biaya penyelamatan BLBI sebesar Rp. 650 triliun kalau kita bandingkan kerugian negara yang disebabkan oleh korupsi, berapa banyak uang piutang negara yang tidak bisa diselesaikan ketika terjadi krisis 1997/1998 dan berapa jumlah kredit macet pada bank BUMN yang masuk kategori penghapusan.

Lalu bagaimana rumusan RUU pengertian piutang negara dan piutang daerah, materi RUU piutang negara dan piutang daerah tidak menjangkau pengertian kerugian negara secara luas dan sangat diskriminatif. Dalam Undang-Undang No. 49/Prp/1960, makna piutang negara menjangkau semua sektor kerugian negara yang diakibatkan oleh piutang bermasalah, baik yang terjadi di perbankan maupun di non perbankan (baik pada BUMN/BUMD maupun Non BUMN/BUMD).

Tentang badan khusus yang mengurus piutang negara bergeser dari orientasi independen kepada berorientasi birokratif, Bab II Kewenangan Pengurusan Piutang Negara pasal 3: (1) Menteri Keuangan berwenang melakukan Pengurusan Piutang Negara dan Piutang daerah yang telah diserahkan oleh Penyerah Piutang; (2) Pengurusan Piutang Negara dan Piutang daerah

dilaksanakan oleh Pejabat Pengurusan Piutang. Tugas badan ini lebih sempit dari Undang-Undang yang lama, kalau dulu bisa melakukan pengawasan terhadap piutang-piutang/kredit yang telah dikeluarkan oleh negara/badan-badan negara, tetapi dalam naskah RUU sekarang ini hanya sebata tagihan PNB (Penghasilan Negara Bukan Pajak), mengurus denda yang belum dibayar karena Pejabat Pengurusan Piutang dibatasi dengan adanya pasal 2 ayat (2) Pengurusan Piutang Negara dan Piutang Daerah tidak termasuk pengurusan piutang negara dan daerah yang cara penyelesaiannya diatur dalam undang-undang tersendiri, serta pengurusan piutang badan hukum yang cara penyelesaiannya diatur dalam undang-undang pembentukannya.

Pertanyaannya kenapa disebar di berbagai Undang-Undang, kenapa bukan merupakan badan khusus yang berdiri sendiri seperti KPK. Pada peraturan perundang-undang yang lama penyelesaian piutang negara lebih tegas, yaitu dilaksanakan oleh Panitia Urusan Piutang Negara yang anggotanya diambil dari berbagai unsur penegak hukum dan birokrat serta tugasnya hanya satu, yaitu menyelesaikan piutang negara macet, baik yang berada di BUMN/BUMD maupun Non BUMN dan perbankan atau non perbankan.

Konflik norma keuangan negara yang selama ini menjadi perdebatan akademis, yaitu tentang apakah kredit macet pada bank BUMN /BUMD termasuk piutang negara. RUU ini langsung memberikan legitimasi dalam pasal 2 ayat 1 huruf d pengurusan piutang negara dan piutang daerah meliputi piutang badan hukum yang dibentuk oleh negara atau daerah selain BUMN dan BUMD.

Dalam penjelasan RUU yang dimaksud badan hukum antara lain LPE dan LPS. Nuansa RUU ini sangat jelas bahwa penghapusan kredit macet pada Bank BUMN/BUMD bukan termasuk piutang negara? Lalu bagaimana dengan uang yang triliunan itu? Jelas tidak terjangkau oleh RUU, bahkan lembaga penyanderaan yang hendak dihidupkan dalam RUU ini sangat menguntungkan para obligor karena peraturan penyanderaan tidak diberlakukan bagi para debitur kredit macet piutang negara perbankan.

Konsep hukum RUU Piutang Negara dan Piutang Daerah ini tidak memahami prinsip hukum: pengelolaan piutang negara, yaitu *Value for Money*⁴⁷ yang berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penanganya yaitu ekonomi, efisiensi, efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana penyelesain dapat menghasilkan output yang maksimal. Efektivitas, berarti penggunaan anggaran untuk penyelesaian piutang harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.⁴⁸ Pemahaman terhadap keuangan negara bermakna ganda dan dipahami sebagai fungsi “uang” yang diterjemahkan menjadi uang negara dan uang perusahaan negara/BUMN (dianggap uang Persero identik dengan PT swasta) pertanggungjawabannya pada rakyat karena di bawah pengawasan BPK, sedangkan uang BUMN tanggung jawab perseroan, kedudukannya sama dengan uang swasta karena dilepaskan dari pengawasan BPK. Oleh karena itu, jika dalam pengelolaannya berpotensi merugikan negara, maka penyelesaiannya juga

⁴⁷ Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2002), hlm 105.

⁴⁸ *Ibid*, hlm 106.

berbeda-beda. RUU ini tidak sinkron dengan Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara dan juga Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.

Pemerintah dan DPR seharusnya memahami tentang hakikat pengurusan piutang negara/hutang kepada negara. Pada hakikatnya, pengurusan piutang negara adalah mengamankan keuangan dan aset negara, dengan demikian pengurusan piutang negara bertujuan untuk meningkatkan pengembalian (*recovery rate*) piutang negara dan mempercepat perolehan hasil pengembalian tersebut.⁴⁹ Perubahan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan konsep *Value for Money* (VFM)⁵⁰ merupakan ekspresi pelaksanaan lembaga sektor publik yang mendasarkan ada tiga elemen dasar, ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Elemen ini merupakan perbandingan antara penegakan dengan harga yang murah, standar kerja yang cepat dan hasil yang maksimal. Karena kontribusi dari tugas pengurusan piutang negara, yaitu dalam bentuk pengembalian dana segar kepada perbankan BUMN/D yang sangat dibutuhkan untuk membantu menggerakkan kembali sektor riil dalam perekonomian nasional, di samping itu juga untuk meningkatkan penerimaan negara.

Badan khusus yang melakukan penagihan piutang negara dihadapkan pada pihak-pihak yang pada umumnya dalam keadaan *insolvent*, sehingga hasil kerja/penegakan hukum penyelesaian piutang negara harus mengandung elemen *value for money*, apabila dirinci alokasi hasil kerja badan khusus ini adalah sebagai berikut:

⁴⁹ Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath, *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2004), hlm 291.

⁵⁰ Mardiasmo, *Otonomi...op.cit.*, hlm 232.

- a. Hasil pembayaran/pelunasan utang oleh debitur dikembalikan kepada kreditur (yaitu instansi pemerintah, lembaga negara, dan/atau BUMN yang menyerahkan pengelolaan piutang macetnya pada badan ini).
- b. Hasil lainnya yang disetorkan kepada negara adalah :
 - 1) Biaya administrasi pengelolaan piutang negara sebesar prosentasi yang ditentukan dari jumlah utang debitur, yang dibayar debitur sebagai tambahan atas utangnya; dan
 - 2) Bea lelang jaminan yang dipungut dari setiap pelaksanaan lelang.

Materi peraturan perundang-undangan tentang piutang negara harus sejalan dengan konsep keuangan negara, pertanggung-jawaban keuangan negara merupakan konsekuensi logis dari kesediaan pemerintah melaksanakan APBN yang telah disetujui oleh DPR adalah menjadi undang-undang yang tunduk pada pertanggung jawaban publik. Dengan demikian, penyerahan piutang negara di dalamnya diatur juga pada makna keuangan negara sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam Undang-Undang ini secara jelas dikatakan "kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.

Kemudian ketentuan lainnya yang merupakan sebagai hukum primer dalam rangkaian atau hirarki keuangan negara adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, menegaskan bahwa perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggung-jawaban keuangan negara, termasuk

investasi dan kekayaan yang dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Pemahaman tentang kekayaan yang dipisahkan dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pasal 1 angka 10 menyatakan “kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada perseroan/perum serta perseroan terbatas lainnya.

Berdasarkan ketentuan undang-undang dalam rumpun keuangan negara di atas, ternyata keuangan negara tidak mengandung prinsip perbedaan terhadap pertanggung-jawaban keuangan negara yang semuanya adalah menjadi akuntabilitas pemerintah, sehingga apabila terjadi kerugian atau kelalaian dalam pengelolaaanya baik oleh instansi pemerintah, lembaga-lembaga negara dan badan usaha negara menjadi tanggung jawab pemerintah. Oleh karena itu, analogi hukumnya kekayaan negara yang dipisahkan pun adalah kekayaan negara dan juga utang negara pada badan-badan /lembaga negara adalah juga utang negara.

Paham tentang kekayaan negara dipisahkan untuk kepentingan BUMN/ BUMD harus tunduk pada hukum korporasi bukan pada hukum keuangan negara dan bahwa kekayaan negara yang sudah terlanjur dipisahkan untuk BUMN adalah bukan lagi menjadi kekayaan negara. Sintesis hukum seperti ini menurut Van Vallon Hoven “*Hetakeiligste en verwaandiste jurisdische maaksel dat met zich den*

kenkan" produk hukum yang paling mengerikan/berbahaya dan paling sombong yang orang dapat bayangkan.⁵¹

3. Prinsip-Prinsip Penyelesaian Piutang Negara

a. Prinsip kewenangan.

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga *F.A.M Stroink* dan *J.G Steenbeek* menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi, "*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-enadministratief*".⁵² Kewenangan yang di dalamnya mengandung hak dan kewajiban, yang menurut *Bagir Manan* wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*).⁵³ Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*richten en plichten*). Dalam kaitan dengan keuangan negara, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur dan mengelola adalah pejabat, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan atau menggunakan keuangan negara sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan

⁵¹ A.C van Vollen Hoeven, *Het Adatrecht van Nederlandse Indie* dalam Abdurahman, *Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Akademika Presindo, 1994, hlm 39.

⁵² Stroink, F.A.M , en J.G Steenbeek. *Inleiding in het Staats-en Administratief*, Alpha aan den Rijn. Samsom HD. Tjeenk Willink dalam Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan peradilan Administrasi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm 65.

⁵³ Bagir Manan, *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran, Bandung, hlm 12.

penyelesaian piutang negara dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Pergeseran pemahaman Negara Kesejahteraan dalam konsep teori politik ekonomi dewasa ini, mengenai hubungan negara, masyarakat, dan pasar. Sangat berpengaruh terhadap konsep hukum dalam peraturan perundang-undangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), tata kelola menganut sistem aparatur pemerintahan, menuju pada *Good Governance*, pasal 2 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003, tentang keuangan negara, yang ternyata di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi ditemukan juga pengertian keuangan negara, yang memiliki pengertian yang sangat ekstensif, meliputi kekayaan negara yang *dipisahkan dan yang tidak dipisahkan*. Sedangkan pengertian Keuangan Negara yang dipisahkan menjadi penyertaan modal BUMN menurut Undang-Undang No. 14 Tahun 2003 tentang BUMN di dalam pasal 4 ayat (1) tunduk pada hukum privat.

Pemahaman berkaitan dengan “*staatsbeleid*” (kebijakan negara dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik atau *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*) dan menurut Nonet penerapan perundang-undangan seperti ini termasuk kelompok atau model hukum birokratif. Apabila seorang pejabat membuat kebijakan tidak memenuhi sasaran dan mengakibatkan kerugian bagi instansinya apakah itu BUMN atau bukan, maka yang bersangkutan dikenakan perbuatan Tindak Pidana Korupsi. Tuduhan utamanya adalah *detournement de pouvoir*, yaitu telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.

Tugas dan kewenangan suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang. Kewenangan yang dimaksud dalam konteks ini adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu di bidang publik. Jabatan itu seperti halnya badan hukum merupakan suatu abstraksi atau fiksi yang diakui keberadaannya dalam lalu lintas pergaulan hukum (*rechtsverkeer*) dan dapat melakukan perbuatan hukum atas dasar kewenangan yang bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke bevoegdheden*). Adanya kewenangan publik inilah yang membedakan subjek hukum publik dengan subjek hukum privat. Subjek hukum publik itu melakukan perbuatan hukum atas dasar kewenangan (*bevoegdheid*), sedangkan subjek hukum privat bertindak atas dasar kecakapan (*bekwaam*). Dengan kata lain, validitas atau keabsahan perbuatan hukum publik (*publiekrechtelijke handelingen*) ditentukan oleh ada atau tidaknya kewenangan, yang secara teoretik dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Sedangkan validitas perbuatan hukum perdata (*privaatrechtelijke handelingen*) ditentukan oleh ada atau tidaknya kecakapan yang dimiliki subyek hukum.

Sebagai suatu abstraksi, jabatan hanya dapat melakukan perbuatan hukum melalui suatu perwakilan, yakni pejabat (*ambtsdrager*) atau organ yakni orang atau sekelompok orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar berwenang mewakili badan hukum (atau jabatan) untuk terlibat dalam pergaulan hukum, atau setiap orang yang dilekati kewenangan itu berkuasa untuk melakukan perbuatan hukum atau sesuatu yang sejenis dengan itu.

b. Prinsip *Prompter Treatment* (penyelesaian sesingkat-singkatnya)

Pola penanganan piutang negara yang sesingkat-singkatnya (*prompter treatment*) supaya penagihan piutang negara itu pada satu pihak berlaku secara cepat dan efisien, apabila kreditur menyerahkan penanganannya pada suatu badan khusus yang dibentuk oleh pemerintah maka hubungan hukumnya bersifat subordinasi, artinya kedudukan para pihak tidak mempunyai kewenangan atau hak yang sama dalam penanganan piutang negara, kedudukan kreditur melalui badan khusus akan mempunyai kewenangan yang lebih tinggi dari debitur, berbeda dengan penyelesaian biasa pada perbankan swasta yang mengenal asas keseimbangan atau kedudukan yang sama antara kreditur dengan debitur, bila penyelesaian ini dilakukan maka sudah tentu memakan waktu yang lama, karena menggunakan landasan hukum acara perdata, dan keputusannya tidak mudah untuk dieksekusi.

Prinsip hukum *prompter treatment*⁵⁴ menegaskan bahwa badan khusus diberi tugas untuk mengurus dan menagih piutang negara dengan prosedur hukum tanpa mencabut kekuasaan pengadilan umum untuk mengadili utang-piutang pada umumnya. Menurut Sutan Remy Sjahdeini, menyatakan kedudukan badan khusus merupakan peradilan semu (*quasi rechtspraak*) karena badan khusus merupakan badan peradilan yang dilakukan oleh pihak ketiga yang tidak memihak atau kepentingan dalam menyelesaikan sengketa utang piutang negara. Tindakan badan khusus ini adalah yang dianggap sama dengan pengadilan karena memiliki ciri

⁵⁴ Purnama Tioria Sianturi, *Perlindungan...op.cit.*, hlm 70.

yang hampir sama dengan penagihan *grosse akta*, yaitu dapat menagih langsung tanpa proses dan campur tangan pihak pengadilan.⁵⁵

Menurut pendapat Arifin P Soeriatmadja, prinsip penyelesaian sesingkat-singkatnya dimungkinkan karena keperluan yang khusus, yaitu penyelamatan keuangan negara. Keuangan negara dalam arti makro ekonomis, yaitu keuangan negara secara keseluruhan, maka dari aspek hukum terjadinya perubahan dari hak perdata menjadi publik. Kondisi ini bisa dibenarkan dengan suatu alasan yang kuat, yaitu adanya undang-undang yang mengatur permasalahan perubahan aspek hukumnya dan dibuat untuk suatu kondisi khusus pada masa negara dalam keadaan tertentu (krisis atau gawat darurat), maka permasalahan perdata yang menyangkut permasalahan keuangan negara diperlukan penyelesaian yang sesingkat-singkatnya karena menunjukkan kondisi khusus diperlukan perubahan dimensi terhadap penegakan hukumnya dari dimensi perdata menjadi dimensi publik, terutama sebatas mana otoritas publik dapat menangani piutang negara secara efektif dan efisien dengan tetap menganut prinsip hukum ini.

c. Prinsip hak eksekusi atas piutang negara⁵⁶

Mengenai piutang negara, ketentuan eksekusinya diatur tersendiri, yang terpisah dari eksekusi piutang non negara baik eksekusi piutang perseorangan atau piutang perkumpulan non negara. Pemisahan pengaturan tentang eksekusi demikian sangat berguna, untuk mencegah persaingan atau perebutan siapa yang harus didahulukan pelaksanaan eksekusinya antara piutang negara dengan piutang non negara.

⁵⁵ *Ibid*, hlm 72.

⁵⁶ Muhammad Dja'is, *Hak...op.cit.*, hlm 270

Piutang negara pada hakikatnya adalah piutang seluruh rakyat. Dengan demikian yang memiliki tagihan terhadap debitur adalah seluruh rakyat dalam negara yang bersangkutan. Oleh karena itulah, maka tepat apabila pengaturan tentang eksekusi piutang negara dibedakan dengan eksekusi piutang non negara. Proses penanganan piutang negara dibedakan dengan penanganan piutang non negara sejak tahap penentuan sampai dengan tahap eksekusi.

Dalam penanganan piutang negara, oleh negara telah diadakan peraturan, yang menjadi dasar hukum bagi keberadaan lembaga, ketentuan tentang prosedur, dan syarat eksekusi. Negara berwenang membuat ketentuan yang demikian karena negara adalah pemegang kedaulatan. Dengan demikian negara merupakan pemegang otoritas untuk membuat peraturan, mengadakan lembaga, menentukan syarat dan prosedur eksekusi, yang dalam hal ini adalah eksekusi piutang negara yang diatur terpisah dari eksekusi piutang non negara.

Macamnya hak eksekusi piutang negara dapat dibedakan menjadi Piutang Negara Perbankan dan Piutang Negara Non Perbankan. Untuk melaksanakan eksekusinya, maka ada beberapa jenis eksekusi yang antara lain mengenai pelaksanaan eksekusinya yang disesuaikan dengan penegakan hukum dalam memaksakan suatu realisasi undang-undang dalam penyelesaian piutang negara yang berkaitan dengan non perbankan dan perbankan, yaitu dengan cara:⁵⁷

1) Eksekusi Piutang Negara Non Perbankan

- a) Pemutusan/penyegelan meteran, tindakan pemutusan/penyegelan meteran pada langganan listrik, air minum, atau telepon, didasarkan pada isi

⁵⁷ *Ibid*, hlm 275.

perjanjian langganan. Tindakan ini tidak lain daripada upaya paksa oleh penyelenggara terhadap pelanggan yang nunggak dengan tujuan terbayar lunasnya tunggakan. Hasil upaya paksa ini adalah dorongan terhadap pelanggan untuk segera melunasi tunggakan. Oleh karena itu, eksekusi ini dikategorikan sebagai eksekusi realisasi tidak langsung. Dengan demikian, sebenarnya tindakan pemutusan atau penyegelan meteran merupakan sarana bagi penyelenggara untuk menghentikan pasokan obyek perjanjian (arus listrik, air minum atau sarana komunikasi). Bagi pelanggan yang membutuhkan pasokan obyek perjanjian, dirinya akan segera melunasi tunggakan sehingga dapat menikmati kembali pasokan yang dibutuhkan;

- b) Surat pemberitahuan barang di pabean dinyatakan sebagai barang tidak dikuasai. Dalam surat pemberitahuan tersebut diterangkan bahwa barang disimpan ditempat penyimpanan pabean, dan pemilik dapat mengurus dalam jangka waktu 30 hari disertai ancaman jika dalam 30 hari tidak diurus maka barang akan dilelang (Pasal 65-66 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, selanjutnya disebut UU Kepabeanan);
- c) Pencegahan barang dan/atau sarana pengangkut untuk pemenuhan kewajiban pabean (Pasal 77 UU Kepabeanan). Untuk dipenuhinya

kewajiban pabean, maka pejabat bea dan cukai berwenang mencegah barang dan/atau sarana pengangkut;

- d) Penguncian, penyegelan dan/atau pelekatan tanda pengaman yang diperlukan terhadap benda impor yang belum diselesaikan kewajiban pabean dan barang ekspor atau barang lain yang harus diawasi yang berada di sarana pengangkut, tempat penimbunan, atau tempat lain oleh pejabat bea dan cukai (Pasal 78 UU Kepabeanan);
 - e) Menolak memberikan pelayanan kepabeanan oleh pejabat bea dan cukai dalam hal orang yang bersangkutan (importir atau eksportir) belum memenuhi kewajiban kepabeanan [Pasal 83 (3) UU Kepabeanan].
- 2) Pelaksanaan Eksekusi Piutang Negara Non Perbankan dapat dilaksanakan secara langsung terutama mengenai :
- a) Eksekusi oleh diri sendiri terhadap benda jaminan pemohon banding pada Direktorat Jenderal Bea Cukai atas penetapan Pejabat Bea Cukai tentang tarif dan nilai pabean untuk penentuan bea masuk atau sanksi administrasi (Pasal 93-94 UU Kepabeanan). Pemohon banding harus menyerahkan jaminan sebesar bea masuk atau sanksi administrasi. Dalam hal permohonan banding ditolak, maka barang jaminan dicairkan oleh Bea Cukai guna melunasi kewajiban pebean yang terutang.
 - b) Eksekusi oleh diri sendiri terhadap obyek gadai pada Perum Pegadaian. Apabila nasabah pemberi gadai (pada Perum Pegadaian) tidak menebus obyek gadai, maka penerima gadai (Perum Pegadaian) dapat menjual

secara lelang obyek gadai yang hasilnya diperhitungkan untuk melunasi utang pemberi gadai (Pasal 17-22 Reglement Pegadaian)

- c) Eksekusi oleh diri sendiri terhadap obyek jaminan pelaksanaan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. Pemenang lelang (pelaksana) pengadaan barang dan jasa pemerintah, wajib menyediakan jaminan pelaksanaan. Dalam hal pemenang lelang (pelaksana) pengadaan barang dan jasa pemerintah melakukan wanprestasi, maka uang jaminan tersebut dicairkan oleh pengguna barang/jasa guna pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah (Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan barang/jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2006 tentang Perubahan Keenam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah) Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang pedoman pelaksanaan pengadaan barang/Jasa pemerintah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Presiden No 85 Tahun 2006 Perubahan Keenam Keputusan Presiden No. 89 Tahun 2003 tentang pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa pemerintah.
- d) Eksekusi Utang Pajak dan Penagihan biaya pajak. Juru sita pajak diberi wewenang pelaksanaan surat pemerintah penagihan seketika dan sekaligus, memberitahukan surat paksa, dan melaksanakan penyitaan atas barang penanggung pajak berdasarkan surat perintah melaksanakan

penyitaan. (Pasal 5 (1) Undang-undang 19 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa). Selanjutnya penjualan lelang oleh Kantor lelang Negara atas barang penanggung pajak objek sita, hasil dipergunakan untuk pelunasan utang pajak dan biaya penagihan. Jika ada kelebihan dikembalikan kepada penanggung pajak.

- e) Pelaksanaan penagihan utang kepabeanan dan menghapuskan utang kepabeanan yang tidak dapat ditagih oleh Direktorat Jendral Bea dan Cukai (UU Kepabeanan Pasal 41 Beserta Penjelasannya).

3) Pelaksanaan Hak Eksekusi Piutang Negara Perbankan:

Menurut Undang-Undang Nomor 49 Prp 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara, Panitia Urusan Negara berwenang melakukan pengurusan piutang negara yang diserahkan kepadanya oleh Bank BUMN, dengan cara memanggil Debitur dan pembuatan surat pernyataan bersama. Apabila penanggung uang tidak datang saat dipanggil atau datang tetapi tidak tercapai kesepakatan dengan PUPN untuk dituangkan dalam surat pernyataan bersama atau setelah membuat surat pernyataan bersama tetap tidak mau secara suka rela memenuhi kewajibanya maka PUPN menerbitkan surat paksa dilanjutkan dengan penyitaan dan pelelangan kekayaan debitur oleh KLN.⁵⁸

⁵⁸ Pada tanggal 8 Juni 2006 berdsar Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2006 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi Dan Tugas Esselon I Kementrian Republik Indonesia, PUPN dan KLN bersama dengan Bidang Kekayaan Negara berada dibawah Direktorat Jendral Kekayaan Negara (DJKN) yang menggantikan Direktorat Jendral Piutang Dan Lelang Negara (DJPLN) , sedangkan DJPLN

- a) Paksa badan terhadap debitor penunggak piutang negara. Debitor penunggak piutang negara dapat dimasukkan dalam rumah tahanan berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 336/KMK 01/2000 tanggal 18 Agustus 2000 tentang Paksa Badan dalam rangka pengurusan piutang negara sebagaimana telah diubah dengan keputusan Menteri Keuangan Nomor: 506/KMK.01/2000 tanggal 14 Desember 2000;
- b) Pencegahan bepergian ke luar negeri. Penanggung utang (debitor piutang negara) yang jumlah utang minimum 500 juta rupiah atau kurang dari itu tapi sering bepergian ke luar negeri, atau yang beritikad tidak baik, maupun yang barang jaminannya diperkirakan tidak mencukupi untuk membayar utang, dapat dicegah untuk bepergian ke luar negeri (Pasal 93-105 Keputusan Kepala BUPLN Nomor: 38/PN/2000 tentang Petunjuk Teknis Pengurusan Piutang Negara);

Berdasar uraian tentang prosedur eksekusi tersebut diketahui bahwa jalur eksekusi yang ditempuh untuk penyelesaian piutang negara berbeda dengan piutang non negara. Dalam bagian Penjelasan Undang-Undang Nomor 49 Prp 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara antara lain disebutkan bahwa penagihan Piutang Negara melalui prosedur yang biasa seperti disediakan oleh HIR (S 1941 Nomor 44) Pasal 195 dan seterusnya, pada umumnya tidak memuaskan. Hal ini berbeda dengan penagihan Piutang Negara dengan

sendiri adalah pengganti dari Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara (BUPLN). Pada tanggal 6 Oktober 2006 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah, wewenang PUPN dikurangi, yaitu Pengurusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah tidak lagi menjadi wewenang PUPN, melainkan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang perseroan terbatas dan badan usaha milik negara/daerah beserta peraturan pelaksanaannya.

menggunakan kekuasaan. Kekuasaan yang tercantum dalam Peraturan Penguasa Perang Pusat yang pada umumnya berhasil secara memuaskan.⁵⁹ Hak eksekusi terhadap Piutang Negara Perbankan BLBI menggunakan ketentuan yang diatur dalam pasal 37 A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan. Menggunakan instrumen lembaga BPPN yang diberi kewenangan:

- 1) Menguasai, mengelola dan/atau tindakan kepemilikan terhadap Aset Restrukturisasi, Kewajiban Dalam Restrukturisasi, Kekayaan milik dan/atau Hak Bank dalam Penyehatan;
- 2) Melakukan tindakan hukum langsung atau tidak langsung atas/atau sehubungan dengan debitur, bank dalam penyehatan, aset dalam rekturisasi, kewajiban dalam rekstrukturisasi dan/atau kekayaan yang akan diserahkan atau dialihkan kepada BPPN meskipun telah diatur secara lain dalam suatu kontrak, perjanjian atau peraturan perundang-undangan terkait, dan perusahaan teraviliasi terhadap bank dalam penyehatan (apabila terdapat indikasi bahwa perusahaan terevaluasi tersebut turut serta melakukan pelanggaran ketentuan perbankan, atau turut mengambil keuntungan dari hasil pelanggaran tersebut);
- 3) Dalam rangka penyehatan perbankan dan pengelolaan kekayaan yang berbentuk portofolio kredit, BPPN dapat melaksanakan penyertaan modal sementara;

⁵⁹ Muhammad Dja'is, *Hak... Opcit*, hlm. 34.

- 4) BPPN setiap waktu dapat melakukan divestasi (pengalihan modal) pernyataan modal sementara dengan cara menjual saham kepada pihak lain.
- 5) BPPN berwenang meninjau ulang mengakhiri dan/atau mengubah setiap kontrak yang mengikat Bank Dalam Penyehatan yang menurut pertimbangan BPPN merugikan;
- 6) BPPN berwenang mengosongkan tanah dan/atau bangunan milik atau yang menjadi hak Bank Dalam Penyehatan dan/atau yang dikuasai BPPN oleh pihak lain;
- 7) BPPN berwenang menjual atau mengalihkan aset dalam restrukturisasi dan kewajiban dalam restrukturisasi secara langsung atau secara tidak langsung dengan harga di bawah nilai buku.

4. Penegakan Hukum Responsif Pada Piutang Negara

Hukum responsif mempunyai visi harmonisasi kekuasaan-kekuasaan dan dihilangkannya batas-batas institusional, perbedaan antara ketentuan undang-undang dan keputusan hukum tidak dihapuskan, sebaliknya proses hukum yang bertujuan memperbesar kompetensi institusi hukum.⁶⁰

- a. Desain kelembagaan dalam Penyelesaian piutang negara di bidang perbankan dapat dibangun di atas premis-premis yang diterima menentukan tujuan yang dilayani hukum.

⁶⁰ Philippe Nonet-Philip Selznick, *Law and Society: Toward Responsive Law*, Terjemahan, Raisul Muttaqiem, *Hukum Responsif*, (Bandung: Penerbit Nusamedia, 2007), hlm 176.

- b. Penegakan hukum dalam penyelesaian piutang negara lebih memberi ruang pada tawar menawar (negosiasi) bagi debitur dan dengan tetap menggunakan asas keseimbangan kedudukan kreditur dengan debitur mengesampaikan Hak eksekusi yang melekat pada piutang negara.

Penegakan hukum dalam pandangan hukum responsif, penyelesaian piutang negara perbankan BLBI adalah dalam ranah hukum privat bahwa dalam hukum responsif pemerintah bertindak dalam kapasitas imperatif.⁶¹ Dalam kaitannya dengan bidang piutang negara perbankan pemerintah mengemban tanggung jawab untuk menentukan tujuan-tujuan yang akan dikejar dalam perjanjian yang disiapkan oleh perbankan dan untuk bertindak dalam menangani permasalahan-permasalahan seperti pengendalian kredit macet dan penegasan pelaksanaan penjualan obyek jaminannya. Keputusan-keputusan ini menyatakan dan menetapkan suatu kehendak kebenaran doktrin dalam kontark dan keputusan-keputusan ini mencerminkan dengan baik perlindungan hukum, dan bagaimana kekuatan kebenaran isi kontrak itu dikendalikan dan diaplikasikan sebagai kewajiban hukum.⁶² Pemerintah harus terus mengkondisikan sebagai aktor hukum untuk menetapkan badan-badan dan mekanisme-mekanisme dalam rangka merealisasikan tujuan-tujuan dalam perikatan. Pada prinsipnya, walaupun hanya dengan keberhasilan yang terbatas dalam praktiknya, institusi-institusi yang dibangun untuk menyelesaikan piutang dirancang untuk memberi obyektifitas yang maksimal bagi elaborasi kepentingan individual, termasuk definisi yang

⁶¹ Perintah yang ditegaskan dalam undang-undang harus dilaksanakan oleh debitur.

⁶² Bandingkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 77/PUU-IX/2011 yang menolak keberadaan PUPN. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa piutang bank milik negara adalah bukan piutang negara.

lebih pasti mengenai tujuan yang diterima secara progresif terhadap pilihan-pilihan kebenaran doktrin serta pilihan-pilihan penegakan hukum.

Peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut menghapuskan pasal 19 dan pasal 20 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005. Memiliki kesamaan dengan doktrin hukum responsif dimana faktor utama penyelesaian piutang diletakkan pada distribusi kehendak para pihak. Pihak debitur diberi keleluasaan untuk memenuhi persyaratan kemampuannya melunasi utang pada negara dengan mendapat *reward* berupa penghapusan utang.

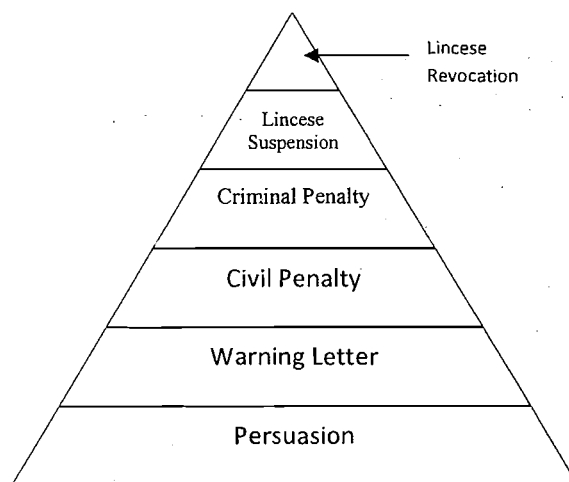
Indikator-indikator untuk penghapusan utang secara virtual telah ditentukan oleh pemerintah dari skor rendah sampai sangat tinggi menurut tingkat perkembangan uatangnya. Bilamana cara penyelesaian PP seperti itu berhasil, berjalan dengan suatu sistem negosiasi dengan *pretense* memenangkan ketertiban yang rendah.⁶³ Pada hakikatnya memberikan hasil akhir yang sama saja dengan mendorong kontraktual yang berubah dengan penghancuran vitalitas pengembalian utang yang penuh kompromi. Dari sudut pandang teori hukum responsif lainnya adalah teori analisis hukum ekonomi yang disebut, “*responsive regulation*” (RR). Teori RR memiliki perbedaan signifikan dengan konsep “*regulatory formalism*” (RF) yang selalu menuntut proses peradilan harus sampai kepada tujuannya, yaitu mengadili dan menghukum seseorang pelaku kejahatan. Konsep RR meletakkan tanggung jawab untuk memelihara dan

⁶³ Menurut Nonet tujuan hukum adalah ketertiban, ketika tujuan menertibkan itu dimenangkan dengan skala responsif, maka hasilnya tidak maksimal. Penegakan hukum menjadi tidak efektif.

mengatur aktivitas diletakkan kepada para pelakunya bukan diletakkan kepada seberapa besar pengaruh negara dalam mengatur perbuatan seorang atau korporasi.

Konsep RR melihat seberapa jauh kesalahan seseorang atas perbuatannya masih dapat diperbaiki tanpa harus melalui penuntutan dan penghukuman sepanjang “*track record*” yang bersangkutan menunjukkan adanya celah untuk perbaikan.

Bertitik tolak pada konsep RR dan RF tersebut di atas Braithwaite mengemukakan konsep “Piramida Peraturan Perundang-undangan” (*regulatory pyramid*) sebagai berikut:



Sumber: Ayres and Braithwaite, 1992

Gambar 2.2. An example of a regulatory pyramid

Penjelasan:

Piramida Regulasi (RR) menerangkan bahwa akar penyelesaian suatu tindak pidana khususnya di bidang korporasi, yaitu harus digunakan model responsif. Tindak pidana seserius apapun harus dimulai dengan negosiasi atau

dialog, kemudian melalui peringatan tertulis, sanksi perdata, sanksi pidana, penangguhan izin usaha, sampai kepada pencabutan izin usaha.

Untuk memperkuat model dialogis, diperlukan suatu hukum yang bersifat responsif (*responsive regulatory*). Hukuman seberat apa pun yang akan dijatuhkan mulai dengan sanksi perdata sampai kepada pencabutan karena telah diawali dengan persuasi dan dialog (pada teori hukum responsif Philippe Nonet - Philip Selznick disebut sebagai upaya negosiasi), dan tidak menimbulkan perasaan tidak adil dan sewenang-wenang.

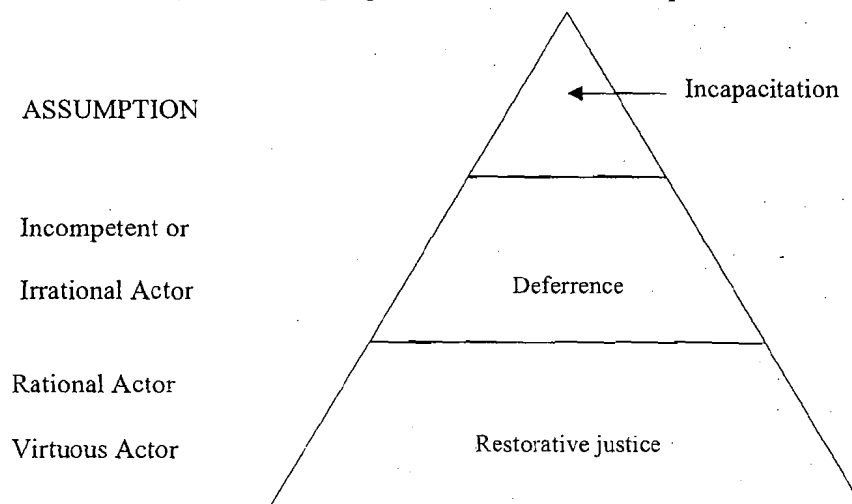
Braithwaite yakin bahwa, konsep piramida pada gambar di atas dapat bekerja efektif dan efisien dalam aktivitas bisnis karena konsep piramida tersebut menawarkan biaya yang murah dan sangat dihormati oleh para pelaku bisnis karena masih memberikan kesempatan kepada korporasi/pelaku bisnis untuk tetap menjalankan aktivitasnya tanpa harus “terusik” oleh proses hukum yang sedang dilakukan terhadapnya, dan masih dapat mencegah timbulnya dampak negatif secara sosial ekonomis dari korporasi yang bersangkutan. Braithwaite selanjutnya menjelaskan sebagai berikut:

“Business regulatory agencies all over the world are today deploying the idea of the responsive regulatory pyramid. It is influential policy idea because it comes up with a way of reconciling the clear empirical evidence that sometimes punishment works and sometimes it backfires, and likewise with persuasion.”⁶⁴

Sekalipun demikian, Braithwaite mengakui konsep RR tidak selalu berhasil ketika tindak pidana korporasi tetap meningkat dan jika hal tersebut terjadi, maka jelas bagi Braithwaite bahwa pelaku bisnis yang bersangkutan ialah

⁶⁴ John Braithwaite, *Rhetorical Justice and Responsive Regulation*, Oxford University Press, 2002, hlm 29-30 dikutip dari Romli Atmasasmita, *Globalisasi Kejahatan Bisnis*, Kencana 2010, hlm. 147.

“*rational actor*” yang memahami risiko yang akan dihadapinya dibandingkan dengan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana tersebut. Berangkat dari pemahaman ini, maka Braithwaite mengemukakan konsep terpadu antara, restoratif, penjeraan, dan penghukuman dalam bentuk piramida berikut ini:



Gambar 2.3. Toward Integration of Restorative, Deterrent and Incapacitative Justice

Penjelasan:

Teori integrasi yang merupakan perpaduan antara keadilan restoratif dan retributif (*deterrence* dan penghukuman) merupakan model ideal untuk menyelesaikan masalah tindak pidana dalam aktivitas perekonomian, perbankan dan yang melibatkan BUMN dengan asumsi bahwa, terhadap pelaku yang beritikad baik, tetapi telah berbuat lalai, sehingga mengakibatkan kerugian (*virtuous actor*) cukup dengan diberikan persuasi (dialog) dengan hukuman peringatan. Terhadap pelaku yang melakukan tindak pidana dengan kalkulasi untung dan rugi (*rational actor*), maka perlu dan pantas dijatuhi hukuman agar jera, yaitu dengan sanksi perdata atau pidana kurungan. Terhadap pelaku yang sulit untuk diperbaiki lagi karena

memang *recidive*, maka pantas dan layak diberikan sanksi penghukuman atau diasingkan sementara waktu dari masyarakat.

Seperti ekonomi, sistem hukum juga adalah mengenai tingkah laku yang rasional. Hukum ingin mempengaruhi perilaku melalui sanksi, seperti hukuman penjara atau ganti rugi. Aspek yang memaksa dari hukum mengasumsikan bahwa orang tahu akan konsekuensinya. Selanjutnya bagaimana konsep-konsep mikro ekonomi tersebut diterapkan terhadap masalah-masalah hukum.

Analisa Ekonomi adalah menentukan pilihan dalam kondisi kelangkaan (*scarcity*). Dalam kelangkaan ekonomi diasumsikan bahwa individu atau masyarakat akan atau harus berusaha untuk memaksimalkan apa yang mereka ingin capai dengan melakukan sesuatu sebaik mungkin dalam keterbatasan sumber daya. Dalam hubungan ini dua konsep efisiensi menjadi penting: Pareto Efficiency (nama seorang ahli ekonomi Italia abad yang lalu) dan “*Kaldor-Hicks Efficiency*” (nama dua ahli ekonomi Inggris).⁶⁵ Pareto efficiency akan bertanya apakah kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut membuat seseorang lebih baik dengan tidak mengakibatkan seseorang bertambah buruk ? Sebaliknya *Kaldor-Hicks Efficiency* akan mengajukan pertanyaan apakah kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut akan menghasilkan keuntungan yang cukup bagi mereka yang mengalami perubahan itu, sehingga ia secara hipotesis dapat memberikan kompensasi kepada mereka yang dirugikan akibat kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut. Pendekatan yang terakhir ini adalah *cost-benefit analysis*.

⁶⁵ Richard Posner, “Economics Analysis of Law” dipetik dari Erman Rajagukguk, *Butir-Butir Hukum Ekonomi*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hlm 13.

Pendekatan “analisa ekonomi atas hukum” menekankan kepada *cost-benefit ratio*, yang kadang-kadang oleh sebagian orang dianggap tidak mendatangkan keadilan. Hal ini tentu dibantah oleh penganut-penganut pendekatan “analisis ekonomi atas hukum”. Pertama dikatakan, bahwa tidak benar ekonom tidak memikirkan keadilan. Dalam usaha menentukan klaim normatif mengenai pembagian pendapatan dan kesejahteraan, seseorang mesti memiliki filosofi politik melebihi pertimbangan ekonomi semata-mata. Kedua, ekonomi menyediakan kerangka di dalam pembahasan di mana keadilan dapat dilakukan. Bila melihat sebab-sebab terjadinya kredit macet unsur-unsur *error omission* (EO) dan *error commision* (EC)⁶⁶ seperti halnya, proses pemberian kredit yang menyimpang, kelalaian dalam mengembalikan kredit, dan keputusan pimpinan perbankan dalam menentukan persetujuan kredit yang mengakibatkan kredit macet maupun pelanggaran prinsip Kehati-hatian Perbankan (*Prudential Banking*). Faktor-faktor gagal bayar pada kredit macet pada sebuah bank adalah faktor *Error Omission* dan *Error Commision*. *Error Ommission* (EO)⁶⁷ adalah timbulnya kredit macet karena memanfaatkan lemahnya peraturan atau ketentuan yang memang belum ada atau sudah ada, tetapi tidak jelas.

Error Ommission jelas motifnya sejak awal tidak baik, dengan kata lain sejak awal niatnya melanggar. Model ini lebih mudah dideteksi karena alat pembuktiannya mudah. *Error Commission* (EC) yang memang tidak ada aturan dan ketentuannya yang dilanggar, tetapi ada motif untuk memanfaatkan belum

⁶⁶ Dari pengalaman praktik apabila terjadi piutang tak tertagih/kredit macet pada sebuah bank penyebabnya hanya ada dua *error omission* dan *error omossion*. Krisna Wijaya, *Analisis Kebijakan perbankan Nasional*, (Jakarta: Kompas Gramedia, 2010), hlm. 151.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 206.

adanya ketentuan atau aturan, sehingga dengan mudah para pejabat bank mengeluarkan kebijakan yang didasari oleh unsur-unsur tertentu. Modus EO sering terjadi pada saat mengambil keuntungan dari penerimaan kredit. Permainan ini sebenarnya sebagai modus klasik, misalnya dalam pemberian liquidity support dalam kasus BLBI, telah dengan sengaja diselewengkan oleh begitu banyak bank, sehingga bukannya kebutuhan dari nasabah yang mendapatkan prioritas. Akan tetapi, justru kebutuhan dari bank itu sendiri beserta kebutuhan dari pihak yang terafiliasi dengan bank, sedangkan modus EC ini digunakan sangat rapih dan melibatkan pejabat bank.

Berdasarkan pengalaman kasus-kasus perbankan nasional yang berkaitan dengan kredit macet persoalannya tidak akan lepas dari EO dan EC. Potensi kerugian negara adalah perbuatan melawan hukum, baik sengaja atau lalai yang dapat mengakibatkan resiko terjadinya kerugian negara di masa yang akan datang. Potensi kerugian negara pada kasus gagal bayar BLBI adalah dipandang sebagai perbuatan gagal bayar. Hukum responsif memberikan solusi bagaimana menemukan cara pendistribusian keuntungan dan kerugian. Terhadap kontrak, bisa saja di antara *principal* mengandung unsur perkiraan, yang dengannya para pihak membayangkan seberapa besar nilai sesuatu bagi mereka di masa datang. Nilai sesuatu dari perluasan berganda ini bergantung kepada kekuatan tawar-menawar yang setara. Pemahaman teori hukum responsif terhadap kontrak adalah tidak berbeda jauh dengan doktrin tekanan paksaan ekonomi bahwa apabila terdapat ketidak seimbangan yang mencolok terkait daya tawar diantara para pihak adalah dengan menarik garis batas antara kontrak-kontrak yang bisa

dibatalkan dengan yang tidak bisa⁶⁸ sesuai hak dan kewajiban. Masalah hubungan kewajiban diajukan untuk melakukan tawar menawar dengan itikad baik ini dengan pencermatan judicial dan administrasi terhadap proposal dasar yang dibuat selama tawar menawar.

Permasalahan yang sering timbul dalam proses ini adalah kekuatan di luar, yaitu paradoks pertimbangan manajerial. Acuan yang paling terkenal di dalam hukum adalah isu tentang hak-hak yang dipertahankan apakah hak dan kewajiban tetap tidak ditentukan dalam kesepakatan tawar menawar yang mengakibatkan adanya kehendak untuk mengajukan arbitrase ataukah merupakan permasalahan yang ada didalam lingkup otoritas manajerial. Zona inti kontrak harus terlindungi, masalah hak-hak yang dipertahankan dan itikad baik dalam tawar menawar (negosiasi) berhubungan secara langsung satu dan lainnya adalah untuk menentukan hak mana yang berada dalam lingkup kewajiban dengan unsur itikad baik pada batasan norma demikian kadar kualitasnya telah tersedia, yaitu sesuai dengan pasal 1338 KUH Perdata. Usaha untuk memperoleh prestasi dalam suatu kontrak yang *default*, keadilan berarti tidak memperlakukan para pihak dan tidak membiarkan mereka para debitur memperlakukan satu sama lain sebagai murni principal yang memenuhi prestasi akan tetapi sebagai petaruh yang dalam situasi macet /default bertindak dalam situasi dengan resiko terbatas dibandingkan resiko /*loss eversion* kreditur yang begitu besar.

Loss eversion /kerugian terhadap kontrak saling pengaruh antara yang telah dan dapat diterima, maka hukum akan mulai memulihkan kesepadan

⁶⁸ Roberto Mangabeira Unger, *The Critical Legal Studies Movement*, London Cambridge University Press 1983, diterjemahkan oleh Narulita Yusron, *Gerakan Study Hukum Kritis*, (Bandung: Nusa Media, 2012), hlm. 116-117.

terkait penunaian atau partisipasi keuntungan dan kerugian, akan tetapi bisa juga terlihat hukum sangat membingungkan dan tidak jelas, sehingga gagasan keadilan akan berubah, yaitu saling memenuhi prestasi menjadi penghubung kesepadan perolehan hasil. Prinsip yang terkait keadilan dalam dua wilayah ini mengatur pembebasan untuk keadaan terhadap pembuatan sebuah kontrak yang diikuti kewajiban pelaksanaannya bila terjadi kerugian. Membiarkan kerugian ditempat mereka berada saat peluncuran kontrak adalah untuk mengantisipasi bagaimana pengandaian sebuah transaksi itu dapat diselesaikan. Apakah melekat dalam penunainya atautkah para pihaknya.

Sebagai bahan perbandingan di negara Amerika Serikat regulasi penyelesaian gagal bayar antara bank dan non-bank menganut paham diskriminasi litigasi.⁶⁹

- a. Penyelesaian kepailitan/gagal bayar pada perbankan dilaksanakan oleh badan pengawas perbankan federal (Federal Deposit Insurance Corporation [FDIC]).
- b. Penyelesaian gagal bayar dan kebangkrutan non-bank melalui jalur pengadilan federal.

Jadi, dalam persoalan penegakan hukum utang piutang (keuangan) bukan saja tergantung pada jenis kontrak akan tetapi dilihat juga bagaimana kontrak itu dilakukan , dan siapakah subjek hukumnya .

Pemerintah Amerika Serikat melalui badan FDIC secara ketat melakukan pengawasan kredit sangat penting , tata kelola pengawasan secara intensif :

⁶⁹ J Bergman, C Bliss, A.Jonson. G Kaufman, *Netting, Financial Contracts, and Banks: The Economic Implication.*- Paper Federal Reserve of Chicago, 2003.

- a. Pemantauan terhadap pemberian kredit yang beresiko dan yang dapat mempengaruhi pelaku pasar.
- b. informasi pada perilaku pengambilan risiko debitur pada perusahaan yang dijalankannya yaitu bagaimana pengambilan keputusan manajerial untuk dapat menghindari pengambilan risiko berlebihan.

Di samping itu juga, pengawasan ini berkaitan dengan adanya perbedaan penyelesaian prioritas hukum terhadap pengambilalihan aset perusahaan yang bangkrut oleh kreditur, kreditur berisiko tidak akan semua memiliki bagian yang sama untuk :

- a. Pengambilalihan aset perusahaan yang bangkrut/gagal bayar tergantung pada kapan perjanjian kredit itu dilaksanakan, sehingga pengambilalihan aset oleh kreditur berdasarkan senioritas kontrak.
- b. biaya-biaya yang dikeluarkan perlu diperhatikan karena adanya penSeleksian berdasarkan senioritas kontrak , sehingga untuk mengetahui hal ini maka biaya sangat mahal.
- c. bila terjadi gagal bayar, pada jenis kontrak yang sama tidak akan mendapat manfaat yang sama karena pengambilalihan aset debitur tergantung pada kedudukan kreditur dan debitur gagal bayar.
- d. Kontrak yang sama dalam pengisian suku bunga untuk perusahaan yang sama sesuai dengan kerugian diperkirakan, jika terjadi *default*. Pengurusannya tidak akan mendapatkan manfaat yang sama. Sebagai contoh, tidak menjamin bahwa kreditur belakangan (*junior*) mengenakan suku bunga yang lebih rendah dapat mendorong kemajuan debitur

dibandingkan dengan kreditur terdahulu (*senior*) yang mengenakan tingkat bunga yang lebih tinggi, akan dapat pengembalian aset sesuai dengan pengaruhnya yang intens terhadap jumlah pemberian kreditnya.

Hubungan antara struktur modal dan intensitas pengawasan sangat penting terutama untuk perbankan oleh karena itu pemerintah sebagai penerima dan pengelola pembayar pajak harus melakukan hal-hal sebagai berikut :

- a. Kreditur beresiko harus dijamin dengan penyediaan asuransi deposito (oleh FDIC di AS).
- b. dan penyediaan jasa kliring pembayaran oleh bank sentral. kerugian kreditor swasta (deposan) yang sering menjadi perhatian kebijakan publik sebagai efek bisa tumpah ke sektor ekonomi lainnya dan mempengaruhi aktivitas ekonomi makro, yang disebut "risiko sistemik".
- c. Dalam hal kegagalan bank yang tidak diasuransikan rekening deposan juga mungkin sementara beku dan akses ditolak selama proses penyelesaian, sebagai catatan diverifikasi dan/atau aset dilikuidasi dan hasil yang dikumpulkan oleh penerima. Ini mungkin menjadi beban khusus pada kreditur bank-bank bermasalah, banyak yang dapat diharapkan nilai jangka pendek, sifat yang sangat cair dari banyak deposito mereka dan klaim lainnya. Setiap berkepanjangan, pembekuan umum account tersebut mungkin memiliki efek *spillover* negatif yang signifikan terhadap pasar keuangan dan ekonomi makro.

C. Mekanisme Penyelesaian Utang BLBI.

Mekanisme penyelesaian utang BLBI sangat dipengaruhi oleh teori hukum ekonomi, yaitu digunakannya teori pilihan rasional.⁷⁰ Pola pendekatan analisis ilmu ekonomi terhadap kebijakan hukum akan berhasil dengan baik jika tidak ada intervensi terhadap proses pelaksanaannya, seperti contoh berikut ini, yaitu mengenai penerapan teori pilihan rasional.

Teori pilihan rasional dalam pemberantasan korupsi di Indonesia pernah dikemukakan ketika masa pemerintahan Megawati dimana Jaksa Agung M Rachman menghadapi kasus BLBI. Ketika itu, pemerintah dihadapkan pada “keadaan dilematis” dengan berbagai intervensi terutama dari IMF dan Bank Dunia untuk segera menyelesaikan masalah krisis ekonomi dan keuangan, yaitu melalui prosedur “*Release and Discharge*”. Adapun pada saat yang sama, kepolisian dan kejaksaan agung tengah melakukan penyidikan terhadap para bankir yang telah ditetapkan sebagai tersangka.

Pertanyaan yang diajukan oleh Jaksa Agung dalam sidang kabinet ketika itu adalah persoalan BLBI akan diselesaikan dengan tujuan memenjarakan pelaku perbankan atau uang yang dikembalikan.⁷¹ Jawaban pemerintah ketika itu, yaitu pengembalian uang lebih diutamakan daripada memenjarakan pelakunya. Namun, dalam pelaksanaan kebijakan ini karena kurang pengawasan telah terjadi manipulasi bukti dokumen dan perilaku koruptif dari pelaku, oknum BPPN dan penegak hukum. Pemerintah telah dihadapkan pada dua pilihan terhadap

⁷⁰ *Ibid*, hlm 208.

⁷¹ Romli Atmasasmita, *Globalisasi Kejahatan Bisnis*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 87.

penyelesaian kewajiban para pemegang saham bank penerima BLBI, yaitu melalui penyelesaian

1. dengan *out of court settlement* atau negosiasi bersama untuk mencari solusi;
2. dengan *court settlement* secara perdata atau pidana atau ketatanegaraan.⁷²

Pendapat saat itu mengemukakan bahwa pemerintah dihadapkan pada suatu kondisi yang dilematis karena satu sisi pemerintah harus mengaktualisasikan supremasi hukum yang dapat memberikan kepastian yang menjadi paradigma kehidupan bermasyarakat dan berbangsa, dengan konsekuensi tindakan yang melanggar hukum harus diselesaikan melalui proses hukum yang berlaku. Namun, di sisi lain pemerintah dihadapkan pada kondisi bahwa *judicial court* bukan merupakan jaminan utama untuk mengamankan aset yang harus dimiliki oleh negara dalam kerangka mengembalikan kekayaan negara yang berada ditangan pihak swasta dengan jumlah yang sangat besar. Pemerintah kemudian memilih alternatif menerapkan kebijakan yang menyelesaikan kewajiban para pemegang saham lama mayoritas melalui mekanisme *MSAA*, *MRNIA*, *APU* Dan *Realese And Discharge*.

1. Master Settlement and Aquisition Agreement (MSAA)

MSAA merupakan suatu perjanjian penyelesaian kewajiban lewat penyerahan aset. Penyerahan itu langsung melalui akuisisi oleh aset BPPN atau lewat yang ditunjuknya. MSAA ini berlaku terhadap pemegang saham pengendali

⁷² M. Ali Said Kasim, BPPN dan BLBI, Sebuah Rekontruksi Periode Awal Penyelamatan Perbankan Nasional. Dalam Pertemuan yang dipimpin oleh Menkeu Ekkuwasbang Ir Hartarto, pada akhir Agustus 1998 yang dihadiri oleh Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, Ketua Bappenas, Kapolri, Jaksa Agung dan BPKP, dalam Kusumaningtuti SS, *Peranan Hukum Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm 188.

(PSP) bank yang masih memiliki harta cukup untuk menyelesaikan kewajibannya terhadap pemerintah.

MSAA ini dibedakan menjadi dua :

- a. MSAA terhadap pemegang saham pengendali bank berstatus bank beku operasi (BBO) dan bank beku kegiatan usaha (BBKU) di dalamnya diatur bagaimana penyerahan BLBI dan kredit yang melanggar batas minimal pemberian kredit (BMPK).
- b. MSAA terhadap pemegang saham pengendali bank *take over* seperti Bank Central Asia. Disini hanya dimuat penyelesaian kredit yang melanggar BMPK. Penyelesaian BLBI pada bank jenis ini dilakukan melalui proses rekapitulasi, yaitu dengan cara mengkonversi tagihan BLBI menjadi penyertaan pemerintah pada bank.

Sebagai contoh kasus MSAA Sjamsul Nursalim pemilik saham mayoritas Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI) klausula *release and discharge* (pembebasan dan penghentian) dalam pasal 2 dan 5 MSAA. Secara ringkas pasal itu menyatakan bahwa bank setelah dilakukan penyelesaian oleh Sjamsul Nursalim, maka BPPN akan:

- a. membebaskan dan mengembalikan jaminan BLBI kepada pemegang saham.
- b. membebaskan pemegang saham dari kewajiban BLBI, membebaskan bank dari kewajiban pembayaran BLBI,
- c. membebaskan direktur dan komisaris bank dari kewajiban sebagai akibat tindakan yang dilakukan atas perintah BPPN setelah tanggal 21 Agustus 1998.

1) Substansi MSAA

Substansi penting pada perjanjian penyelesaian kewajiban BLBI melalui pola MSAA yang dibuat antara pemegang saham dari bank-bank penerima BLBI dengan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (selanjutnya disebut BPPN), yang disebut juga dengan perjanjian penyelesaian akuisisi utama, dengan memuat substansi sebagai berikut :

a. Penyelesaian Transaksi dan Pembebasan Kewajiban Pemegang

Saham, Pada bagian ini disepakati adanya pemenuhan prestasi oleh Pemegang Saham secara penuh. Pemenuhan prestasi ini adalah pemenuhan atas pinjaman afiliasi dan dukungan likuiditas. Selanjutnya, pada bagian ini diatur mengenai pembayaran (prestasi Pemegang Saham) tunai awal, yang dilanjutkan dengan pemberian kuasa untuk semua saham akuisisi, dengan adanya pembayaran tunai awal (prestasi Pemegang Saham), maka telah ada indikasi itikad baik dari Pemegang Saham untuk menyelesaikan keseluruhan kewajibannya. Pada bagian ini juga telah disepakati adanya kontrak manajemen dalam melaksanakan kewajiban pengelolaan, yang berkelanjutan, bisnis. Hassan Haykal berpendapat bahwa dalam kontrak manajemen ini Para Pemegang Saham harus memegang prinsip-prinsip pengelolaan dalam penyelesaian kewajiban (akuisisi utama). Kemudian masih pada bagian ini, diatur penetapan pengaturan jaminan *holdback*⁷³

⁷³ Yang dimaksud dengan *holdback* berarti saham-saham dan aset tambahan yang dimiliki oleh Para Pemegang Saham dan Pihak Terkait mereka dalam Perusahaan Akuisisi atau aset lainnya yang tercantum dalam perjanjian *Master Settlement Acquisition Agreement* (MSAA) ditambah semua hak kepemilikan dan kepentingan Para Pemegang Saham dalam CJ Holdco.

dan pembentukan CJ. Holdco⁷⁴ yang selanjutnya mengatur penyelesaian pinjaman afiliasi dan pengakhiran hutang antar perusahaan. Pada bagian pengakhiran hutang ini, terdapat beberapa klausula pemaaf.

“...memaafkan dan atau menyebabkan semua hutang antar perusahaan yang tidak dikonversikan dari perusahaan akuisisi tersebut tidak laik untuk dibayarkan.”

Menurut Hassanain Haykal,⁷⁵ unsur pemaaf pada klausula di atas, bertujuan untuk menghapuskan utang antar perusahaan. Maka, dengan demikian perikatan mengenai utang antar perusahaan tersebut menjadi hapus pula. Menurut Pasal 1381 KUHPdata, perikatan hapus karena :

- 1) karena pembayaran;
- 2) karena penawaran pembayaran tunai, diikuti dengan penyimpanan atau penitipan;
- 3) karena pembaharuan utang;
- 4) karena perjumpaan utang atau kompensasi;
- 5) karena percampuran utang;
- 6) karena pembebasan utang;
- 7) karena musnahnya barang yang terutang;
- 8) karena kebatalan atau pembatalan;
- 9) karena berlakunya suatu syarat-batal ;
- 10) karena lewatnya waktu.

⁷⁴ Perusahaan Perseroan Terbatas Indonesia yang didirikan untuk mengelola aset-aset yang dijaminan eks Pemegang Saham dalam rangka menyelesaikan kewajibannya, terutama yang melalui mekanisme atau pola *Master Settlement Acquisition Agreement* (MSAA) atau *Master Refinancing Note Issuance Agreement* (MRNIA).

⁷⁵ Hassanain Haykal, *Perjanjian Penyelesaian Kewajiban BLBI Dalam Bentuk MSAA Dan Pergeseran Hukum Privat Ke Hukum Publik Dalam Penerapan Klausula R & D*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Parahiyangan, 2007. halm 201 -232.

Klausul serupa diatas terdapat dalam kutipan pasal berikut ini :

“berdasarkan pemenuhan syarat-syarat BPPN atas kebijakannya sendiri, maka setiap transaksi yang dispesifikan di dalam ketentuansampai...di sini telah diselesaikan sesuai dengan ketentuan dan syarat-syarat yang ditentukan dalam perjanjian, dan bahwa semua syarat-syarat yang preseden dengan penutupan transaksi dari setiap transaksi semacam ini yang dispesifikan dalam perjanjian ini, termasuk semua syarat-syarat yang dispesifikasikan dalam bagian...dan.... Di sini, telah dipenuhi (atau, apabila tidak diselesaikan, dikesampingkan oleh BPPN, maka: pelanggaran undang-undangan dan peraturan sehubungan dengan pinjaman afiliasi dan pinjaman-pinjaman lainnya yang digolongkan dan kategorisasikan sebagai melebihi batas peminjaman sah (pinjaman BMPK) akan dianggap telah direktifikasi dan diselesaikan.” Berdasarkan rumusan klausula di atas, menurut Haykal memberikan analisa bahwa dengan dipenuhinya transaksi (kewajiban) dari para Pemegang Saham, maka hal yang berkaitan dengan pelanggaran peraturan perundang-undangan akan dikesampingkan. Upaya mengesampingkan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan telah menggambarkan adanya unsur publik yang termasuk perikatan bersumber undang-undang . Namun dengan dihapuskannya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan oleh perjanjian seakan-akan hukum privat memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan hukum publik.

- b. **Penutupan transaksi**, mengatur tentang penutupan transaksi, penyerahan umum Pemegang Saham, berikut tenggang waktu penyerahan. Pada bagian ini juga terdapat klausula pemaaf, yaitu:

“ Pembebasan oleh BPPN berdasarkan persyaratan BPPN atas kebijakannya sendiri, bahwa semua penyerahan yang disyaratkan sesuai dengan ketentuan bagian-bagian sebelumnya dari bagian...telah dibuat sesuai dengan syarat-syaratnya, dan dengan tunduk pada bagian..., maka BPPN akan menyerahkan pembebasan tersebut yang ditentukan dalam ketentuan bagian...” .

Pembebasan oleh BPPN berdasarkan atas kebijakannya sendiri di atas merupakan bentuk kompensasi atas dipenuhinya syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan oleh Pemegang Saham dalam penutupan transaksi.

Dengan demikian, dapat digambarkan bahwa kewajiban dari Pemegang Saham adalah pemenuhan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan mengenai

penutupan transaksi, sedangkan hak dari Pemegang Saham adalah memperoleh pembebasan.

c. Pernyataan dan Jaminan Umum dari Pemegang Saham

Bagian ini mengatur tentang kekuasaan dan wewenang pemegang saham, berikut pihak terkaitnya untuk melaksanakan perjanjian. Di samping itu, bagian ini mengatur pula tentang hak atas saham akuisisi, kapitalisasi dan pemegang saham-saham akuisisi, valuasi, ijin dan persetujuan. Lebih lanjut pada bagian ini terdapat suatu pernyataan dari Pemegang Saham mengenai pernyataan secara tertulis mengenai pelanggaran ketentuan hukum perundangundangan. Adapun rumusan tersebut :

“ Para Pemegang Saham telah sepenuhnya mengungkapkan secara tertulis kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) fakta dan semua fakta material dan informasi yang berkenaan dengan bank yang sejauh pengetahuan Pemegang Saham sesungguhnya akan mengindikasikan adanya dari atau semua yang relevan dengan pelanggaran ketentuan hukum perundang-undangan, keputusan, peraturan, pedoman atau persyaratan lainnya yang mengikat atas atau secara biasa mensyaratkan untuk diamati oleh bank dan/atau bank-bank di Indonesia secara umum dan/atau masalah pemegang saham mereka, komisaris, direktur, pejabat, karyawan, wakil dan agen.”

Rumusan klausula di atas merupakan salah satu bentuk pengungkapan atau pengakuan Pemegang Saham atas dilakukannya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, di mana fakta-fakta yang diungkapkan merupakan bukti telah adanya suatu tindakan pelanggaran. Tindakan pelanggaran tersebut, oleh beberapa pasal dalam perjanjian MSAA akan dibebaskan. Di samping itu, bagian ini mengatur tentang negosiasi, pialang dan penemu, dukungan likuiditas, serta daftar pengungkapan.

d. Pernyataan dan Jaminan Pemegang Saham sehubungan dengan perusahaan akuisisi

Bagian ini mengatur tentang organisasi dan kualifikasi, laporan keuangan, tentang kewajiban material dari perusahaan akuisisi, perubahan neraca perusahaan akuisisi, litigasi proses hukum, kesesuaian dengan ketentuan undang-undang, hak kepemilikan properti, instalasi dan perlengkapan, asuransi, lindung lingkungan, hak kekayaan, perpajakan. Di samping itu bagian ini juga mengatur tentang kontrak dan komitmen tentang pernyataan perusahaan akuisisi yang tidak terlibat dalam:

- a) hutang, hak tanggungan, nota, kewajiban cicilan, perjanjian atau instrumen lainnya berkenaan dengan peminjaman uang atau jaminan atas kewajiban untuk peminjaman uang; perjanjian kontrak untuk pembelian penjualan untuk barang-barang jasa-jasa yang diadakan dalam kelangsungan bisnis biasa yang melibatkan penerimaan atau pembayaran lebih dari daftar pengungkapan perjanjian yang akan membatasi kebebasan dari perusahaan akuisisi untuk bersaing dalam bidang usahanya atau dengan pihak manapun;
- b) nilai tawar menawar bersama atau kontrak bersama atau perjanjian bersama. Selanjutnya bagian ini mengatur tentang kepentingan Insider, hutang antar perusahaan, jaminan kontrak, rekening piutang, penaksiran aset-aset material, kontrak usaha, inventaris, kendaraan, pembukuan dan catatan. Pasal-pasal dalam bagian ini menurut Haykal, merupakan suatu bentuk prestasi (kewajiban) yang harus dilakukan

oleh Pemegang Saham. Kewajiban tersebut merupakan salah satu unsur dari perjanjian, yang mana dengan sendirinya kewajiban tersebut akan mengikat Pemegang Saham.

- c) Pernyataan dan Jaminan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) . Pada bagian ini, hanya terdapat substansi yang menyatakan keberadaan organisasi Badan Penyehatan Perbankan Nasional, beserta kewenangan dan pengaruh mengikatnya terhadap perjanjian MSAA ini. Substansi yang terdapat pada bagian merupakan berupa bentuk penegasan dari BPPN sebagai badan Pemerintah Republik Indonesia, di mana dengan kedudukannya BPPN cakap dan wenang untuk melaksanakan segala syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan yang terdapat pada MSAA. Sehingga, dengan kedudukan masing-masing pihak yang mempunyai kecakapan dan kewenangan (sebagai salah satu syarat sah nya perjanjian), maka perjanjian akan mengikat para pihak.
- d) Kewajiban dari perusahaan yang dikendalikan, pihak terkait dan Pemegang Saham. Bagian ini mengatur tentang akses informasi yang harus diberikan oleh Pemegang Saham beserta pihak terkaitnya kepada BPPN. Di samping itu diatur pula mengenai pengungkapan, pemberitahuan dan pemulihan (di sini para Pemegang Saham akan memberikan informasi kepada BPPN mengenai pemulihan-pemulihan atas pelanggaran perjanjian). Selanjutnya bagian ini mengatur tentang pelaksanaan usaha akuisisi perusahaan sebelum tanggal penutupan

transaksi, non-kompetisi, serta asuransi dan kerjasama pasca penutupan asuransi, penunjukan direksi, manajemen CJ Holdco dan perusahaan-perusahaan yang dikendalikan, negosiasi

- e) Syarat-syarat atas kewajiban Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Bagian ini mengatur tentang penyelesaian transaksi dari BPPN mengenai pelepasan jaminan likuiditas atau dukungan likuiditas, yang tunduk kepada syarat-syarat dan ketentuan perjanjian ini, terkecuali dibebaskan oleh BPPN. Di samping itu bagian mengatur tentang pernyataan dan janji akad, pemeriksaan yang memenuhi persyaratan, tidak ada perubahan yang merugikan secara material, pelepasan hak gadai, Penasihat Hukum, hak kepemilikan saham akuisisi, survai lingkungan dan dokumen-dokumen lainnya.
- f) Operasi CJ Holdco. Bagian ini mengatur tentang hak suara, penjualan perusahaan akuisisi, batas atas dividen, pembelian saham BPPN di CJ Holdco, penjualan saham Pemegang Saham.
- g) Indemnifikasi/Ganti Rugi. Pada bagian ini diatur mengenai keberlakuan menerus jaminan dari Pemegang Saham, ganti rugi, keberlakuan menerus kewajiban indemnitas, *holdback*, prosedur untuk indemnifikasi bagi klaim pihak ketiga, prosedur untuk indemnifikasi (menjaga untuk tidak dirugikan dari klaim-klaim lain), prosedur dan berlakunya pemutusan, penunjukan kembali perusahaan yang tidak dikendalikan.

h) Ketentuan Lain. Pada bagian ini diatur mengenai pembebasan, sehingga terdapat klausula pembebas yang berbunyi :

- b. “ Pihak manapun di sini dapat dengan pemberitahuan tertulis kepada pihak lainnya di sini dan sejauh diijinkan oleh ketentuan hukum perundang-undangan, (i) salah satu syarat-syarat atas kewajibannya dibawah ini atau memperpanjang waktu untuk kinerja dari salah satu kewajiban atau tindakan apapun dari pihak lainnya disini; (ii) membebaskan ketidakcermatan dalam pernyataan dan jaminan apapun yang dibuat kepada pihak yang terlibat di sini atau dalam dokumen apapun yang diserahkan sesuai dengan ketentuan di sini; dan (iii) membebaskan kesesuaian pemenuhan dengan janji atau dari pihak lainnya disini yang tercakup dengan Perjanjian ini namun hanya sejauh bahwa pihak tersebut memberikan pembebas ini merupakan wakil orang yang melakukan Perjanjian ini.
- c. Tindakan apapun sesuai dengan Perjanjian ini tidak akan diambil termasuk namun tidak terbatas pada penyidikan atau oleh atas nama pihak di sini akan dianggap untuk merupakan suatu pembebas oleh pihak yang mengambil tindakan untuk disesuaikan dengan pernyataan, jaminan, syarat, Perjanjian yang terkandung di sini.
- d. Pembebasan dan pelanggaran dari satu atau lebih ketentuan Perjanjian ini tidak akan dianggap atau ditafsirkan sebagai suatu pembebas atas pelanggaran lain apapun atau pelanggaran berikutnya dari ketentuan yang sama. Tanpa mengabaikan apapun yang tercakup disini yang bertentangan, maka tidak ada satupun ketentuan dalam Perjanjian ini yang akan dianggap untuk merupakan satu pembebas oleh BPPN atau salah satu dari haknya sesuai dengan ketentuan atau berkenaan dengan Pinjaman Afiliasi,
- e. Dukungan Likuiditas dan/atau Jaminan Likuiditas terkecuali dan sampai pembebas atau pelepasan ini dinyatakan dengan tegas oleh BPPN secara tertulis.”
- f. Di samping itu, bagian ini juga mengatur tentang pembayaran pajak, pengeluaran transaksional, kewajiban bersama, *non-recourse*, undang-undang yang mengatur, wilayah yuridiksi, duplikasi, pihak-pihak ketiga dan keberlakuan.

Substansi dalam MSAA sebagaimana dikemukakan di atas telah memenuhi unsur sepakat yang tunduk pada hukum perikatan bersumber perjanjian dalam kaidah pasal 1320 BW. Hal ini dapat dilihat dari beberapa prestasi yang dilakukan

oleh para pihak yang merupakan pernyataan kehendak dari keduanya. mendasarkan kesepakatan para pihak pada teori pengetahuan (*vernemingsstheorie*), di mana menurut teori ini bahwa kesepakatan itu terjadi pada saat pihak yang menawarkan sudah mengetahui bahwa penawarannya diterima. Hal ini dapat dilihat dari adanya kesanggupan Pemegang Saham memenuhi syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh BPPN⁷⁶.

Salah satu bentuk konkrit dari pernyataan kehendak dari para pihak adalah adanya kesepakatan untuk menyelesaikan transaksi (hal ini terdapat pada bagian penyelesaian transaksi dan pembebasan kewajiban pemegang saham). Sedangkan bila dilihat dari unsur kecakapan, para pihak dalam perjanjian MSAA dianggap telah cakap dan wenang. Adapun objek dari perjanjian MSAA adalah penyelesaian kewajiban Bantuan Likuiditas Bank Indonesia. Pada dasarnya substansi perjanjian penyelesaian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia melalui pola MSAA merupakan pernyataan kehendak dari para pihak. Namun demikian, pada substansi perjanjian MSAA tersebut pernyataan kehendak dari salah satu pihak mengandung unsur perbuatan yang dikehendaki.

2) Rumusan Perjanjian MSAA

a) Pembebasan dan Pelepasan BPPN.

Berdasarkan atas pemenuhan syarat-syarat BPPN atas kebijakannya sendiri, maka setiap transaksi yang dispesifikasikan dalam ketentuan⁷⁷

⁷⁶ Lihat jurisprudensi Mahkamah Agung 1973 Nomor 791 /Sip /1972 “ Pasal 1338 BW masih tetap berlaku dalam hukum perjanjian ,oleh sebab itu sesuai dengan Putusan Pengadilan Tinggi pihak-pihak harus mentaati apa yang telah mereka setuju ,dan yang telah dikukuhkan dalam akta otentik, (dipetik dari Hassanain Haykal, *op.cit.*, hlm. 234)

⁷⁷ Bagian 2.2 sampai 2.11 memuat pengakuan PPDS, Pembayaran Tunai Awal, Kontrak Manajemen, Surat Kuasa Pemegang Saham, Penetapan Pengaturan Jaminan *Holdback*,

telah diselesaikan sesuai dengan ketentuan dan syarat-syarat yang ditentukan dalam Perjanjian ini, dan bahwa semua syarat-syarat yang preseden dengan penutupan transaksi dari setiap transaksi semacam ini yang dispesifikasikan dalam Perjanjian ini, termasuk semua syarat-syarat yang dispesifikasi telah dipenuhi (atau apabila tidak diselesaikan, maka dikesampingkan oleh BPPN). Pelanggaran perundang-undangan dan peraturan sehubungan dengan Pinjaman Afiliasi dan pinjaman-pinjaman lainnya yang digolongkan dan dikategorisasikan sebagai melebihi batas peminjaman sah (Pinjaman BMPK) akan dianggap telah direktifikasi dan diselesaikan. BPPN dan Kantor Jaksa Agung (sehubungan dengan Kantor Jaksa Agung, sejauh bahwa Jaksa Agung telah mengetahui atau meratifikasi Perjanjian ini secara tertulis dan menandatangani halaman tanda tangan di sini atau lainnya), tidak akan memulai atau melakukan tuntutan tindakan hukum apapun, atau menegakkan hak hukum yang BPPN atau Kantor)Jaksa Agung dapat miliki terhadap Bank tersebut, para pemegang saham, para komisaris, direksi, dan para pejabat sehubungan dengan masalah-masalah apapun yang terkait dengan pelanggaran undang-undang dan peraturan terkait dengan Pinjaman Afiliasi atau masalah apapun yang terkait dengan Dukungan Likuiditas. BPPN akan melepaskan dan membebaskan: para Pemegang Saham berkewajiban selanjutnya sesuai dengan ketentuan Jaminan Likuiditas dan sesuai dengan ketentuan jaminan agunan atau pengaturan dan jaminan yang diberikan oleh para Pemegang Saham berkenaan dengan pinjaman afiliasi (yang tunduk kepada *hold back aset*) yang sesuai dengan ketentuan dan hak BPPN untuk

Pembentukan CJ.Holdco, Penyelesaian Pinjaman Afiliasi, Pengakhiran Hutang Antar Perusahaan Pada Perusahaan Akuisisi, Pembayaran Kembali dari Pinjaman Afiliasi dengan Saham Akuisisi, dan Saham Akuisisi Terdaftar.

mereinstat (mengembalikan kepada kondisi/posisi semula) liabilitas/kewajiban, atas kebijakannya sendiri, apabila (x) BPPN mempunyai alasan untuk meyakini bahwa pernyataan atau jaminan apapun oleh para Pemegang Saham di sini tidaklah benar, ketika dibuat atau disuplementasikan, atau (y) Pemegang Saham atau Pihak Terkait telah melanggar kewajiban apapun di sini, atau dokumen apapun yang dimaksudkan di sini, atau (z) transaksi apapun yang dimaksudkan di sini yang telah dihapuskan, dibalikkan, atau dinyatakan sebagai tidak absah oleh ketentuan peradilan apapun atau lainnya); Bank dari kewajiban/liabilitas lebih lanjut untuk pembayaran kembali dukungan likuiditas dan sesuai dengan ketentuan jaminan likuiditas; dan para peminjam yang relevan dan para Pemegang Saham liabilitas/kewajiban lebih lanjut untuk pembayaran kembali pinjaman afiliasi kepada Bank.

Contoh Pembebasan Syamsul Nursalim oleh BPPN.

Berdasarkan ketentuan yang disepakai dalam perjanjian yang tercantum pada Realease and Discharge sebagaimana dimaksudkan pada formulasi di atas dengan demikian atas kewenangannya maka BPPN dengan kebijakannya sendiri pada tanggal 25 Mei 1999, mengeluarkan surat keputusan yang ditandatangani oleh Deputy Ketua BPPN tentang perintah yang menegaskan bahwa Samsul Nursalim dan BDNI dibebaskan dari kewajiban BLBI. Jumlah BLBI yang telah diselesaikan melalui mekanisme MSAA telah memenuhi persyaratan sehingga akan menyerahkan pembebasan tersebut kepada yang bersangkutan dan bank-bank yang dimaksudkan pada keputusan tersebut dalam katagori masuk dalam

bank beku operasi, yakni BDNI, Bank Surya, Bank Hokindo, Bank Modern serta Bank Umum Nasional adalah sebesar Rp. 53,6 triliun⁷⁸

b) Prosedur Pola Penyelesaian MSAA :

- 1) PPS bank mengalih-alih kewajiban atas pinjaman kepada pihak terkait (BMPK), sehingga pinjaman dari bank kepada pihak terkait beralih menjadi pinjaman kepada PPS bank.
- 2) Bank melakukan pengalihan kredit yang melanggar BMPK (*affiliated loan*/pinjaman kepada pihak terkait) tersebut kepada BPPN. Dan atas pengalihan ini, BPPN/Menteri Keuangan membayar dengan menerbitkan obligasi Pemerintah. Setelah pengalihan ini, BPPN berstatus sebagai kreditur dari PPS bank.
- 3) PPS bank (sekarang debitur dari BPPN) menyerahkan asetnya (berupa saham-saham) kepada AV/Holding Company dengan suatu *transfer agreement*. Atas penyerahan aset ini, PPS bank menerima pembayaran berupa Promissory Notes yang dapat dikonversi menjadi Convertible Bond, yang sewaktu-waktu bisa dikonversi menjadi saham pada AV/Holding Company.
- 4) PPS bank menyerahkan Promissory Notes yang diterima dari AV/Holding Company kepada BPPN sebagai pembayaran atas kewajiban yang terhutang.
- 5) Pada saat dilakukan penyerahan aset oleh PPS bank seperti diuraikan pada huruf 3 di atas, konsultan BPPN melakukan penelitian atas aset yang diserahkan mengenai kesesuaiannya dengan *Disclosure, Representation &*

⁷⁸ Bank Indonesia, *Mengurai Benang Kusut BLBI*, (Jakarta: Penerbit BI, 2002), hlm 100.

Warranties yang dinyatakan oleh PPS bank atas assets tersebut. *Disclosure* merupakan pernyataan mengenai kondisi aset yang diserahkan, yang dibuat oleh PPS bank sebelum penyerahan aset dan dilekatkan pada MSAA. *Representation and Warranties* merupakan pernyataan yang dibuat oleh PPS bank yang menjamin bahwa tidak ada gugatan dari pihak ketiga atas aset yang diserahkan dan apabila ada gugatan, maka pihak yang menyerahkan (PPS bank) akan mengganti aset dengan aset lain atau menanggung gugatan tersebut Sebagai jaminan atas kebenaran dari *Disclosure, Representation & Warranties*, PPS bank menyerahkan aset selain dari aset yang digunakan untuk membayar kewajiban, kepada pihak ketiga yang independen. Misalnya, BDNI menyerahkan aset kepada Chase Manhattan Bank Singapore. Aset yang diserahkan untuk menjamin kebenaran *Disclosure, Representation & Warranties* disebut sebagai *Holdback Assets* atau *Escrow*. Pencairan aset ini hanya dapat dilakukan atas permintaan BPPN.

- 6) Setelah aset diserahkan kepada AV dan BPPN melalui AV/Holding Company menerima penyerahan tersebut (*closing*), berarti para pihak telah melaksanakan kewajiban dan menerima haknya. Sehingga, PPS bank dianggap telah menyelesaikan kewajibannya secara tuntas (*settlement*).
- 7) MSAA juga mengatur mengenai Release and Discharge (R & D). R & D dapat diterbitkan selama proses penyelesaian atau setelah proses penyelesaian berakhir (*closing*). Namun demikian, R & D yang dapat disamakan dengan kuitansi adalah yang jumlahnya sesuai dengan jumlah yang diterima sebagai

pembayaran. Artinya, kalau jumlah yang dibayar baru 30% maka R & D juga hanya menyebutkan angka 30%.

c) Prosedur Penilaian Aset

Aset yang diserahkan sebagai pembayaran kewajiban PPS bank, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, dinilai oleh konsultan yang independen dengan menggunakan asumsi "*normal economic condition*". Artinya, penilaian dilakukan dengan dasar kondisi ekonomi yang normal/wajar, bukan nilai pada waktu krisis dengan dasar pemikiran sebagai berikut :

- 1) digunakan karena setelah aset diserahkan, perubahan nilai aset, naik maupun turun, tidak lagi bergantung pada para pihak yang menyerahkan dan menerimanya, melainkan bergantung pada kondisi ekonomi dan politik yang terjadi. Dengan demikian apabila pemerintah berharap agar nilai aset tidak turun atau bahkan naik, pemerintah harus berusaha untuk menciptakan kondisi kestabilan ekonomi dan politik tersebut.
- 2) adalah penilaian aset dilakukan dalam mata uang US Dollar dengan penetapan kurs untuk AS\$1 sama dengan Rp11.075. Kewajiban PPS bank dalam AS Dollar juga ditetapkan menggunakan kurs yang sama. Dengan demikian apabila sekarang dilakukan pengungkapan jumlah kewajiban (hutang) dan jumlah pembayaran (aset) dalam rupiah, tentunya harus dengan memperhatikan perbedaan kurs asumsi dan kurs sekarang.

2. *Master Refinancing Note Issuance Agreement (MRNIA)* atau disebut juga *Master Recognition Arrangement (MRA)*

MRNIA berlaku terhadap pemegang saham pengendali bank, yang asetnya tidak mencukupi untuk membayar utangnya kepada pemerintah. Dalam perjanjian ini pemegang saham mengakui bahwa penyelesaian kewajibannya belum selesai tuntas karena sebagian uangnya telah dibayar tunai dan sisanya belum bisa dibayar penuh lewat penyerahan aset. Oleh karena itu, maka pemegang saham pengendali menyerahkan daftar aset yang dimasukkan dalam jaminan pribadi (*personal guarantee*) bank untuk melunasi kewajibannya, sesuai batas waktu yang ditetapkan.

Penyelesaian dengan mekanisme MRNIA ini ,belum ada yang sudah menyelesaikan/membayar kewajibannya. Misalnya dalam kasus Bank Danamon, pemegang saham baru membayar sebagian kewajibannya secara tunai. Penyerahan aset untuk melunasi utang sisanya belum dilakukan karena aset yang diserahkan itu oleh konsultan independen harganya dinilai tidak mencukupi. Aset ini kemudian dimasukan dalam daftar *personal guarantee* pemegang saham pengendali sebagai untuk jaminan pelunasan utangnya dalam batas waktu yang ditetapkan.

Release and Discharge (R & D)

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa dalam MSAA, BPPN mengeluarkan *Release and Discharge (R & D)* apabila PPS bank telah memenuhi kewajibannya kepada Pemerintah. R & D pada intinya berisi 2 (dua) hal, yaitu:

- 1) BPPN atas nama pemerintah menyatakan telah menerima pembayaran/ pelunasan atas kewajiban PPS bank, baik berupa kredit yang melanggar BMPK saja (dalam hal bank berstatus BTO) maupun berupa kredit yang melanggar BMPK dan BLBI sekaligus (dalam hal bank berstatus BBO/BBKU).
- 2) Karena adanya pembayaran/pelunasan tersebut, maka sesuai dengan janji dalam MSAA, BPPN, Menteri Keuangan dan pemerintah tidak akan menuntut secara pidana PSP bank dan pengurus serta karyawan bank atas pelanggaran BMPK dan BLBI.

Makna pernyataan pada huruf 1 sama dengan kuitansi pelunasan. Karena BPPN selaku kreditur mewakili pemerintah menyatakan bahwa kewajiban PSP bank, baik berupa kredit yang melanggar BMPK saja atau kredit yang melanggar BMPK dan BLBI telah lunas. Pernyataan dalam MSAA bahwa kewajiban BLBI dari PSP bank telah lunas ini menarik karena pada kesempatan lain pemerintah menyatakan bahwa sebagian besar BLBI yang dialihkan oleh BI dianggap tidak layak untuk dialihkan kepada pemerintah. Bagaimana mungkin di satu sisi pemerintah telah menerima lunas pembayaran atas tagihan BI kepada bank-bank berupa tagihan BLBI yang dialihkan. Namun di sisi lain, pemerintah masih menganggap bahwa sebagian besar BLBI tidak layak untuk dialihkan kepada pemerintah.

Masalah lain yang masih diperdebatkan berkenaan dengan R & D adalah apakah boleh diperjanjikan dalam MSAA bahwa pemerintah tidak akan menuntut secara pidana terhadap PSP bank yang telah menyelesaikan kewajibannya kepada

Pemerintah. Ada pihak yang berpendapat bahwa janji itu tidak sah karena soal pidana tidak dapat diperjanjikan. Namun, pihak lain berpendapat bahwa janji itu sah karena salah satu pihak yang terikat dalam perjanjian (MSAA) adalah pemerintah termasuk Jaksa Agung yang merupakan anggota Kabinet. Jaksa Agung menurut Undang-undang Nomor 51 Tahun 1991 Pasal 32 huruf c mempunyai wewenang artinya hak untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Hak untuk mengesampingkan perkara inilah yang menurut pihak lain itu diperjanjikan dalam MSAA untuk tidak digunakan atau dengan kata lain hak untuk menuntut tersebut dilepaskan.⁷⁹

Implementasi Perjanjian MSAA, MRNIA, APU, dan pemberian SKL berakhir dengan ketidak mampuan para obligor melaksanakan isi perjanjian dengan pemerintah sehingga para obligor telah melakukan wanprestasi atau *default*.

3. Mekanisme Akta Pengakuan Utang (APU)

Mekanisme penyelesaian utang BLBI melalui MSAA ternyata mengundang banyak komentar negatif. Untuk menyempurnakannya kemudian muncul cara baru, yakni penyelesaian kewajiban pemegang saham pengendali, melalui penandatanganan Akta Pengakuan Utang (APU). Penyelesaian Kewajiban Saham Pengendali (PKPS) dalam perjanjian APU ini menempuh jalur yang mirip MSAA. Perbedaanya dalam PKPS, Pemegang Saham pengendali tetap bertanggung jawab bila penjualan aset yang diagungkan/dijaminkan belum

⁷⁹ Oey Hoey Tiong *Tinjauan Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dan UU Bank Indonesia*, Makalah bagian I dari dua tulisan, disampaikan pada lokakarya Bogor, 27-28 Februari 2002.

mencukupi hutang BLBI-nya. Tanggung jawab itu dilakukan dengan cara memberikan *personal guarantee* (PG) dan atau *corporate guarantee* (CG). Model PKPS hanya berhasil menyelesaikan BLBI pada bank-bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) menarik uang Rp. 3,3 triliun.

4. Konversi BLBI menjadi Penyertaan Modal Sementara (PMS)

Mekanisme ini mengacu pada Undang-Undang Perseroan Terbatas Tahun 2007 pasal 3 telah memasukkan ketentuan bahwa :

- 1) pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi saham yang dimiliki.
- 2) akan tetapi ketentuan tersebut tidak diberlakukan jika dipenuhi empat keadaan yang ditentukan secara alternatif, antara lain pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan perseroan untuk kepentingan pribadi.
- 3) atau pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan perseroan.
- 4) atau pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan perseroan, mengakibatkan kekayaan perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang perseroan.

Konversi BLBI menjadi penyertaan modal berdasarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Nomor 117/KMK.017/1999 dan Nomor 31/15/KEP/GBI, Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia mengenai rekapitalisasi bank-bank

dengan status BTO. Untuk menindaklanjuti keputusan bersama tersebut pada tanggal 29 Mei 1999, pemerintah melalui BPPN merekapitalisasi bank-bank berstatus BTO. Mereka adalah BCA, Bank Tiara, Bank Danamon dan Bank PDFCL. Rekapitalisasi dilakukan dengan jalan mengkonversi BLBI menjadi penyertaan modal.

Konversi BLBI menjadi penyertaan modal sementara mempunyai arti sebagai berikut:

- 1) Pemerintah mengakui pengalihan BLBI baik jumlah maupun syarat-syaratnya.
- 2) Posisi pemerintah berubah dari kreditur menjadi pemegang saham.
- 3) Perubahan posisi pemerintah itu berarti BLBI lunas karena terjadi suatu restrukturisasi berdasarkan pembaruan perjanjian yang menyebabkan hapusnya perjanjian lama.
- 4) Hapusnya perjanjian lama dalam rangka BLBI membuat semua jaminan yang melekat pada BLBI hapus demi hukum. Hapusnya perikatan BLBI beserta jaminan yang melekat pada perjanjian tersebut dibuktikan dengan surat dari Ketua BPPN kepada Bank Indonesia, No. PB-75/BPPN/0100 tanggal 24 Januari 2000 Perihal status jaminan BLBI dari BCA. Isi surat tersebut secara tegas dikatakan bahwa saat ini eks BLBI tersebut telah dikonversi menjadi Penyertaan Modal sementara (PMS) pemerintah di Bank Central Asia (BCA). Oleh karena itu, BPPN telah mengembalikan seluruh jaminan eks BLBI tersebut. Jumlah BLBI untuk bank-bank BTO yang dikonversi menjadi penyertaan modal oleh pemerintah melalui BPPN pada

tanggal 29 Mei 1999 adalah sebesar Rp. 54,6 triliun. BLBI dengan pola mekanisme melalui rekapitulasi MSAA, dan MRNIA/MRA serta Akta Pengakuan Utang.

Pola penyelesaian melalui MSAA. Kewajiban yang harus dibayar oleh PPS bank dengan status BBO/BBKU, misalnya BDNI, adalah sebesar kewajiban BLBI yang terhutang dikurangi nilai aset bank. Nilai aset bank ini adalah *clean assets*, yaitu setelah diperhitungkan dengan kewajiban kredit kepada pihak terkait yang melanggar BMPK dan NPL. Sementara kewajiban yang harus dibayar oleh PPS bank dengan status BTO dan direkapitalisasi, misalnya BCA, adalah sebesar total kewajiban kredit yang melanggar BMPK kepada pihak terkait. Dengan demikian dalam MSAA, bank BBTO tidak mempunyai kewajiban BLBI. Sesuai MSAA, pembayaran kewajiban bank tersebut dilakukan oleh PPS bank secara tunai dan *in kind*, yaitu dengan menyerahkan aset. BPPN menetapkan besarnya pembayaran secara tunai, tanggal akhir pembayaran dan rekening BPPN yang digunakan untuk menampung pembayaran tersebut. Pembayaran dengan aset ini dilakukan melalui suatu *transfer agreement*, yaitu bank menyerahkan saham-saham dari perusahaan yang dimiliki, yang nilainya telah disepakati sebelumnya kepada suatu perusahaan yang dibentuk untuk itu (Holding Company yang juga disebut sebagai Acquisition Vehicle-AV).

Pada awalnya komposisi pemegang saham dari AV ini ditetapkan 75% dimiliki oleh BPPN dan 25% oleh PPS Bank. Tetapi kemudian, pada November 1998 dilakukan amandemen dengan mengubah kepemilikan wham di AV menjadi 100% dimiliki oleh PPS Bank. Pertimbangan perubahan komposisi kepemilikan

saham ini adalah kekhawatiran BPPN apabila BPPN sebagai pemegang saham mayoritas, AV/Holding Company akan mengalami "nasib" yang sama dengan kebanyakan BUMN yang terus merugi. Dengan demikian, saat ini BPPN tidak menjadi pemegang saham pada AV/Holding Company. Namun, sebagai tindakan pengamanan BPPN telah meminta seluruh saham AV berikut hak suaranya digadaikan kepada BPPN.

5. Masalah Kepemilikan Saham Sementara Pemerintah

Salah satu bagian dari program penyehatan perbankan adalah divestasi saham kepemilikan pemerintah pada bank-bank rekap. Setelah melakukan serangkaian restrukturisasi dan divestasi terhadap bank-bank di bawah BPPN, maka komposisi kepemilikan pemerintah pada bank-bank tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 2.3. Sisa Kepemilikan Pemerintah di bank-bank BPPN (Per 31 Desember 2003)

Bank	% Kepemilikan Saham
BCA	6.60 %
Niaga	26.15 %
Danamon	28.40 %
BII	93.69 %
Lippo	52.05 %
Permata	97.66 %

Sumber: Berbagai sumber dan BPPN

Sesuai dengan PP17, SKB 53, SKB 117, dan konsep dasar penyertaan modal sementara yang menyatakan kepemilikan pemerintah pada bank-bank tersebut di atas bersifat sementara, maka seluruh kepemilikan pemerintah atas bank-bank tersebut harus dilepas atau dijual. Tetapi kapan waktu yang tepat untuk melepas sisa kepemilikan saham pemerintah tersebut? Bagaimana dengan obligasi

rekap pada bank-bank tersebut? Sebandingkah biaya pembayaran bunga obligasi yang dikeluarkan APBN dengan penerimaan dari divestasi sisa kepemilikan saham bank tersebut?

Dalam hal ini pemerintah menghadapi dilema, di satu sisi pemerintah membutuhkan dana segera untuk memenuhi kebutuhan APBN dengan melepas sisa kepemilikan saham. Namun di sisi lain, pemerintah memiliki kewajiban pembayaran bunga obligasi rekap tersebut, yang juga sumber dananya dari APBN. Sementara upaya untuk mengurangi atau menarik obligasi pemerintah belum optimal dilakukan karena keterbatasan keuangan negara, sehingga pemerintah telah menjadi bandar yang terus-menerus merugi.⁸⁰

Meski Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPENAS) melalui Tim Pengkajiannya telah memberikan alternatif solusi permasalahan obligasi rekapitalisasi perbankan, tetapi belum banyak yang diperhatikan apalagi diupayakan pemerintah. Skema alternatif solusi yang disampaikan oleh Tim Pengkaji BAPENAS tersebut antara lain adalah penukaran obligasi dengan aset (*asset to bond swap*), yaitu menarik obligasi rekap dari neraca bank dan menukar dengan aset kredit yang berada di BPPN, penyesuaian CAR dan lainnya. Tentunya dengan berbagai prakondisi seperti bank tidak didivestasi dulu, obligasi rekap tidak dijual ke pasar, dan lain sebagainya, serta kelemahan dan kelebihan dari skema tersebut. Tetapi hingga kini prakondisi itu justru telah dilakukan pemerintah maupun bank itu sendiri. Artinya rekomendasi itu tidak dipakai.

⁸⁰ A Denny Darury dan Djony Edward, *BPPN Gerbage IN Garbage Out*, (Jakarta: Center For Banking Crisis (CBC), 2004), hlm 132.

Sebagai ilustrasi dan mengingatkan kembali bahwa beban pembayaran bunga obligasi rekap yang ditanggung pemerintah sangatlah besar belum lagi pembayaran pokok nanti pada saat jatuh temponya, seperti dalam kajian BPPN dalam *Economic Review* edisi April 2002. Mengutip isi kajian tersebut, estimasi beban pembayaran bunga obligasi pemerintah termasuk obligasi pada bank-bank rekap, yaitu hampir Rp. 7.000 triliun dengan asumsi dilakukan *roll-over* atau penundaan pembayaran pokok dan bunga. Seperti diketahui Departemen Keuangan menerbitkan obligasi pemerintah pada tahun 1999 dalam rangka rekapitalisasi sistem perbankan. Per 25 Januari 2002 pemerintah telah menerbitkan obligasi sebesar Rp. 698,99 triliun, yang terdiri dari Rp. 268,29 triliun yang ditempatkan pada Bank Indonesia dan Rp. 430,70 triliun yang ditempatkan pada bank komersial. Obligasi pemerintah yang ditempatkan pada Bank Indonesia digunakan untuk mendanai bantuan likuiditas dan program penjaminan deposito bank serta program kredit. Sedangkan untuk bank komersial digunakan untuk rekapitalisasi bank dalam upaya untuk meningkatkan CAR bank.

Tabel 2.4. Biaya Restrukturisasi (Data per 25 Januari 2002)

	Jumlah Obligasi Yang Diterbitkan (Rp. Triliun)
Pemerintah	258.32
Program Kredit	9.97
Rekapitalisasi:	-
Bank Pemerintah	281.97
Bank Swasta	29.68
Bank Diambil Alih (BTO)	117.83
Bank Pembangunan	1.23
Jumlah	698.99

Sumber: BPPN

Dari total obligasi yang diterbitkan porsi terbesar, yaitu 38% merupakan obligasi yang diindeksasi terhadap inflasi dan 36%-nya merupakan obligasi

dengan suku bunga mengambang adalah struktur pendanaan program restrukturisasi perbankan.⁸¹

Obligasi yang diterbitkan tersebut terdiri dari empat tipe, yaitu obligasi dengan suku bunga mengambang (*variable rate*), *hedge bond*, dan bunga tetap, serta obligasi yang diindeksasi terhadap inflasi. Untuk keperluan rekapitalisasi bank didanai dari obligasi berbunga mengambang dan bunga tetap, sedangkan untuk program penjaminan dan bantuan likuiditas yang diberikan Bank Indonesia didanai dari obligasi yang diindeksasi terhadap inflasi.

Dalam hitungan Tim Pengkaji Bappenas, disimulasikan enam skenario profil jatuh tempo dari obligasi pemerintah yang telah dikeluarkan per data tanggal 25 Januari 2002. Skenario pertama hingga ketiga mengasumsikan pemerintah tidak akan menunda pembayaran pokok dan cicilan dari obligasi pemerintah yang jatuh tempo, sedangkan pada skenario empat hingga skenario enam mengasumsikan bahwa pemerintah melakukan penundaan untuk pembayaran pokok dari obligasi pemerintah selama satu periode kemudian (*roll over*).

Tabel 2.5. Pendanaan Restrukturisasi

Jenis Obligasi	Jumlah Obligasi (Rp. Triliun)	Suku Bunga Tetap		Suku Bunga Mengambang		Indeks	
		Tk Suku Tempo	Jatuh Tempo (s/d)	Tk Suku Tempo	Jatuh Tempo (s/d)	Tk Suku Tempo	Jatuh Tempo (s/d)
Pemerintah	258.32	10 %	5 thn	SBI 3 bln	10 thn	3 %	20 thn
Program Kredit	9.97	12 %	5 thn	SBI 3 bln	10 thn		
Rekapitalisasi	430.70						
Bank Pemerintah		14 %	10 thn	Sibor 3 bln			

⁸¹ *Ibid*, hlm 123.

Bank Swasta		12.125 %	6 thn				
Bank Diambilalih (BTO)		12.250 %	8 thn				
Bank Pembangunan		16.5 %	5 thn				

Sumber : BPPN

Pada skenario pertama, diasumsikan suku bunga SBI tiga bulanan flat pada rata-rata 17%, nilai inflasi 10%, dan SIBOR (*Singapore Bank Offere Rate*) tiga bulan masing-masing adalah 1% (2002), 1,75% (2003), 2,25% (2004) dan 2,35% (2005). Skenario kedua, mengasumsikan suku bunga SBI tiga bulanan flat pada rata-rata 14%, nilai inflasi 8%, dan SIBOR tiga bulan masing-masing adalah 1% (2002), 1,75% (2003), 2,25 % (2004) dan 2,35% (2005). Skenario ketiga, mengasumsikan suku bunga SBI tiga bulanan flat pada rata-rata 19%, nilai inflasi 12%, dan SIBOR tiga bulan masing-masing adalah 1% (2002), 1,75% (2003), 2.25% (2004) dan 2,35% (2005).⁸²

Skenario keempat mengasumsikan suku bunga SBI tiga bulanan flat pada rata-rata 17%, nilai inflasi 10%, dan SIBOR tiga bulan masing-masing adalah 1% (2002), 1,75% (2003), 2,25% (2004) dan 2,35% (2005). Skenario kelima, mengasumsikan suku bunga SBI tiga bulanan flat pada rata-rata 14%, nilai inflasi 8%, dan SIBOR tiga bulan masing-masing adalah 1 % (2002), 1,75% (2003), 2,25% (2004) dan 2,35% (2005). Dan terakhir, skenario keenam, mengasumsikan suku bunga SBI tiga bulanan flat pada rata-rata 19%, nilai inflasi 12%, dan SIBOR tiga bulan masing-masing adalah 1% (2002), 1,75% (2003), 2,25% (2004) dan 2.35% (2005).

⁸² A. Denny Daruri dan Djony Edward, BPPN...*op.cit.*, hlm 135.

1) Faktor Kelemahan MSAA Dan MRNIA

a. Kelemahan MSAA

Mengapa dengan pola MSAA? MSAA itu timbul sebagai upaya pemerintah untuk membantu mempercepat proses pemulihan krisis ekonomi yang sedang dihadapi melalui pengembalian utang negara berupa BLBI dan atau kredit yang melanggar BMPK dari pihak terkait bank melalui langkah hukum di luar pengadilan (*out of court settlement*) berupa perjanjian pembayaran secara tunai dan dengan penyerahan aset yang disebut *Master Settlement and Acquisition Agreement*. Negosiasi antara Pemerintah RI yang diwakili oleh BPPN, dibantu oleh konsultan dan tim profesional, lebih cenderung menerapkan hukum responsif, yang banyak melakukan tindakan pada proses negosiasi dengan membuat komitmen perjanjian dengan PPS bank, yang kemudian menghasilkan 2 (dua) perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS).

MSAA ini diberlakukan terhadap PPS bank yang masih memiliki aset yang cukup untuk menyelesaikan kewajibannya kepada pemerintah. Penyelesaian kewajiban PPS bank ini dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

- 1) PPS bank yang berstatus BBO/BBKU (seperti BDNI), melakukan penyelesaian BLBI dan kredit yang melanggar BMPK
- 2) PPS bank yang berstatus BTO (seperti BCA) menyelesaikan kredit yang melanggar BMPK saja karena penyelesaian BLBI pada bank BTO dilakukan melalui proses rekapitalisasi yaitu dengan cara konversi tagihan BLBI menjadi penyertaan Pemerintah pada bank.

3) Penjualan piutang (*cessie*) melanggar ketentuan pasal 613 KUH Perdata

“penyerahan akan piutang-piutang atas nama dan kebendaan tak bertubuh lainnya ,dilakukan dengan jalan membuat sebuah akta otentik atau dibawah tangan ,dengan mana hak-hak atas kebendaan itu dilimpahkan kepada orang lain. Penyerahan yang demikian bagi siberutang tiada akibatnya ,melainkan setelah penyerahan itu diberitahukan kepadanya, atau secara tertulis disetujui dan diakuinya.”⁸³ Transaksi jual beli *cessie* yang dilakukan oleh BPPN tidak sesuai dengan ketentuan pasal tersebut diatas apalagi jual beli *seccie* selanjutnya yang dilakukan oleh pembeli *cessie* pertama , kedua dan ketiga . dan ketika sampai dengan jual beli *cessie* yang terakhir ternyata dokumen-dokumen yang berkaitan dengan hak tanggungan seperti sertifikat hak atas tanah dan sertifikat hak tanggungan hilang . eksistensi kehilangan dibuat statement dari pihak pembeli pertama.

4) Jual beli *cessie* berakibat seluruh tagihan dikonversi menjadi jual beli biasa dan berakibat pada posisi jual beli barang jaminan yang masih terpasang pembebanan Hak Tanggungan, sangat menyulitkan proses balik nama, karena barang Jaminan yang Terikat Hak Tanggungan tidak bisa di jual dibawah tangan kecuali melalui lelang.

⁸³ Data penelitian disertasi ini ditemukan bahwa jual beli piutang (*cessie*) kebanyakan dilakukan lebih dari satu kali atau dilakukan berkali-kali, disamping itu juga barang jaminan sebagai jaminan utang banyak yang hilang misalnya sertifikat hak tanggungan dan sertifikat hak atas tanahnya, sehingga menyulitkan pembeli *cessie* terakhir yang akan menjual barang jaminannya. Kasus kehilangan sertifikat hak atas tanah dan sertifikat hak tanggungan menyulitkan pembeli barang jaminan karena sebagian besar barang jaminan ini diperjualbelikan melalui perorangan yang pada akhirnya mengeluarkan biaya lebih besar.

5) Pembubaran BPPN juga menyulitkan bagi para pembeli cession terakhir , terutama dokumen surat royalti pelunasan utang tidak pernah ada, sedangkan lembaganya sudah dibubarkan.

b. Kelemahan MRNIA.

MRNIA ini diberlakukan terhadap PPS bank yang asetnya tidak mencukupi (setelah dinilai) untuk memenuhi kewajibannya kepada pemerintah. PPS bank ini mengakui bahwa penyelesaian kewajiban PPS bank belum selesai tuntas karena walaupun telah melakukan pembayaran sebagian kewajibannya secara tunai, sisanya belum bisa dibayar penuh dengan cara penyerahan aset. Aset ini kemudian dimasukkan dalam daftar *Personal Guarantee* (PG) dari PPS bank untuk menjamin pelunasan kewajibannya dengan batas waktu yang ditetapkan.

Pada dasarnya dalam MRNIA (misalnya untuk Bank Danamon) belum terdapat suatu penyelesaian kewajiban PPS bank secara tuntas. PPS bank telah melakukan pembayaran kewajibannya sebagian secara tunai. Namun, sisanya yang akan dibayar dengan cara penyerahan aset belum dilakukan. Karena pada waktu dilakukan penilaian oleh konsultan independen, ternyata aset yang akan diserahkan tersebut nilainya tidak mencukupi, sehingga tidak diserahkan sebagai pembayaran. Aset ini kemudian dimasukkan dalam daftar *Personal Guarantee* (PG) dari PPS bank untuk menjamin pelunasan kewajibannya dengan batas waktu yang ditetapkan. Jadi, perbedaan antara MSAA dan MRNIA/MRA antara lain dalam MSAA terjadi pembayaran kewajiban menggunakan aset. Aset tersebut dapat dijual oleh dan atas perintah BPPN melalui Holding Company/AV tanpa memerlukan persetujuan dari PPS bank yang menyerahkan aset tersebut.

Sebaliknya dalam MRNIA/MRA, penjualan aset yang termasuk dalam daftar PG oleh BPPN harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari PPS bank atau dilakukan sendiri oleh PPS bank. Permasalahan yang ditimbulkan dengan pola ini adalah sebagai berikut:

- 1) Setelah penutupan BPPN, sebagian aset tersisa berupa aset kredit, baik yang diserahkan berkaitan dengan PKPS maupun AYDA (Aset Yang Diambil Alih) yang tidak terjual dalam program penjualan aset BPPN. Seperti pada tabel estimasi sisa aset BPPN sampai dengan Desember 2003 yang terbesar adalah sisa aset AMC, baik berupa aset kredit (aset inti - *core asset*) maupun aset non kredit atau non inti (*non core asset*). Sisa aset tersebut diperkirakan sekitar Rp. 43 triliun, tentunya dengan tidak mengabaikan usaha BPPN untuk melaksanakan program-programnya dalam waktu dua bulan menjelang penutupan karena diperkirakan masih ada aset yang belum terjual dalam waktu sesingkat itu. Belakangan diketahui aset yang ditransfer BPPN ke PPA mencapai Rp. 108,49 triliun.
- 2) Dalam program penjualan aset kredit sampai dengan Oktober 2003 saja, dari portofolio senilai Rp. 310,41 triliun (belum termasuk litigasi & *potensial out*) dengan jumlah 296.198 debitur, BPPN telah berhasil menjual aset kredit senilai Rp. 208,05 triliun dengan jumlah debitur sebanyak 152.004. Sedangkan jumlah portofolio yang belum terjual adalah sebesar Rp. 73,29 triliun dengan jumlah debitur sebanyak 97.154 dan jumlah portofolio yang telah dilunasi adalah sebesar Rp. 29,06 triliun dengan jumlah debitur sebanyak 47.760. Komposisi total portofolio aset

kredit sebesar Rp. 310,41 triliun, sebanyak 90,6% diantaranya berasal dari kredit korporasi dan komersial senilai Rp. 281,22 triliun dengan jumlah debitur sebesar 3.478. Sedangkan sisanya 9,4% senilai Rp. 29,16 triliun berasal dari kredit UKM dan ritel dengan jumlah debitur sebanyak 293.440.⁸⁴

- 3) Namun dari penjualan total aset kredit senilai Rp. 208,051 triliun di atas sekitar 56% atau Rp. 116,492 triliun dan jumlah debitur 1.876 yang berasal dari aset kredit yang tidak direstrukturisasi (*unrestructured*) dan seluruhnya berasal dari sektor korporasi dan komersial. Begitupula sisa aset BPPN yang belum terjual (*unsold*) sebesar Rp. 73,29 triliun dimana sekitar 41% atau Rp. 29,85 triliun termasuk aset kredit yang tidak direstrukturisasi (*unrestructured*).
- 4) Besarnya aset kredit *unrestructured* yang telah dijual ke perbankan maupun di lingkungan pasar modal cukup signifikan, yakni sekitar 56%. Oleh karena itu, otoritas perbankan perlu mencermati secara mendalam dampak atas penjualan portofolio aset kredit tersebut terhadap sektor perbankan maupun institusi keuangan mengingat masih rentannya sektor perbankan nasional dan belum pulihnya sektor riil.
- 5) Restrukturisasi oleh BPPN juga berjalan lambat dimana nilai buku aset yang masuk ke dalam tahap implementasi restrukturisasi per 13 September

⁸⁴ persoalan yang timbul dalam penyelesaian aset ini adalah tidak lengkapnya dokumen-dokumen yang berkaitan dengan tanah dan peroyaan hak tanggungan, konstruksi hukum yang tepat adalah dengan subrograsi tapi hal ini juga tidak dapat dilakukan karena dokumen yang hilang harus dibuat duplikasinya terlebih dahulu. Setelah BPPN dibubarkan seluruh dokumen diserahkan pada Arsip Negara akan tetapi untuk menemukan dokumen perbankan memakan waktu, sehingga jalan pintas dilakukan dengan laporan kehilangan dari Polisi sebagai salah satu syarat untuk membuat sertifikat pengganti (duplikatnya).

2002 hanya mencapai 13% (berdasarkan nilainya) dari total aset kredit yang harusnya direstrukturisasi oleh BPPN, sedangkan jumlah debitur yang masuk dalam tahap implementasi restrukturisasi baru mencapai 0,06%. Sejak BPPN didirikan tahun 1998 hingga 27 Februari 2002 bukanlah waktu yang sebentar untuk menapaki prestasi restrukturisasi.

- 6) Kredit macet yang gagal direstrukturisasi dapat mengancam perbankan. Penjualan aset kredit BPPN yang belum rampung direstrukturisasi tak terhindarkan bagi perekonomian nasional. Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 4/2000 yang melarang bank untuk membeli aset kredit BPPN lebih dari separuh modal inti bank tak akan mampu menghalangi masuknya aset kredit tak berkualitas di bawah kendali BPPN ke dalam necara bank.
- 7) Dalam jangka pendek aset-aset BPPN yang berkualitas rendah itu akan dibeli oleh agen-agen perantara dan dalam jangka menengah akan kembali dibeli oleh bank melalui agen-agen tersebut.
- 8) Yang menjadi permasalahan adalah besarnya aset kredit berkualitas rendah yang dijual oleh BPPN yang nilainya diperkirakan antara Rp. 94 triliun hingga Rp. 250 triliun (aset yang belum direstrukturisasi), sedangkan modal perbankan per Desember 2002 hanya sebesar Rp. 93 triliun. Artinya aset berkualitas rendah BPPN ini akan menuntut provisi yang sangat tinggi yang membebani modal perbankan nasional di kemudian hari. Seandainya diasumsikan secara konservatif aset-aset senilai Rp. 250 triliun ini telah dibeli oleh pihak ketiga dengan *discount* sebesar 80%, dan diasumsikan pula bahwa perbankan membelinya kembali dengan nilai yang sama yang

berani perbankan harus menyediakan provisi sebesar Rp. 50 triliun. Karena rendahnya kualitas aset kredit BPPN ini, bukan tidak mungkin kredit ini akan kembali macet total di masa depan, sehingga mengakibatkan modal perbankan berpotensi untuk terpengkas sebesar Rp. 50 triliun dan itu lebih dari separuh nilai modal keseluruhan perbankan tahun 2002. Jadi, risiko yang ditanggung pembeli aset tak direstrukturisasi berbanding terbalik dengan besarnya *discount* dari harga aset. Semakin besar *discount* semakin rendah risiko bagi sektor perbankan, demikian sebaliknya.

- 9) Persoalannya akan menjadi bertambah parah jika ternyata pembelian aset BPPN ini menggunakan kredit dari sektor perbankan sendiri. Perbankan terancam kerugian yang sangat besar akibat macetnya aset-aset BPPN yang mereka beli dan macetnya kredit yang telah mereka kucurkan untuk pembelian aset tersebut.
- 10) Data konfidensial internal BPPN sendiri mengatakan bahwa jumlah aset yang belum direstrukturisasi yang dijual BPPN adalah Rp. 116.50 triliun. Aset yang belum direstrukturisasi yang belum dijual sebesar Rp. 29,8 triliun.
- 11) Dialihkan atau tidaknya sisa aset kredit BPPN dalam suatu entitas baru atau yang sering disebut *holding company*, perlu dicermati bahwa apakah aset tersebut nantinya akan dikelola, direstrukturisasi, atau dijual lagi seperti program-program yang selama ini dilakukan BPPN atau alternatif lain

seperti disekuritisasi yang lebih dikenal sebagai Efek Beragun Aset (EBA).⁸⁵

D. Piutang BLBI sebagai Extraordinary Default

Pengertian “default” atau kegagalan/kelalaian adalah kegagalan untuk melakukan atau memenuhi suatu kewajiban sebagaimana tercantum di dalam kontrak, sekuritas, akta atau transaksi lainnya. Dalam pengertian “*default*”, pelaku kegagalan dinamakan “*defaulter*”, yaitu orang yang gagal atau lalai memenuhi kewajibannya; orang yang menyalahkan uang yang dipercayakan kepadanya untuk disimpan, sehingga dengan demikian membawa akibat ketidak mampuan untuk membayar atau disebut sebagai gagal bayar.⁸⁶

Gagal bayar didefinisikan sebagai ketidaksediaan penerima pinjaman untuk melunasi atau ketidak sanggupan untuk memperoleh pendapatan yang cukup untuk melunasi utang yang telah disepakati.⁸⁷ Menurut Edward W. Reed dan Edward K. Gill, kedua persoalan ini dapat dijelaskan sebagai berikut: ketidaksediaan untuk membayar naik turun dengan keberuntungan ekonomi sebagai peminjam. Dalam masa cerah, keinginan untuk membayar pinjaman lebih besar daripada masa sulit. Ketidakinginan membayar pinjaman erat kaitannya dengan depresi ekonomi, masa pengangguran, dan penurunan laba.

⁸⁵ Peraturan mengenai EBA ini telah dituangkan dalam Keputusan Ketua Bapepam No. Kep-53/PM/1997 tanggal 26 Desember 1997. EBA didefinisikan sebagai “Unit Penyertaan Kontrak Investasi Kolektif yang portofolionya terdiri dari aset keuangan berupa tagihan yang timbul dari surat berharga komersial, sewa guna usaha, perjanjian jual beli bersyarat, perjanjian pinjaman cicilan, tagihan kartu kredit, pemberian kredit termasuk kredit pemilikan rumah atau apartemen, efek bersifat hutang yang dijamin oleh pemerintah, sarana peningkatan kredit (*credit enhancement*), serta aset keuangan setara dan aset keuangan lain yang berkaitan dengan aset keuangan tersebut. Dengan demikian EBA bukan merupakan reksadana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 27 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Pasar Modal.”

⁸⁶ Elly Erawati dan J.S. Badudu

⁸⁷ Johannes Ibrahim, Cross...*op.cit.*, hlm 51.

Dalam saat seperti itulah, maka sifat kredit menjadi semakin penting. Pada masa sulit sifat pemberi pinjaman yang kejam menekan mangsanya, dan dalam masa sulit inilah pemberi pinjaman dalam pandangan peminjam seharusnya bertindak sebagai penyelamat. Alasan utama adanya pinjaman bermasalah dan kemungkinan kerugian adalah ketidakmampuan peminjam untuk mewujudkan pendapatan dari kegiatan bisnis yang normal, kesempatan kerja, atau penjualan hartanya”.⁸⁸

Kebijakan *Release and Discharge* adalah sebagai dasar perjanjian pengimpasan (*set off*), yang berkaitan dengan istilah “*termination dan discharge*” sebagai lazimnya digunakan dalam lingkup hukum kontrak dalam sistem hukum common law.⁸⁹

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH perdata) tidak mengatur masalah yang berkaitan dengan *termination realese discharge* dalam suatu perjanjian. Dalam pasal 1381 KUH Perdata memuat cara-cara berakhir atau hapusnya (*discharge*):

- 1) Karena pembayaran
- 2) Karena pembayaran tunai ,diikuti dengan penyimpanan atau penitipan ;
- 3) Karena pembaharuan hutang (novasi).
- 4) Karena perjumpaan hutang atau kompensasi.
- 5) Karena percampuran utang.
- 6) Karena pembebasan utangnya.
- 7) Karena musnahnya barang yang terutang.

⁸⁸ Edward W. Reed dan K Gill, *Commercial Bank*, diterjemahkan oleh St Dianjung, *Bank Umum* (Jakarta: Bumi Aksara, 1995), hlm 303.

⁸⁹ *Ibid*, hlm 45.

- 8) Karena pembatalan atau pembatalan
- 9) Karena berlakunya suatu syarat batal
- 10) Karena lewatnya waktu

Ketentuan-ketentuan di atas berbeda jauh dengan sistem hukum kontrak berbasis pada *termination*. Pengertian tentang "*termination*" dirumuskan sebagai berikut :

- 1) Black's Law Dictionary :

Termination adalah "*end in time or existence close; cessation; conclusion*"

- 2) Sedangkan "*Termination of conditional contract*" adalah :

"To abrogate so much of it as remains unperformed, doing away with existing agreement under agreed terms and consequence. To put an end to all of the unperformed portion thereof"

- 3) Elly Erawati dan J.S .Badudu secara singkat menjelaskan bahwa "*termination*" adalah "berakhir".

- 4) Peter Salim merumuskan "*termination*" adalah "Penghentian ,pengakhiran atau pembatalan.

- 5) Black's Law Dictionary :

Pengertian "*discharge*" dirumuskan :

" To realese, liberate , annual,unburden, disincumber,dismiss, to extinguish an obligation (e.g. a person's liability on an instrument); terminate employment of person ; realese , as from prison, confinement or military service".

Sedangkan pengertian "*discharge*" yang berkaitan dengan kontrak adalah :

"To cancel the obligation of a contract ; to make an agreement or contract null and inoperative. As a noun ,the word means the act or instrument by which the binding force of a contract is terminated, irrespective of whether the contract is carried out to full extent contemplated (in which case the discharge is the result of performance) or is broken off before complete execution "

- 1) Elly Erawati dan J.S Badudu menguraikan *discharge* adalah

Pemberhentian, pelepasan, pemenuhan; pemberhentian atau pengakhiran suatu perjanjian; pelepasan kewajiban atau tanggung jawab seseorang dalam penarikan surat berharga karena telah dipenuhinya pembayaran; pemberhentian atau pemecatan pekerja oleh majikannya; pembebasan debitur dari utang-utangnya.

- 2) Collin Dictionary merumuskan pengertian "*discharge*" adalah :

The release (whether through payment or otherwise) from an obligation, debt or liability.

Pengakhiran suatu perjanjian dalam sistem hukum ini dapat disebabkan oleh terminasi (*termination*) atau cara-cara yang diatur dalam hapusnya suatu perikatan (*discharge*). Pengakhiran suatu kontrak yang dikategorikan sebagai terminasi, dimana pengakhiran suatu kontrak dilakukan sebelum berakhirnya masa berlaku kontrak tersebut pada tanggal yang semula disepakati bersama. Pengakhiran yang bersifat mendahului itu dapat dikembalikan pada tiga sebab:

- 1) Kegagalan atau kelalian (*default*) yang dilakukan oleh salah satu pihak yang memberi alasan kepada pihak lainnya untuk mengakhiri atau membatalkan berlakunya kontrak.

- 2) Force majeure yang dialami oleh salah satu atau semua pihak pada suatu kontrak dan yang berlangsung secara berkepanjangan sehingga mendorong para pihak untuk sepakat mengakhiri saja kontrak yang mengikat mereka.
- 3) Ketentuan hukum yang mengatasi kehendak dan kesepakatan para pihak, yang dapat terjadi jika misalnya pada suatu ketika undang-undang yang melarang dibuatnya kontrak-kontrak tertentu.

Sedangkan berakhirnya yang diatur dalam cara-cara hapusnya suatu perjanjian (*discharge*), dalam sistem *common law* didasarkan atas :

- 1) *By performance*

Pihak yang telah melaksanakan kewajibannya sesuai perjanjian, dihentikan dari tanggung jawab memenuhi perjanjian di kemudian hari.

- 2) *By agreement*

Perjanjian diakhiri berdasarkan kesepakatan di antara kedua belah pihak, misalnya dengan pembaharuan kontrak setelah memenuhi prestasi dan kontrak prestasi.

- 3) *By frustration*

Seringkali terjadi bahwa ketika perjanjian sedang dilakukan terjadi suatu peristiwa yang dapat diduga terjadi, sehingga pelaksanaan prestasi yang disepakati dalam perjanjian menjadi tidak dapat atau tidak mungkin dilaksanakan (*impracticable or impossible*), contoh: sakit, kecelakaan, perang dan sebagainya.

- 4) *By breach*

Bila salah satu pihak dalam perjanjian gagal melaksanakan prestasi yang telah disepakati dalam perjanjian, maka pihak lainya dapat menanggalkan (*repudiate*) perjanjian tersebut, dan ia menjadi tidak harus melakukan kewajibannya untuk memenuhi prestasi. Kegagalan/kelalaian (*default*) adalah kegagalan untuk melakukan atau memenuhi suatu kewajiban sebagaimana tercantum dalam suatu kontrak, sekuritas akta atau transaksi lainnya. Dalam pengertian "*default*", pelaku kegagalan dinamakan "*defaulter*", yaitu orang yang gagal atau lalai memenuhi kewajibannya atau orang yang menyalahgunakan uang yang dipercayakan kepadanya untuk disimpan atau dipinjam.⁹⁰

1. Unsur-Unsur Extraordinary Default

Pola penyelesaian BLBI yang digunakan oleh BPPN berdasarkan fakta-fakta yang akan diuraikan lebih lanjut adalah dapat dikategorikan sebagai terminasi gagal bayar yang luar biasa (*extraordinary default*)⁹¹, karena :

a. Unsur *Terms and Condition*

Release Discharge yang diberikan oleh BPPN pada *defaulter* tidak memperhatikan *terms and condition*, yaitu pernyataan dan jaminan yang diberikan oleh pihak *defaulter* kepada BPPN dengan dimintakan ganti rugi, sehingga pengakhiran suatu kontrak yang seharusnya dapat memberikan manfaat bagi pihak kreditur sebagai pihak yang dirugikan (dalam hal ini pemerintah yang diwakili BPPN), tidak dilakukan.

⁹⁰ Elly Erawaty dan J.S Badudu, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Aksara, 2001), hlm 32.

⁹¹ Johannes Ibrahim, Cross... *op.cit.*, hlm 63.

b. Unsur *Core Asset*

Setelah penutupan BPPN, sebagian aset tersisa berupa aset kredit, baik yang diserahkan berkaitan dengan PKPS maupun AYDA (Aset Yang Diambil Alih) yang tidak terjual dalam program penjualan aset BPPN. Seperti pada tabel estimasi sisa aset BPPN sampai dengan Desember 2003 yang terbesar adalah sisa aset AMC, baik berupa aset kredit (aset inti - *core asset*) maupun aset non kredit atau non inti (*non core asset*). Sisa aset tersebut diperkirakan sekitar Rp. 43 triliun, tentunya dengan tidak mengabaikan usaha BPPN untuk melaksanakan program-programnya dalam waktu dua bulan menjelang penutupan karena diperkirakan masih ada aset yang belum terjual dalam waktu sesingkat itu. Belakangan diketahui aset yang ditransfer BPPN ke PPA mencapai Rp. 108,49 triliun.

c. Unsur *potensial out*.

Dalam program penjualan aset kredit sampai dengan Oktober 2003 saja, dari portofolio senilai Rp. 310,41 triliun (*potensial out*) dengan jumlah 296.198 debitur, BPPN telah berhasil menjual aset kredit senilai Rp. 208,05 triliun dengan jumlah debitur sebanyak 152.004. Sedangkan jumlah portofolio yang belum terjual adalah sebesar Rp. 73,29 triliun dengan jumlah debitur sebanyak 97.154 dan jumlah portofolio yang telah dilunasi adalah sebesar Rp. 29,06 triliun dengan jumlah debitur sebanyak 47.760. Komposisi total portofolio aset kredit sebesar Rp. 310,41 triliun, sebanyak 90,6% diantaranya berasal dari kredit korporasi dan komersial senilai Rp. 281,22 triliun dengan jumlah debitur sebesar 3.478. Sedangkan sisanya 9,4% senilai Rp. 29,16

b. Unsur *Core Asset*

Setelah penutupan BPPN, sebagian aset tersisa berupa aset kredit, baik yang diserahkan berkaitan dengan PKPS maupun AYDA (Aset Yang Diambil Alih) yang tidak terjual dalam program penjualan aset BPPN. Seperti pada tabel estimasi sisa aset BPPN sampai dengan Desember 2003 yang terbesar adalah sisa aset AMC, baik berupa aset kredit (aset inti - *core asset*) maupun aset non kredit atau non inti (*non core asset*). Sisa aset tersebut diperkirakan sekitar Rp. 43 triliun, tentunya dengan tidak mengabaikan usaha BPPN untuk melaksanakan program-programnya dalam waktu dua bulan menjelang penutupan karena diperkirakan masih ada aset yang belum terjual dalam waktu sesingkat itu. Belakangan diketahui aset yang ditransfer BPPN ke PPA mencapai Rp. 108,49 triliun.

c. Unsur *potensial out*.

Dalam program penjualan aset kredit sampai dengan Oktober 2003 saja, dari portofolio senilai Rp. 310,41 triliun (*potensial out*) dengan jumlah 296.198 debitur, BPPN telah berhasil menjual aset kredit senilai Rp. 208,05 triliun dengan jumlah debitur sebanyak 152.004. Sedangkan jumlah portofolio yang belum terjual adalah sebesar Rp. 73,29 triliun dengan jumlah debitur sebanyak 97.154 dan jumlah portofolio yang telah dilunasi adalah sebesar Rp. 29,06 triliun dengan jumlah debitur sebanyak 47.760. Komposisi total portofolio aset kredit sebesar Rp. 310,41 triliun, sebanyak 90,6% diantaranya berasal dari kredit korporasi dan komersial senilai Rp. 281,22 triliun dengan jumlah debitur sebesar 3.478. Sedangkan sisanya 9,4% senilai Rp. 29,16

triliun berasal dari kredit UKM dan ritel dengan jumlah debitur sebanyak 293.440. Namun dari penjualan total aset kredit senilai Rp. 208,051 triliun di atas sekitar 56% atau Rp. 116,492 triliun dan jumlah debitur 1.876 yang berasal dari aset kredit yang tidak direstrukturisasi (*unrestructured*) dan seluruhnya berasal dari sektor korporasi dan komersial⁹².

d. Unsur *Unsold*

Sisa aset BPPN yang belum terjual (*unsold*) sebesar Rp. 73,29 triliun dimana sekitar 41% atau Rp. 29,85 triliun termasuk aset kredit yang tidak direstrukturisasi (*unrestructured*). Besarnya aset kredit *unrestructured* yang telah dijual ke perbankan maupun di lingkungan pasar modal cukup signifikan, yakni sekitar 56%. Karena itu otoritas perbankan perlu mencermati secara mendalam dampak atas penjualan portofolio aset kredit tersebut terhadap sektor perbankan maupun institusi keuangan mengingat masih rentannya sektor perbankan nasional dan belum pulihnya sektor riil. Oleh karena itu, pemerintah menelorkan kebijakan penyehatan perbankan dalam pola restrukturisasi yang dilaksanakan oleh BPPN.⁹³

Faktor Penyebab *Extraordinary Default*

Menurut pendapat Krisna Wijaya:⁹⁴ Berdasarkan pengalaman praktik perbankan apabila terjadi gagal bayar pada kredit macet pada sebuah bank, penyebabnya hanya ada dua, yaitu karena *Error Omission* dan *Error Commision*.

⁹² A Denny Daruri dan Djony Edward, BPPN...*op.cit.*, hlm 143.

⁹³ *Ibid*, hlm 132.

⁹⁴ Krisna Wijaya, *Analisis Kebijakan Perbankan Nasional*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, Kompas Gramedia, 2010), hlm 206.

- a. *Error Ommission (EO)* adalah timbulnya kredit macet karena memanfaatkan lemahnya peraturan atau ketentuan yang memang belum ada atau sudah ada, tetapi tidak jelas. *Error Ommission* jelas motifnya sejak awal tidak baik, dengan kata lain sejak awal niatnya melanggar. Model ini lebih mudah dideteksi karena alat pembuktiannya mudah.
- b. *Error Commission (EC)* yang memang tidak ada aturan dan ketentuannya yang dilanggar, tetapi ada motif untuk memanfaatkan belum adanya ketentuan atau aturan, sehingga dengan mudah para pejabat bank mengeluarkan kebijakan yang didasari oleh unsur-unsur tertentu. Modus EO sering terjadi pada saat mengambil keuntungan dari penerimaan kredit. Permainan ini sebenarnya sebagai modus klasik, misalnya dalam pemberian *liquidity support* dalam kasus BLBI, telah dengan sengaja diselewengkan oleh begitu banyak bank, sehingga bukannya kebutuhan dari nasabah yang mendapatkan prioritas. Akan tetapi, justru kebutuhan dari bank itu sendiri beserta kebutuhan dari pihak yang terafiliasi dengan bank, sedangkan modus EC ini digunakan sangat rapih dan melibatkan pejabat bank. Berdasarkan pengalaman kasus-kasus perbankan nasional yang berkaitan dengan kredit macet persoalannya tidak akan lepas dari EO dan EC.⁹⁵

Dalam temuan penyimpangan penyaluran maupun penggunaan BLBI, baik di Bank Indonesia, bank pemerintah dan bank swasta ataupun pihak ketiga yang terkait, baik yang ditemukan oleh BPK maupun BPKP tidak tertutup

⁹⁵ *Ibid*, hlm 207.

kemungkinan bahwa kasus-kasus yang terjadi disebabkan adanya faktor EO dan EC.

a. Faktor *Error omission*

Dari sisi penggunaan dana BLBI, sebagian besar para penerima BLBI memanfaatkan faktor Error omission dengan adanya unsur kelemahan persyaratan Surat Direksi BI No. 30/50/DIR/UK tanggal 30 Desember 1997 dan bahkan sampai saat ini belum sepenuhnya mengembalikan pinjaman yang berupa BLBI tersebut. Dalam hubungan ini sebagian besar bank penerima BLBI yang tidak memenuhi persyaratan Surat Direksi BI No. 30/50/DIR/UK tersebut telah melakukan wanprestasi.

b. Faktor *Error Comission*

Berdasarkan temuan BPK dan BPKP, penyaluran BLBI berpotensi menimbulkan kerugian negara karena dana yang disalurkan berasal dari keuangan negara dan oleh bank-bank penerima telah digunakan tidak sesuai peruntukannya, seperti antara lain untuk membayar kewajiban pihak terkait, membayar dana pihak ketiga, membiayai kontrak derivatif, membiayai penempatan baru di PUAB, ekspansi kredit dan lain-lain. Mengingat bahwa penyimpangan penggunaan BLBI oleh bank-bank penerima adalah suatu perbuatan *extraordinary default* yang penyelesaiannya digunakan dengan penekanan pengembalian bukan tindakan perbuatan melawan hukum.

Pada hasil audit BPK 31 Juli 2000 disebutkan, dari Rp. 144,5 triliun BLBI yang dikucurkan ke 48 bank umum nasional itu, sebesar Rp. 138,4 triliun atau 96 persen dinyatakan berpotensi merugikan negara karena kurang jelas

penggunaannya. Dari jumlah itu, auditor resmi pemerintah itu menemukan penyimpangan Rp. 84,8 triliun. Yang mencengangkan, sebesar Rp. 22,5 triliun di antara BLBI yang menyimpang itu digunakan untuk membiayai kontrak derivatif alias spekulasi valas. Pembelian dolar AS besar-besaran tahun 1998 yang menghancurkan nilai rupiah hingga level Rp. 16.000 per dolar AS, antara lain, dipicu oleh tindak spekulasi ini. Bank manakah yang melakukan spekulasi valas dengan rupiah sebesar itu ? Meski belum ada informasi yang jelas, yang pasti, langkah itu efektif diambil oleh pihak yang memiliki akses tinggi ke pusat kekuasaan atau pengambil keputusan penting di bidang politik dan ekonomi. Audit yang dilakukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) terhadap 42 bank penerima BLBI, 17 Juli 2000, menemukan penyimpangan sebesar Rp. 54,5 triliun, terdiri atas Rp. 53,4 triliun penyimpangan yang berindikasi tindak pidana korupsi (TPK) dan tindak pidana perbankan (TPP) dan Rp. 1,159 triliun penyimpangan non-TPK atau non-TPP. Penyimpangan non-TPK atau non-TPP adalah perbuatan yang melanggar ketentuan berlaku, tapi tak masuk kategori TPK/TPP.

Faktor-faktor Itikad tidak baik pada kasus BLBI berdasarkan hasil audit BPKP itu: Spekulasi valas, membiayai ekspansi kredit. Membayar kewajiban kepada pihak terkait, dan sangat patut diduga, sebagian besar BLBI itu justru masuk ke kantung pribadi. Berdasarkan penelitian Humanika yang dilakukan oleh lembaga perusahaan terancam bangkrut, tapi pengusaha justru kaya raya.⁹⁶

⁹⁶ Humanika, *Tipu Muslihat Menghapus BLBI, Fakta Sejarah*, (Jakarta: Yayasan Humanika, 2012).

Pertanggung-jawaban perbuatan *Extraordinary Default* seharusnya diselesaikan melalui PUPN pengelola dan pemilik bank serta debitur. Sedangkan kewajiban untuk mengembalikan BLBI adalah para pemegang saham mayoritas di masing-masing bank. Untuk BLBI yang diterima BCA, misalnya, tanggung jawabnya ada di tangan pemegang saham mayoritas, yakni Soedono Salim, Anthony Salim, dan Andre Halim. Temuan penyimpangan penyaluran maupun penggunaan BLBI, baik di Bank Indonesia, bank pemerintah dan bank swasta ataupun pihak ketiga yang terkait, baik yang ditemukan oleh BPK maupun BPKP dikategorikan sebagai kasus *Extraordinary Default* ini terjadi disebabkan adanya *Error Omission* dan *Error Comission*;

- a. Mismanajemen pengelolaan dana pinjaman.
- b. Dari sisi penggunaan dana BLBI, sebagian besar para penerima BLBI tidak memenuhi persyaratan Surat Direksi BI No. 30/50/DIR/UK tanggal 30 Desember 1997
- c. Belum sepenuhnya mengembalikan pinjaman yang berupa BLBI tersebut. Sebagian besar bank penerima BLBI yang tidak memenuhi persyaratan Surat Direksi BI No. 30/50/DIR/UK tersebut dapat dikatagorikan wanprestasi skala besar atau telah terjadi perbuatan *extraordinary default*.
- d. Berpotensi menimbulkan kerugian negara karena dana yang disalurkan berasal dari keuangan negara dan oleh bank-bank penerima telah digunakan tidak sesuai peruntukannya, seperti antara lain untuk: membayar kewajiban pihak terkait, membayar dana pihak ketiga, membiayai kontrak derivatif, membiayai penempatan baru di PUAB, ekspansi kredit dan lain-lain.

Mengingat bahwa penyimpangan penggunaan BLBI oleh bank-bank penerima adalah bukan suatu perbuatan melawan hukum, tetapi perbuatan wanprestasi karena telah didahului dengan MSAA, maka sudah tidak sepatutnya perbuatan ini dapat diproses dengan menerapkan UU No. 3 Tahun 1971 Tentang Tindak Pidana Korupsi, dan atau UU No. 7 Tahun 1992 *jo* UU No. 10 Tahun 1998 Tentang Tindak Pidana Perbankan. Apabila terjadi penyimpangan dalam penyaluran dan/atau penggunaannya, kemudian pemerintah melakukan tindakan bernegosiasi dengan pola MSAA, maka jumlah kerugian negara tidak dapat dipertanggung-jawabkan secara pidana.

Penyaluran BLBI sebagai suatu perbuatan *extraordinary default* yang berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara dapat dilakukan dengan tindakan hukum represif, karena penyaluran BLBI dilakukan dengan alasan, yaitu karena sebab-sebab yang dilakukan dalam keadaan krisis dan darurat dan/atau karena melakukan ketentuan Undang-Undang dan atau karena perintah jabatan, *beroeprecht* dan atau demi kepentingan umum. Tindakan yang dilakukan dengan pertimbangan tersebut mempunyai alasan pembenar dan pemaaf dalam tindakan represif pemerintah bukan dengan kategori-kategori sifat perbuatan melawan hukum materil karena landasan hukumnya adalah hukum administrasi negara, maka penyelesaiannya juga harus melalui badan khusus dimana undang-undangnya mengandung unsur-unsur hukum materil dan hukum formil.

Dengan demikian apabila terjadi krisis serupa di masa yang akan datang, Pejabat BI dapat bertindak tegas tanpa ragu-ragu untuk melaksanakan tugasnya tanpa dibayang-bayangi kekhawatiran akan adanya ancaman pidana. Penyaluran

maupun penggunaan BLBI apabila dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku bukanlah suatu tindak pidana. Akan tetapi, penyimpangan penyaluran dan penggunaan dengan itikad baik tentunya harus mendapatkan penilaian yang rasional, obyektif, proporsional dan professional, sedangkan yang dilakukan dengan itikad tidak baik kepada pelakunya dapat diminta pertanggung-jawaban secara pidana.

Tabel 2.6. Proses Peradilan Kasus BLBI

No	Nama	Perkara	Kerugian Negara	Tingkat Pemeriksaan
1	Hendrawan Haryono	Bank Aspac	583.478.957.594	Pengadilan Negeri Vonis 1 tahun kasasi Vonis 4 tahun
2	Setiawan Haryono	Bank Aspac	583.478.957.594	Pengadilan Negeri Vonis 5 tahun Pengadilan Tinggi Vonis 6 tahun
3	David Nusa Widjaja	Bank Servitia	1.306.430.307.777	Pengadilan Negeri Vonis 1 tahun Banding Vonis 4 tahun Mahkamah Agung Vonis 8 tahun Pengadilan Negeri Vonis bebas Mahkamah Agung Vonis 4 tahun penjara
4	Samadikun Hartono	Bank Modern	80.742.270.581	Pengadilan Negeri Vonis Seumur Hidup
5	Hendra Raharja	Bank Harapan Santosa	305.345.074.000 dan USD 2.304.809,36	Pengadilan Negeri Vonis Seumur Hidup
6	Eko Adi Putranto	Bank Harapana Santosa	305.345.074.000 dan USD 2.304.809,36	Pengadilan Negeri Vonis 20 tahun penjara
7	Sherny Konjongian	Bank Harapan Santosa	305.345.074.000 dan USD 2.304.809,36	Pengadilan Negeri Vonis 20 tahun penjara
8	Bambang Sutrisno	Bank Surya	1,5 triliun	Pengadilan Negeri Vonis Seumur Hidup
9	Andrian Kiki Ariawan	Bank Umum Nasional	1,5 triliun	Pengadilan Negeri Vonis Seumur Hidup
10	Leonard Tanubrata	Bank Umum Nasional	6.738.632.426.680	Pengadilan Negeri Vonis 10 tahun Pengadilan Tinggi Vonis Bebas
11	Kaharudin Ongko	Bank Umum Nasional	6.738.632.426.680	Pengadilan Negeri Vonis Bebas
12	Hendri Sunardyo	South Eas Asia bank	280 milyar	Pengadilan Negeri Vonis 10 bulan
13	Jemy Sutjiwan	South Eas Asia	280 milyar	Pengadilan Negeri

		Bank		Vonis 8 bulan
14	Leo Ardyanto	South Eas Asia Bank	280 milyar	Pengadilan Negeri Vonis bebas
15	Supari Dhirjo Prawiro	Bank Ficorinvest	305 milyar	Pengadilan Negeri Vonis 1 tahun 6 bulan
16	Soemeri	Bank Ficorinvest	305 milyar	Pengadilan Negeri Vonis 1 tahun 6 bulan
17	Sjamsul Nursalim	BDNI	6.926.369.324.999,80 dan USD 96.700.000	SP3

E. Pola Penyelesaian Model Hukum Responsif

Penjelasan mengenai pola penyelesaian utang BLBI menggunakan pola penegakan hukum responsif dapat dilihat dari arsitektur gagasan harmonisasi dengan mekanisme perjanjian R & D adalah pola keberpihakan pada debitur.⁹⁷ *Release and Discharge (R & D)* dan Tuntutan Penghapusan Pidana. Penerapan klausula *Release and Discharge* dalam penyelesaian kewajiban BLBI pada dasarnya dilandasi oleh pertimbangan bahwa pengembalian dana BLBI lebih

⁹⁷ Secara umum, pendekatan hukum untuk penyelesaian gagal bayar dapat diklasifikasikan sebagai pro-kreditur atau pro-debitur. Sebagian besar negara-negara yang memperoleh hukum mereka dari Inggris tradisi common law, termasuk Inggris, sebagian besar negara-negara Persemakmuran, dan Inggris-berafiliasi pusat keuangan lepas pantai, memiliki hukum pro-kreditur, yang kita istilahkan "Inggris" pendekatan atau kerangka kerja. Jerman, Italia, Cina dan Jepang memiliki pendekatan serupa, meskipun mereka tidak berbagi warisan hukum yang sama. Negara-negara yang memiliki kerangka hukum asal-usul mereka dalam Kode Napoleon umumnya pro-debitur dalam pendekatan mereka untuk gagal bayar/kebangkrutan, yang disebut "Franco-Latin". Negara-negara termasuk Perancis, Spanyol, sebagian besar dari Amerika Latin, serta sebagian besar Timur Tengah dan Afrika. Sedangkan anteseden hukum AS terletak pada tradisi common law Inggris (kecuali Louisiana hukum, yang berasal dari tradisi Perancis), AS telah berkembang sistem hibrida hukum umum dan undangkan yang luas pro-debitur dengan pengecualian pro-kreditur yang signifikan.

Undang-undang Pro-kreditur mengakui hak kreditur untuk melindungi diri terhadap default melalui perjanjian kontrak yang sebelumnya sehingga memungkinkan para pihak untuk menutup kontrak dengan pengimpasan utang.

Pendekatan Franco-Latin, di sisi lain, berusaha untuk memaksimalkan asset perusahaan dengan mengusahkan pengimpasan berdasar kesepakatan, dan. Penolakan selektif seperti kontrak dikenal sebagai "cherry picking." Pendekatan Franco-Latin sering mengabaikan pribadi dinegosiasikan sesudah kontrak sebelumnya, yang akan mendukung salah satu kreditur atas yang lain. (Lihat William J Bergman, Bliss, A. Johnsons, G Kaufman- Netting, Financial Contract, and Bank The Economic Implication, Paper, Federal Reserve Bank of Chicago, 2003.

penting daripada penerapan sanksi hukum terhadap para debitur. Di samping itu, pertimbangan lainnya :⁹⁸

- 1) pemerintah menggunakan manajemen biasa (*ordinary management*), bukan manajemen dalam keadaan krisis ;
- 2) tidak terdapat kebijakan yang menjadikan perkara yang berhubungan dengan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia sebagai perkara prioritas. Akibatnya penyidikan, penuntutan dan perkara Bantuan Likuiditas Bank Indonesia berjalan dengan lamban.”

Rumusan Klausula *Release and Discharge* dalam perjanjian penyelesaian kewajiban Bantuan Likuiditas Bank Indonesia secara rinci sebagai berikut :

Pembebasan dan Pelepasan BPPN :

Berdasarkan atas pemenuhan syarat-syarat BPPN atas kebijakannya sendiri, maka setiap transaksi yang dispesifikasikan dalam ketentuan di sini telah diselesaikan sesuai dengan ketentuan dan syarat-syarat yang ditentukan dalam perjanjian ini, dan bahwa semua syarat-syarat yang preseden dengan penutupan transaksi dari setiap transaksi semacam ini yang dispesifikasikan dalam perjanjian ini, termasuk semua syarat-syarat yang dispesifikasikan dalam bagian 3 dan 8 di sini, telah dipenuhi (atau, apabila tidak diselesaikan, kesampingkan oleh BPPN), maka :

- a. Pelanggaran perundang-undangan dan peraturan sehubungan dengan pinjaman afiliasi dan pinjam meminjam lainnya yang digolongkan dan dikategorisasikan sebagai melebihi batas peminjaman sah (Pinjaman BMPK) akan dianggap telah direktifikasi dan diselesaikan;
- b. BPPN dan Kantor Jaksa Agung (sehubungan dengan Kantor Jaksa Agung, sejauh bahwa Jaksa Agung telah mengetahui atau meratifikasi

⁹⁸ Hudory and Pertner - *Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2002), hlm 96.

Perjanjian ini secara tertulis dan menandatangani halaman tanda tangan di sini atau lainnya), tidak akan memulai atau melakukan tindakan hukum apapun, atau menegakkan hak hukum yang BPPN atau Kantor Jaksa dapat miliki terhadap Bank tersebut, para pemegang saham, komisaris, direksi dan para pejabat sehubungan dengan masalah-masalah apapun yang terkait dengan pelanggaran undang-undang dan peraturan terkait dengan Pinjaman Afiliasi atau masalah apapun yang terkait dengan Dukungan Likuiditas; dan

c. BPPN akan membebaskan :

- 1) Para Pemegang Saham berkewajiban selanjutnya sesuai dengan ketentuan Jaminan Likuiditas dan sesuai dengan ketentuan jaminan agunan atau pengaturan dan jaminan yang diberikan oleh para Pemegang Saham berkenaan dengan pinjaman afiliasi (yang tunduk pada *hold back* aset dan hak BPPN mereinstate (mengembalikan kepada kondisi/posisi semula) liabilitas/kewajiban, atas kebijakannya sendiri, apabila BPPN mempunyai alasan untuk meyakini bahwa pernyataan atau jaminan apapun oleh para Pemegang Saham di sini tidaklah benar, ketika dibuat atau disuplementasikan, atau Pemegang Saham atau Pihak Terkait telah melanggar kewajiban apapun di sini, atau dokumen apapun yang dimaksudkan di sini, atau transaksi apapun yang dimaksudkan di sini yang telah dihapuskan, dibalikkan, atau dinyatakan sebagai tidak absah oleh ketentuan peradilan apapun atau lainnya);

- 2) Bank dari kewajiban/liabilitas lebih lanjut untuk pembayaran kembali dukungan likuiditas dan sesuai dengan jaminan likuiditas; dan
- 3) Para peminjam yang relevan dan Para Pemegang Saham liabilitas/kewajiban lebih lanjut untuk pembayaran kembali pinjaman afiliasi kepada bank.

Penghapusan tuntutan pidana melalui depenalisasi, didasarkan atas pertimbangan manfaat dan biaya (*cost and benefit analysis*), di mana dengan dihapuskannya tuntutan pidana atas penyimpangan dana BLBI, maka pemerintah akan memperoleh kembali dana BLBI sebagai kompensasinya. Upaya ini akan memperoleh manfaat dan biaya yang efisien dibandingkan apabila pemerintah menerapkan sanksi pidana. Berdasarkan hal tersebut di atas, Hassanain Haykal berpendapat bahwa dalam kebijakan hukum pidana di masa yang akan datang, pemerintah sebaiknya memperhatikan aspek manfaat dan biaya (*cost and benefit*) dalam penerapan hukum pidana dalam peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan-perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelesaian kewajiban BLBI.

Menurut Hassanain Haykal yang mengutip pendapat M. Cherif Bassiouni, menyatakan bahwa keputusan untuk melakukan dekriminialisasi harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang mempertimbangkan bermacam-macam faktor, termasuk:⁹⁹

⁹⁹ Hassanain Haykal mengutip dari Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 2005), hlm 162.

- a. keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil yang dicari atau yang ingin dicapai (*the proporsi and anality of the means used in relationship to the outcome obtained*);
- b. analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang dicari (*the cost analysis of the outcome in relationship to the objective thought*);
- c. penilaian atau penaksiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia (*the appraisal of the objective thought in relationship to other priorities in the allocation of resources of human power*);
- d. pengaruh sosial dari kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan (dipandang dari segi) pengaruh-pengaruhnya yang sekunder (*the social impact of criminalization and decriminalization in term of its secondary effect*).

Lebih lanjut Hassanain Haykal menganalisa bahwa dengan kehadiran *Release and Dicharge* dalam MSAA merupakan suatu *ultimum remedium*. Hal ini dapat dilihat dari rumusan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 Tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitur Yang Telah Menyelesaikan Kewajiban Atau Tindakan Hukum Kepada Debitur Yang Tidak Menyelesaikan Kewajiban Berdasarkan Kewajiban Pemegang Saham, menyatakan :

“ Terhadap debitur yang kooperatif dalam melaksanakan perjanjian dimaksud perlu diberikan jaminan kepastian hukum dan bagi yang tidak

menandatangani atau tidak melaksanakan perjanjian dimaksud perlu diberi tindakan hukum yang tegas dan konkrit..”

Berdasarkan rumusan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 Tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitur Yang Telah Menyelesaikan Kewajiban Atau Tindakan Hukum Kepada Debitur Yang Tidak Menyelesaikan Kewajiban Berdasarkan Kewajiban Pemegang Saham, maka dengan dengan dipenuhinya kewajiban perdata oleh Pemegang Saham, maka Pemegang Saham akan diberikan jaminan kepastian hukum, dalam hal ini berupa pembebasan dan pelepasan tuntutan pidana. Namun apabila Pemegang Saham tidak dapat memenuhi kewajibannya secara perdata maka tuntutan pidana akan terus berlangsung dan digunakan sebagai upaya terakhir.

Di samping sebagai *ultimum remedium*, kehadiran *Release and Discharge* dalam perjanjian MSAA merupakan suatu ancaman yang digunakan untuk mengingatkan orang, di mana bila Pemegang Saham tidak memenuhi kewajiban perdata maka akan terkena ancaman pidana berdasarkan pada argumentasi *ad baculum*.¹⁰⁰

Meski demikian, perjanjian penyelesaian kewajiban BLBI pada dasarnya berada dalam ruang lingkup hukum perdata, sehingga hukum publik dengan adanya perjanjian penyelesaian kewajiban BLBI akan tunduk pada

¹⁰⁰ Argumen tersebut diatas dikutip oleh Hassanain Haykal dari pendapat Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatniati, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 2005), hlm 17. Lebih lanjut dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan argumentasi *ad baculum* adalah menerima atau menolak suatu argumentasi hanya karena suatu ancaman. Ancaman itu membuat orang takut. Dalam bidang hukum, cara itu tidak sesat apabila digunakan untuk mengingatkan orang tentang suatu ketentuan hukum. Sebagai contoh di Surabaya di seluruh pojok kota dipasang papan kuning yang berisi ancaman bagi pelanggar PERDA. (dipetik dari Hassanain Haykal)

kaidah-kaidah dan asas-asas hukum perdata/privat. Penerapan *Release and Discharge* adalah perikatan bersumber undang-undang dengan mengacu pada perjanjian MSAA bergeser menjadi perikatan bersumber perjanjian adalah merupakan salah satu upaya pemerintah untuk menghapuskan tuntutan pidana.¹⁰¹ Melalui *Release and Discharge*, maka tuntutan terhadap Bank, Komisaris, maupun Direksi akan dihapuskan. Hal ini dapat dilihat dari rumusan di bawah ini :

“ BPPN dan Kantor Jaksa Agung (sehubungan dengan Kantor Jaksa Agung, sejauh bahwa Jaksa Agung telah mengetahui atau meratifikasi Perjanjian ini secara tertulis dan menandatangani halaman tanda tangan di sini atau lainnya), tidak akan memulai atau melakukan tindakan hukum apapun, atau menegakkan hak hukum yang BPPN atau Kantor Jaksa dapat miliki terhadap Bank tersebut, para pemegang saham, komisaris, direksi dan para pejabat sehubungan dengan masalah-masalah apapun yang terkait dengan pelanggaran undang-undang dan peraturan terkait dengan Pinjaman Afiliasi atau masalah apapun yang terkait dengan Dukungan Likuiditas “

Penyelesaian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia melalui perjanjian MSAA merupakan perbuatan hukum yang berada dalam ruang lingkup hukum perdata, namun dengan adanya klausula *Release and Discharge* sebagai penghapusan tuntutan pidana, maka telah terjadi perubahan perikatan bersumber undang-

¹⁰¹ Kebijakan tersebut adalah tidak taat asas karena Penghapusan tuntutan pidana adalah suatu norma khusus untuk melepaskan seseorang dari suatu tindak kejahatan. (disalin dari Hassanain Haykal opcit..)

undang menjadi perikatan bersumber perjanjian . Perubahan norma hukum demikian dapat digunakan untuk membedakan antara perikatan bersumber perjanjian dan perikatan bersumber undang-undang adalah sebagai berikut :

- a. dalam perikatan bersumber undang-undang, salah satu pihaknya adalah penguasa, dan tidak ada unsur kehendak sedangkan dalam hukum privat kedua belah pihak adalah perorangan tanpa menutup kemungkinan bahwa dalam hukum perdata pun dapat menjadi pihak juga;
- b. perikatan bersumber undang-undang adalah hukum publik sifatnya memaksa, sedangkan perikatan bersumber perjanjian adalah peraturan hukum privat pada umumnya bersifat melengkapi, meskipun ada juga yang bersifat memaksa;
- c. semula pembedaan hukum publik dan hukum privat berdasarkan tujuannya. Tujuan hukum publik adalah melindungi kepentingan umum, sedangkan hukum privat tujuannya adalah melindungi kepentingan perorangan atau individu;¹⁰² *Bellefroid* mengemukakan bahwa, hukum publik adalah kaidah-kaidah yang mengatur hal-hal ketatanegaraan, khususnya yang menyangkut cara-cara:
 - 1) Badan-badan/lembaga-lembaga negara menjalankan tugasnya dan wewenangnya;
 - 2) perwujudan hubungan hukum antara pemerintah (negara) dengan masyarakat;

¹⁰² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm 122-123. (dipetik dari Hassanain Haykail , op cit.....)

- 3) perwujudan hubungan hukum antara lembaga-lembaga negara/pemerintahan.

Sedangkan hukum privat mengatur tata tertib masyarakat yang menyangkut kepentingan individual perseorangan para warga masyarakat, khususnya dalam urusan-urusan tentang :

- 1) hubungan kekeluargaan;
- 2) pengurusan kekayaan pribadi;
- 3) hubungan-hubungan antar pribadi/perorangan di dalam masyarakat;
- 4) hubungan-hubungan yang menyangkut.

Pergeseran perikatan bersumber perjanjian sebagai hukum privat ke dalam perikatan bersumber undang-undang sebagai hukum publik dalam perjanjian penyelesaian kewajiban BLBI melalui pola MSAA tidak terlepas dari substansi yang terkandung dalam perjanjian tersebut, disebabkan :

- 1) bank adalah suatu lembaga intermediasi, di mana di dalamnya terdapat kepentingan masyarakat. Pada penyelesaian kewajiban BLBI, fungsi dan peran intermediasi sangat berpengaruh terhadap kemampuan bank untuk mengembalikan dana BLBI;
- 2) perjanjian penyelesaian kewajiban BLBI merupakan penjabaran dari beberapa peraturan dan kebijakan publik, antara lain : Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Propenas, Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitur yang Telah Menyelesaikan Kewajiban atau Tindakan Hukum Kepada Debitur yang Tidak Menyelesaikan Kewajiban Berdasarkan Kewajiban

Pemegang Saham dan Keputusan KKSK Nomor 02/K.KKSK/03/2002
Tentang Kebijakan Penyehatan Perbankan dan Restrukturisasi Utang
Perusahaan;

3) adanya keterlibatan badan hukum publik dalam perjanjian MSAA.

Di samping itu, pengaturan isi perikatan yang semula bersumber undang-undang dengan dikeluarkan kebijakan R & D berubah menjadi responsif bersumber perjanjian adalah usaha represif – responsif hanya untuk menjaga keseimbangan kepentingan individu dan kepentingan masyarakat. Pergeseran demikian dalam kajian hukum responsif Philip Nonet, disebut sebagai seni membolak balikan hukum.

Dalam perjanjian penyelesaian kewajiban Bantuan Likuiditas Bank Indonesia melalui pola MSAA, pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh BPPN tidak mengawasi kepentingan salah satu individu dalam suatu perjanjian, melainkan mengawasi kepentingan dirinya sendiri, di mana pengembalian dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia akhirnya belum juga dapat memulihkan perekonomian masyarakat. Akan tetapi, justru menimbulkan gagal bayar yang sangat luar biasa (*extraordinary default*).

Dana talangan dari pemerintah yang dikeluarkan untuk membeli piutang macet (*Cessie*) BLBI dibayar dengan menjual surat utang negara (SUN) jangka panjang (obligasi) senilai Rp. 641 triliun (kegunaannya terbagi atas program BLBI Rp. 144,5 triliun, program penjaminan Rp 53,8 triliun, penjaminan Bank Exim Rp. 20 triliun, program rekapitulasi bank Rp. 422,6 triliun) dengan tingkat bunga 12-14 %, obligasi tersebut masih memberikan beban bunga Rp. 35 triliun

pertahun pada APBN 2009, sehingga pembayaran utang pokok dan bunga keseluruhannya mencapai Rp. 170 triliun. Sebelum dibubarkan pada tahun 2002, BPPN hanya berhasil memperoleh tingkat pemulihan (*recovery*) sebesar 26,8 % atau sejumlah Rp. 127,47 triliun dengan hanya memperoleh tingkat pemulihan sebesar itu berarti terdapat sejumlah NPL yang tidak dapat ditagih dan jumlah ini merupakan bagian yang kosong dari obligasi yang notabene tidak akan pernah dibayarkan kembali. Akan tetapi, pemerintah tetap harus membayar keseluruhan yang tersisakan itu dalam bentuk bunga pada setiap tahun seterusnya di masa depan sampai dengan tahun 2021.¹⁰³

Bandingkan dengan *recovery* Bank Century tahun 2008 biaya krisis meningkat dari Rp 6,7 triliun menjadi Rp 8,01 triliun , nilai jual (akuisisi) kepada perusahaan Jepang , J Trust Co. Ltd , sebesar Rp 4,4 triliun , dengan demikian total biaya krisis penyelesaian bank century adalah sebesar Rp 3,6 triliun atau 55 % hanya bisa ditarik oleh negara , tapi tidak dapat dikategorikan sebagai kerugian negara , penjualan ini mengacu pada ketentuan Undang-Undang nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan¹⁰⁴. norma yang

¹⁰³ Sumber lain mengatakan bahwa surat utang negara/obligasi itu adalah Rp. 700 triliun, pembayaran bunga Rp. 110 triliun untuk luar dan dalam negeri mencapai 15 persenilun, atau keseluruhannya mencapai Rp. 170 triliun, bandingkan dengan total anggaran untuk enam departemen, yakni Departemen Pertahanan Rp. 35 triliun, Polri Rp. 25 triliun, Departemen Agama Rp 20,7 triliun, Departemen Kesehatan Rp. 19,3 triliun, Departemen Perhubungan Rp. 16,1 triliun, Total anggaran berjumlah Rp. 151,8 triliun). Lihat Hendy Herijanto, *Selamatkan Perbankan Demi Perekonomian Indonesia*, (Jakarta: PT Mizan Indonesia, 2013), hlm 34.

¹⁰⁴ Berdasarkan pasal 42 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), dijelaskan saham bank dalam penanganan harus terjual paling lama tiga tahun sejak penanganan bank gagal . Tingkat pengembalian harus sama dengan dana penempatan. Namun ,setelah lima tahun bisa dijual dibawah nilai penyertaan. Pasal 81 Ayat (2) menyebutkan , Kekayaan LPS merupakan aset negara yang dipisahkan. Oleh karena itu tidak bisa dinilai menjual dengan sebutan merugikan negara juga tidak bisa dikatakan jika penjualan Bank Mutiara dibawah nilai *bail out* seperti mengkonfirmasi kerugian negara. Sebab ,LPS bukan lembaga investasi bank . Jika ia investasi bank , tentu tidak akan membeli bank yang rusak

BAB III

PENYELESAIAN UTANG BLBI DENGAN POLA HUKUM REPRESIF

A. Penegakan Hukum secara Represif

Represif berasal dari bahasa Inggris "*repressive*" yang berarti penindasan/menindas. Bersifat represi menurut kamus besar bahasa Indonesia berarti menekan, mengekang, menahan, atau menindas.¹

Hukum represif menurut Philippe Nonet - Philip Selznick² dapat dilihat dari adaptasi institusi-institusi hukum terhadap lingkungan kekuasaan atau otoritas. Kata "adaptasi" menunjukkan hukum berada pada kondisi subordinat (di bawah pengaruh) kekuasaan. Kekuatan penguasa menjadi kekuatan otoritas sebagai pengendali legitimasi yang dapat menembus semua pintu masuk ke dalam "sistem" hukum. Hukum dikendalikan oleh suatu kekuatan otoritas yang paling berkuasa di negara itu. Penerapan ancaman pidana adalah sebagai bentuk yang paling mendominasi diterapkan dalam menyelesaikan suatu masalah dalam mengontrol warga masyarakat agar selalu menaati kehendak pemerintah. Di sinilah wajah represif itu muncul. Hukum tampil dengan wajah tunggal yang

¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Kedua, Balai Bahasa: Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 1989.

² Philippe Nonet lahir dan besar di Belgia. Ia mendapat pendidikan hukum dan meraih doktor di bidang ini pada tahun 1961. Setelah itu ia belajar dan mengajar di bagian sosiologi UC Berkeley sebelum bergabung di Boalt Faculty pada 1977. Nonet adalah *Charge de Cours* pada the Universite Catholique de Louvain dari tahun 1966 sampai dengan 1970, seorang *visiting professor* di Universitas Bremen pada 1981. Sementara itu, Philip Selznick adalah *professor emeritus of law and society* pada UC Berkeley. Ia meraih gelar doktor tahun 1947 dari Universitas Columbia, tempat ia menimba ilmu dari Robert K. Merton. Selznick dikenal sebagai penggagas teori organisasi, sosiologi hukum, dan administrasi publik. Philippe Nonet dan Philip Selznick adalah dua nama yang dikenal luas sebagai pencetus Teori Pembangunan Hukum (*Development Theory of Law*), suatu teori yang diangkat dari kajian hukum menurut perspektif ilmu politik. Dua nama ini, Nonet & Selznick kerap diperbincangkan karena mereka memperkenalkan tiga tipe hukum dalam teori pembangunan hukumnya, yaitu tipe hukum represif, otonom, dan responsif. Hukum Represif.

menjunjung tinggi asas sub-ordinat, dan tanpa kompromi atau menyingkirkan asas keseimbangan. Sebaliknya akses untuk negosiasi dan jalur dua arah (partisipasi) dalam hukum dibatasi sangat sempit. Keberadaan dan keberlakuan hukum tidak perlu harus memperhatikan kepentingan warga yang diperintah. Pada tipe ini hukum dan politik merupakan satu kesatuan di dalam sistem pemerintahan.

Gagasan hukum represif menurut Nonet dari sebuah anggapan bahwa tatanan hukum tertentu dapat berupa ketidakadilan yang tegas. Keberadaan hukum tidak menjamin keadilan apalagi keadilan substantif. Sebaliknya, setiap tatanan hukum memiliki potensi represif sebab hingga tingkat tertentu ia akan selalu terikat pada status quo dan dengan memberikan baju otoritas pada penguasa, hukum membuat semakin efektif.

Kekuasaan pemerintah bersifat represif manakala kekuasaan tersebut menekan kepentingan orang-orang yang diperintah, yaitu ketika kekuasaan dilaksanakan tidak untuk kepentingan mereka atau dengan mengingkari legitimasi mereka. Benar bahwa setiap keputusan pemerintah dapat mensyaratkan tergantungnya pemenuhan beberapa kepentingan pada kepentingan lainnya. Tidak semua tuntutan dapat dikabulkan dan setiap kepentingan diberi pengakuan yang sama. Akan tetapi, jika kita mengesampingkan suatu kepentingan ketika kita memberikan keleluasaan bagi suatu hal yang memang harus diprioritaskan, maka hal itu dapat dikategorikan sebagai sebuah represi. Sebuah keputusan yang merugikan bukan merupakan sebuah represi sepanjang keputusan itu tidak membahayakan, misalnya dengan mengikuti prosedur yang menghormati hak-hak

seseorang atau dengan mencari cara yang dapat mengurangi atau membatasi akibat yang membahayakan.

Paham represif Nonet sejalan dengan pemahaman dari Jurgen Habermas, seorang filsuf Jerman mengatakan bahwa represif merupakan lawan dari deliberatif. Deliberatif berarti menimbang-nimbang, konsultasi atau musyawarah. Sedangkan represif merupakan kekuasaan yang menindas, memaksakan kehendak perundang-undangan kepada masyarakat. Hal tersebut bisa berupa penghambatan terhadap individu atau komunitas dengan alasan pelaksanaan paksa, terutama sekali bertujuan untuk membatasi atau mencegah kemampuan mengajukan protes atau upaya hukum lainnya untuk mengambil bagian dari kepentingannya untuk berdialog atau bernegosiasi atas kelalaian tindakannya.³

Rakyat yang konfrontatif terhadap pemerintah diawasi dan ketertiban harus dimenangkan. Demikian pula mereka yang berhaluan dan bersebrangan dengan pemerintah. Kebijakan represif menekankan pada penggunaan hukuman terhadap kesalahan. Ciri lainnya adalah menggunakan materi dalam hukuman dan imbalan, berisi perintah, serta komunikasi satu arah. Tindakan represif ini bisa direpresentasikan dengan kebijakan sub-ordinat dimana kedudukan pemerintah lebih kuat dari pada kepentingan perseorangan, sehingga penegakan hukum harus dilaksanakan oleh suatu lembaga khusus dengan penekanan kepada tujuan tunggal.

Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick, fungsi penegakan hukum terikat oleh problem dan konteks tertentu (keadaan yang dihadapi), ketika keadaan

³ Budi Hardiman, *Filsafat Fragmentaris*, (Jakarta: Kanisius, 2007), hlm 112 -116

benar-benar parah, atau dalam keadaan bahaya, tertib hukum harus memiliki potensi represif. Kondisi-kondisi yang demikian memerlukan persyaratan bagi efektivitas penegakan hukum, yaitu: menjamin tegaknya keadilan yang benar-benar mampu untuk memperkuat nilai hukum yang menunjukkan alternatif alternatif pemaksaan,⁴ dan memberikan otoritas kepada penguasa untuk melakukan tindakan-tindakan hukum dengan sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan yang menguntungkan negara. Setiap tindakan yang dilakukan atau kebijakan yang dibuat oleh pemerintah mensyaratkan beberapa kepentingan di bawah kepentingan yang lainnya. Sebuah keputusan dari sebuah kebijakan yang merugikan kepentingan lain dan bahkan menyakitkan, bukan merupakan suatu represi sepanjang keputusan itu dimaksudkan untuk menghindari timbulnya bahaya (kerugian negara). Dengan demikian, pembuatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan prinsip non keseimbangan/sub-ordinat dan purposing (tujuan).

1. Prinsip Non Keseimbangan

Prinsip ini diperlukan hanya untuk menghormati hak-hak seseorang atau mencari cara yang dapat mengurangi atau membatasi akibat yang membahayakan. Paksaan tidak harus represif demikian juga represif tidak harus bersifat memaksa secara langsung ketika pemerintah mendapatkan legitimasi untuk menegakan ketertiban umum dalam keadaan krisis (krisis ekonomi/krisis moneter) yang berpotensi merugikan keuangan, maka tindakan hukum pemerintah harus mengesampingkan asas keseimbangan,

⁴ Philippe Nonet - Philip Selznick, *Law and Society: Toward Responsive Law*, Terjemahan, Raisul Muttaqiem, *Hukum Responsif*, (Bandung: Penerbit Nusamedia, 2007), hlm 52.

maka yang diperlukan adalah badan khusus yang disesuaikan dengan ketertiban, memiliki otoritas *sub ordinasi*,⁵ sebagai lembaga *superbody*, sehingga dengan demikian tindakan hukum pemerintah dapat dirasakan bukan sebagai tindakan represi. Bentuk represi yang paling potensial yang dilakukan oleh lembaga *superbody* ini adalah penggunaan kekuasaan yang diberikan undang-undang untuk menyidikkan dalam upaya melaksanakan kekuasaan, misalnya untuk menyita barang jaminan atau menahan seseorang, menekan pihak yang tidak patuh atau menghentikan protes. Represi yang dilakukan lembaga penagih ini, yaitu mendorong tahapan-tahapan prosedur dan menggali isi perjanjian untuk mendapatkan suatu penyelesaian yang diakibatkan oleh adanya *extradionary default*.⁶

Dalam model hukum represif, implementasi kebijakan akan menghasilkan penegakan hukum yang efektif bila memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Tersedianya alat-alat pemaksa untuk melaksanakan tindakan hukum yang dapat memberikan alternatif-alternatif penggunaan paksaan.
- b. Dibentuknya institusi hukum dan prosedur pelayanan. Aturan hukum memberikan corak otoritas pada kekuasaan.

Sedangkan peraturan perundang-undangan diperlukan sebagai instrumen kebijakan publik pada sasaran tunggal.⁷

⁵ Adalah kedudukan kreditur atau pemerintah lebih tinggi daripada debitur

⁶ Substansi hukum represif adalah undang-undang yang mengandung unsur-unsur hukum materiil dan unsur-unsur hukum formil.

⁷ Philippe Nonet-Philip Selznick, *Hukum...op.cit.*, hlm 25.

2. Purposing

Tujuan serta kepentingan yang beragam disingkirkan karena program-program publik mengambil alih pola dimensi tunggal dengan lembaga resmi yang dibentuk sebagai pemegang otoritas dan keputusannya tidak dapat diganggu gugat (*invisibilitas*).

Philippe Nonet dan Philip Selznick juga menepikan bila ketertiban dihasilkan dari hukum otonom,⁸ yaitu *legitimasi*. Legitimasi berarti orientasi dan kelekatan yang ketat pada prosedur hukum, maka ketertiban tidak lagi dominan dan keadilan menjadi lamban dan tidak efisien. Oleh karena itu, terhadap kondisi yang sulit atau krisis moneter yang mengakibatkan banyaknya piutang yang macet, penegakan hukum lebih mengutamakan pada sasaran-sasaran (*purposing*) yang kongkret harus lebih dominan dibanding pada orientasi prosedur.

Philippe Nonet dan Philip Selznick juga mengorientasikan bahwa hukum represif sangat diperlukan manakala faktor kedaan krisis dalam suatu negara begitu mendesak seperti halnya penyelesaian piutang BLBI. Jadi, menurut Nonet perbedaan yang nyata dengan penegakan hukum dalam hukum responsif yaitu dalam penegakan hukum responsif selalu dimenangkan melalui cara-cara pengampunan (misalnya penyelesaian *Release and Discharge*). Sedangkan penegakan hukum dalam hukum represif adalah dimenangkan melalui *sub-*

⁸ Dalam teori Nonet dikenal juga tipe hukum otonom, pada tipe hukum ini tekanan dari legitimasinya diletakkan pada prosedural.

ordinasi/non keseimbangan (kedudukan para pihak tidak mempunyai kewenangan atau hak yang sama dalam penagihan piutang).⁹

Menurut Philippe Nonet, meski tertib hukum dapat menggunakan paksaan dalam pemenuhan kepentingannya kembali atas sesuatu yang diinginkannya haruslah bergantung pada kekuasaan tertinggi untuk melakukan paksaan tersebut. Dalam piutang negara perbankan BLBI, misalnya kalau debitur wanprestasi/*default*, maka kreditur (dalam hal ini PUPN) mendapat kekuasaan tertinggi untuk melakukan apa saja untuk menjual atau melelang tanpa mengikuti aturan (prosedur) dalam hukum acara perdata.

Tindakan hukum represif yang akan digunakan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Tidak melibatkan penindasan dengan kasar (*blatant appression*) karena harus tetap dikontrol seperti halnya penggunaan kekerasan menegakkan perintah menghentikan proses.
- b. Perlakuan tindakan represif harus berlandaskan doktrin asas-asas yang otoritatif, misalnya konsep keadilan atau *prinsip tidak ada orang yang boleh mengambil keuntungan dari kesalahannya sendiri*.¹⁰

Penyelesaian kasus gagal bayar pada piutang BLBI dengan pola MSAA berdampak terhadap penjualan hartanya karena pengelolaan piutang negara BLBI dari sisi biaya penyelesaiannya yang tidak sebanding dengan harta yang diserahkan (aset). Persesuaian kehendak antara penagihan dan jumlah kerugian

⁹ Pihak kreditur melalui PUPN mempunyai kewenangan yang lebih tinggi dari debitur, sehingga PUPN dapat menggunakan upaya represif (surat paksa, surat sita, pemblokiran dan sandera)

¹⁰ *Ibid*, hlm 92.

melalui penyelesaian di luar pengadilan *settlement out of court* non litigasi, yang dilakukan dengan kebijakan *Release and Discharge* bergantung pada itikad baik. Persoalan utama yang timbul adalah makna itikad baik ini mencakup standar subjektif dan atau standar objektif.¹¹

Perubahan mendasar penyelesaian BLBI yang menggunakan pola dan mekanisme perikatan bersumber perjanjian mempunyai visi harmonisasi kekuasaan-kekuasaan dan dikaburkannya batas-batas institusional. Perbedaan antara ketentuan undang-undang dan keputusan hukum tidak dihapuskan, sebaliknya proses hukum bertujuan untuk memperbesar kompetensi institusi hukum lebih memberi ruang pada pengampunan bagi debitur dan dengan tetap menggunakan asas keseimbangan di mana kedudukan kreditur dengan debitur memiliki hak yang sama, sedangkan hak eksekusi yang melekat pada prinsip-prinsip hukum piutang negara dikesampingkan. Penyelesaian lebih mengutamakan adanya penyerahan secara sukarela dengan kompensasi penghapusan hutang.

Dalam pandangan hukum responsif, penegakan hukum pada penyelesaian piutang negara perbankan ini adalah perpaduan hukum antara hukum privat dan hukum publik bahwa dalam hukum responsif pemerintah bertindak dalam kapasitas ganda. Pemerintah mengemban tanggung jawab untuk menentukan tujuan-tujuan yang akan dikejar dan sumber daya yang disiapkan untuk bertindak dalam menangani permasalahan-permasalahan seperti pengendalian kredit macet dan penegasan pelaksanaan penjualan obyek jaminannya. Keputusan-keputusan

¹¹ Makna itikad baik di dalam konsep sistem hukum *common law* menjadi sangat variatif dan tidak tegas, dalam Ridwan Khaerandy, *Itikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, (Jakarta: Universitas Indonesia Fakultas Hukum, 2003), hlm 164.

ini menyatakan dan menetapkan suatu kehendak kebenaran doktrin dan keputusan-keputusan ini mencerminkan dengan baik perlindungan hukum, bagaimanapun kekuatan kebenaran isi kontrak itu dikendalikan dan disubstansikan. Akan tetapi, pemerintah harus terus mengkondisikan sebagai aktor hukum untuk menetapkan badan-badan dan mekanisme-mekanisme dalam rangka memajukan tujuan-tujuan publik.

Masing-masing tipe hukum terikat dengan situasi dan keadaan yang dihadapi dalam kehidupan bernegara,¹² penegakan hukumnya juga terikat oleh keadaan yang dihadapi (problem dan konteks tertentu).¹³ Bahwa agar penegakan hukum berfungsi efektif, bukan dari pelaksanaan kebebasan atau keleluasaan yang ada pada lembaga-lembaga yang merespon tuntutan-tuntutan yang bersifat reduksi kekuasaan, tetapi perlu ditegakkannya otoritas pada lembaga yang merupakan *sub-ordinat*.

Dengan demikian menurut Nonet-Selznick, meskipun model hukum represif adalah konsep hukum primitif.¹⁴ Namun, ketika pemegang kekuasaan

¹² Philippe Nonet dan Philip Selznick mengembangkan tiga tipologi hukum yang mengatakan bahwa antara otoritas, legalitas dan negosiasi adalah berdiri sendiri, dengan model hukum yang tersebut masing-masing mengutamakan kebutuhan atau situasi yang menyertainya, misalnya tipe hukum represif, yang dipermasalahkan adalah otoritas tunggal, dalam tipe hukum Otonom yang dipersolkan adalah masalah legitimasi dari tata tertib sosial yakni legitimasi yang didasarkan atas gagasan bahwa tertib sosial sah apabila penggunaan kekuasaan didasarkan atas prinsip-prinsip konstitusional, prosedur-prosedur formal, dalam lembaga peradilan yang bebas, yang merupakan cita-cita "*rule of law*" yang liberal klasik. Sedangkan tipe hukum Responsif yang dipermasalahkan adalah tujuan dan tata tertib sosial yang berasal dari hasrat untuk membuat hukum lebih bertujuan dalam melayani manusia dan institusi-institusi untuk mencapai tujuan dimaksud, sehingga yang ingin dicapai memberikan kemampuan fasilitasi untuk menentukan atau merancang kesesuaian badan-badan khusus (institusi-institusi) sebagai elaborasi antara kepentingan politik dan hukum dan merancang beragam pengawasan.

¹³ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum...op.cit*

¹⁴ Yang membedakan manusia beradab dengan yang primitif terutama adalah prudensi (dari kata "*prudence*" sikap yang seksama dan senantiasa penuh pertimbangan), dalam istilah yang lebih luas, *berwawasan ke depan*. Ia bersedia menahan penderitaan saat ini demi kesenangan nanti, bahkan walaupun kesenangan nanti itu masih agak jauh. Bertrand Russell, *History of Western*

berada dalam situasi yang sangat sulit betapapun negara itu superliberal dan modern, pasti mereka akan berpaling kepada mekanisme-mekanisme represi. Mereka melakukannya tidak harus bertujuan jahat, tetapi karena mungkin tidak melihat jalan untuk memenuhi tanggung jawab mereka.

Menurut Pendapat Philippe Nonet - Philip Selznick, meskipun hukum represif menyediakan alat lembaga *superbody* untuk memaksakan ketertiban, ia sangat tidak kompeten untuk mengamankan klausula-klausula di dalam perikatan perdata.¹⁵ Oleh karena itu, dalam situasi kondisional, model hukum ini digunakan bukan dalam kompetensi asas keseimbangan, tetapi dalam kompetensi asas subordinasi, sehingga penegakan hukum akan efektif bila badan khusus yang merupakan lembaga *superbody* tidak melakukan penyelesaian dengan negosiasi.¹⁶

Pendekatan lainnya untuk dapat memahami tindakan represif dengan menerapkan sanksi pidana terhadap kejahatan adalah dengan *Economics Analysis of Law* adalah penerapan prinsip-prinsip ekonomi sebagai pilihan-pilihan rasional untuk menganalisa persoalan hukum. Teori tersebut berasal dari aliran utilitarianisme yang mengutamakan asas manfaat, maka muncul perdebatan antara karakteristik efektivitas dan efisiensi dari penggunaan suatu sanksi pidana dalam menyelesaikan masalah BLBI. Pendekatan ekonomi terhadap suatu tindak pidana

Filosphy and its Conection with Political and Social Circumstances from the Erliest Times to Present Day, Sejarah Filsafat Barat (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm 18.

¹⁵ Kewenangan lembaga *superbody* adalah melakukan tindakan-tindakan eksekusi, akan tetapi bila lembaga ini terjebak dalam bentuk perjanjian-perjanjian dengan debitur, maka lembaga ini tidak akan mampu mengamankan persetujuan jika ada pelanggaran.

¹⁶ Pada pengertian hukum represif di atas dapat diambil contoh adalah tindakan hukum BPPN sebagai lembaga *superbody* terjebak dengan pola negosiasi, sehingga lembaga ini tidak mampu melakukan tagihan-tagihan macet bank milik para konglomerat yang direstrukturasasi, walaupun bank-bank itu sudah dinyatakan Bank Dalam Likuidasi (16 bank) Bank Beko Operasi (10 bank), Bank Beku Kegiatan Usaha (38 bank), dan Bank Take Over. Total Kerugian Negara adalah Rp. 144,54 triliun –dikutip dari Djony Edward BLBI, *Extrordinary Crime* hlm 412.

tampaknya dipengaruhi oleh filsafat *utilitarian* yang menuangkannya ke dalam suatu sudut pandang statistik terhadap tingkat efektivitas dan efisiensi suatu sanksi terhadap suatu tindak pidana, sehingga pandangan terhadap tindakan hukum diperlukan suatu pendekatan bersifat hukum represif. Pola pendekatan teori analisis ekonomi adalah pendekatan utilitarian, yang mempertanyakan seberapa efektif sanksi dapat menghentikan perilaku yang dipandang tercela dalam masyarakat, belum dapat dijawab secara memuaskan hingga saat ini. Jika hukum pidana klasik menetapkan sanksi pidana bertujuan menimbulkan efek jera sejalan dengan filsafat Kantian (Kantianisme), maka filsafat utilitarian masih memberikan harapan akan kemanfaatan maksimal bagi masyarakat luas dengan penjatuhan sanksi pidana tersebut sebagaimana diketahui bahwa penjatuhan pidana terhadap obligor sekalipun tetap bertumpu pada tujuan penjeraan. Akan tetapi, penjeraan harus diterapkan secara efisien dan dapat mengembalikan uang negara. Jadi, titik tolak dari teori ini dikatakan bahwa untuk mencapai tujuan yang dikehendaki, yaitu pengembalian piutang negara, maka tindakan hukum harus bersifat represif dan tujuannya adalah menarik kembali uang negara.

Pendekatan "analisa ekonomi atas hukum" menekankan kepada *cost-benefit ratio*, yang kadang-kadang oleh sebagian orang dianggap tidak mendatangkan keadilan. Hal ini tentu dibantah oleh penganut-penganut pendekatan "analisis ekonomi atas hukum". Pertama dikatakan, bahwa tidak benar ekonom tidak memikirkan keadilan. Dalam usaha menentukan klaim normatif mengenai pembagian pendapatan dan kesejahteraan, seseorang mesti memiliki filosofi politik melebihi pertimbangan ekonomi semata-mata. Kedua, ekonomi

menyediakan kerangka di dalam pembahasan di mana keadilan dapat dilakukan. Pola pendekatan analisis ilmu ekonomi terhadap kebijakan hukum akan berhasil dengan baik jika tidak ada intervensi terhadap proses pelaksanaannya.

Oleh karena itu, ancaman paksaan merupakan unsur yang mutlak ada agar kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan ini pun erat kaitannya efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum. Jika aturan hukum tidak efektif, salah satu pertanyaannya yang dapat muncul adalah apa yang terjadi dengan ancaman paksaannya. Mungkin tidak efektifnya hukum karena ancaman paksaannya kurang berat. Mungkin juga karena ancaman paksaan itu tidak terkomunikasikan secara memadai. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum dengan unsur paksaan secara represif adalah pendapat Max Weber¹⁷ dalam kaitannya dengan ekonomi dan masyarakat. Max Weber berpendapat bahwa hukum adalah suatu “*order*” barulah dapat disebut hukum, jika “*order*” itu secara eksternal dijamin melalui kemungkinan penggunaan paksaan atau kekerasan, baik secara fisik maupun kejiwaan untuk menghasilkan persesuaian atau membalas kekerasan, yang akan diterapkan secara khusus sudah disiapkan untuk tujuan itu. Tentu saja yang dimaksudkan Max Weber dengan orang-orang khusus tadi adalah kaum profesional hukum, mencakup hakim, jaksa, pengacara, notaris dan polisi.

Konsep hukum represif dari Max Weber karena hukum mempunyai tiga ciri dasar yang membedakan ia dari aturan-aturan lain :

¹⁷ Acmad Ali dan Wiwi Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm 135.

1. Penekanan untuk tunduk pada hukum *comes externally in the form of action or treats of action by others regardless of wether a person wants to obey the law or does so out of habits.*
2. Tindakan-tindakan eksternal atau ancaman selalu mencakup paksaan kekerasan atau kekuatan.
3. Yang mengimplementasikan ancaman paksaan itu adalah orang-orang yang berperan sebagai pejabat penegak hukum.

Tampak bahwa definisi Weber mirip dengan konsep hukum represifnya Nonet. Keduanya tidak menyandarkan diri pada eksistensi suatu Negara politik yang bertanggung jawab atas pelaksanaan hukum dan menggunakan paksaan kekerasan sebagai unsur efektivitas hukum, akan tetapi Nonet berpandangan bahwa penegakan hukum represif harus berpinjak pada doktrin-doktrin hukum yang berprinsip pada *tidak boleh ada orang yang mengambil keuntungan dari kesalahannya sendiri.*

B. Hubungan *extraordinary default* dan *extraordinary crime*

Tinjauan tentang kejahatan adalah berkaitan dengan suatu perbuatan yang berlawanan dengan hukum (*onrecthmatige*).¹⁸ Dalam lapangan hukum pidana, pengertian melawan hukum ada tiga pendapat:¹⁹

¹⁸ Berbagai transaksi perbankan dawali dengan suatu perikatan yang menurut pasal 1233 KUH Perdata dilahirkan karena persetujuan atau karena undang-undang, sedangkan perikatan yang bersumber dari undang-undang dibagi dua yang diperbolehkan (*rechtmatige*) dan yang berlawanan dengan undang-undang (*onrechtmatige*). Di dalam perikatan tersebut baik yang dilahirkan oleh undang-undang atau perjanjian lazim dimuat berbagai klausula bisnis termasuk diantaranya resiko, tidak hanya sebatas ingkar janji (*wanprestasi*) dan kelalaian (*ingebreke steling/default*) tetapi dapat juga dikarenakan factor diluat kemampuan debitur berupa *force majour* (misalnya, keadaan krisis moneter). Pemahaman dan tolok ukur perbuatan melawan hukum terhadap transaksi perbankan karena adanya penyimpangan atau diduga merugikan keuangan Negara tentang kasus piutang BLBI terkait dengan undang-undang perbankan No. 10 Tahun

1. bertentangan dengan hukum,
2. bertentangan dengan (*subjectif recht*),
3. tanpa kewenangan atau tanpa hak, hal ini tidak perlu bertentangan dengan hukum.

Dalam praktek terhadap perkara pidana ,dikenal pula adanya faktor-faktor yang dapat menghapuskan unsur melawan hukum dari perbuatan. *Arrest Hoge raad* tanggal 28 Juni 1911, bahwa arti melawan hukum adalah tidak mempunyai hak sendiri untuk menikmati keuntungan atau bertentangan dengan hukum, bertentangan dengan hak orang lain. Mengacu pada *Arrest* ini, maka kebijakan yang diambil oleh bank, yaitu melakukan suatu perbuatan yang ditimbulkan oleh hak melakukan suatu perbuatan yang ditimbulkan oleh hak melakukan pekerjaan atau *beroepsrecht* dan dapat dijadikan alasan yang dapat melenyapkan sifat melawan hukum tindak pidana.

Lebih jauh lagi Putusan Mahkamah Agung dalam putusan perkara Korupsi Nomor 42 K/Kr/1965 tanggal 8 januari 1966 menyatakan :

“suatu tindakan pada umumnya dapat hilang sifatnya sebagai melawan hukum bukan hanya berdasarkan suatu ketentuan dalam perundang-undangan melainkan juga berdasarkan asas-asas keadilan atau asas-asas hukum yang tidak tertulis dan bersifat umum,dalam perkara ini, misalnya negara tidak dirugikan dan terdakwa sendiri tidak mendapat untung”.

Makna perbuatan melawan hukum dalam praktek pemidanaan di bidang perbankan *expressis verbis* telah terjadi perluasan terhadap asas legalitas dalam

1998. Sama halnya dengan kredit macet merupakan pelanggaran atau merupakan perbuatan melawan hukum.

¹⁹ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Hukum Pidana*, Edisi 2, Cetakan 2, (Jakarta: Kantor Pengacara dan Konsultan Hukum Oemar Seno Adji & Rekan, 2002), hlm 32.

buku I KUHP,²⁰ Mahkamah Agung masih mencantumkan penggunaan unsur melawan hukum materil,²¹ yang dimaksudkan dengan sifat melawan hukum materil yaitu segala perbuatan yang bertentangan dengan perasaan keadilan di dalam masyarakat yang secara khusus di dalam tindak pidana korupsi termasuk termasuk didalam pengertian sifat melawan hukum dalam arti materil itu segala perbuatan yang bersifat koruptif, baik yang dilakukan dengan perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun yang dilakukan dengan tindakan-tindakan yang cukup bersifat suatu perbuatan yang cukup tercela, atau tidak sesuai dengan rasa keadilan yang terdapat didalam kehidupan masyarakat.²²

Misalnya, putusan dalam kasus penyalahgunaan dana BLBI, yaitu Putusan Mahkamah Agung No. 1696 K/Pid/2002 tanggal 28 Mei 2003 dalam pertimbangan hukumnya mengacu pada jurisprudensi Mahkamah Agung No. 241 K/pid/1967 tanggal 21 Januari 1989. Karena terdakwa sebagai Presiden komisaris

²⁰ Perluasan asas legalitas tersebut nampaknya sejalan dengan draft KUHP baru tahun 2004 sebagaimana tertera dalam pasal 1 angka 3 dan 4, 11 angka 2 dan pasal 12 masing-masing menyatakan sebagai berikut: Pasal 1 angka 3 ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (tiada seorangpun dapat dipidana atau dikenakan tindakan, kecuali perbuatan yang dilakukan telah ditetapkan sebagai tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat perbuatan itu dilakukan, kursif penulis) tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka 4 berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat 3 (dalam menetapkan adanya tindak pidana dilarang menggunakan analogi, kursif penulis) sepanjang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan/atau prinsip-prinsip hukum yang diakui masyarakat bangsa-bangsa. Pasal 11 angka 2 untuk menyatakan sebagai tindak pidana, selain perbuatan tersebut dilarang dan diancam pidana oleh peraturan perundang-undangan, harus juga melawan hukum atau bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat. Pasal 12 dalam mempertimbangkan hukum yang akan diterapkan hakim sejauh mungkin mengutamakan keadilan diatas kepastian hukum.

²¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No 003/PUU-IV /2006 tanggal 25 Juli 2006 - Pemidanaan terhadap sifat melawan hukum materil dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

²² Lihat Putusan MA No 24/Pid 1984 tanggal 6 Juni 1985.

tidak mencegah terjadinya penyimpangan penggunaan “dana BLBI” oleh direksinya yang berakibat timbulnya kerugian negara. Pemahaman “kredit” didasarkan pada pemahaman kredit pada umumnya. Penyimpangan penggunaan kredit yang digunakan dan disalahkan perolehannya adalah dianggap kredit yang menyimpang. Walaupun tidak semua kredit macet bernuansa melanggar instrumen pidana dan dapat dijerat dengan pasal tindak pidana korupsi karena melalui proses yang benar, di samping telah mengacu kepada *prudential banking*, dan juga jaminan aset yang diberikan nasabah melebihi *plafond* kreditnya, dan apabila terjadi suatu keadaan di luar kemampuan nasabah untuk memenuhi kewajibanya (*force majeure*).²³

Terlepas dari pemahaman perbuatan melawan hukum di atas, yang lebih penting adalah pemahaman bagaimana kondisi dimana perbuatan itu dapat dikatakan “kejahatan” sehubungan istilah *extraordinary crime*, dalam ilmu *kriminologi* makna kejahatan memunculkan banyak aliran dan teori yang mempelajari kejahatan dalam arti yuridis dan perilaku lain yang bertentangan dengan norma-norma yang ada dalam masyarakat. Menurut *Vauin – Leute*, perbuatan yang dilarang oleh undang-undang dan dirumuskan sebagai kejahatan dalam undang-undang tidak lepas dari prinsip-prinsip “*de minimis non curat praetor*” harus diterima sebagai kejahatan.²⁴ Pendapat dalam jalur yang sama adalah pandangan dari *Sutherland dan Cessey*²⁵ mengemukakan tujuh syarat sebagai suatu perbuatan yang dapat dirumuskan sebagai kejahatan:

²³ Lihat Marwan Effendi, *op.cit.*, hlm 187.

²⁴ J.E. Sahetapiy, *Kapita Selekta Kriminologi*, (Bandung: Alumni, 1979), hlm 23.

²⁵ Edwin H Sutherland dan Donald R Cessey. *Principles of Criminology*, (New York: Lippincott Company, 1974), hlm 12.

1. Sebelum suatu perbuatan disebut sebagai kejahatan harus terdapat akibat-akibat tertentu yang nyata yang berupa kerugian.
2. Kerugian yang ditimbulkan harus merupakan kerugian yang dilarang oleh undang-undang dan secara jelas tercantum dalam hukum pidana.
3. Harus ada perbuatan yang membiarkan terjadinya perbuatan yang menimbulkan kerugian tersebut.
4. Dalam melakukan perbuatan tersebut harus terdapat maksud jahat atau "*means rea*"
5. Harus ada hubungan antara perilaku dan "*means rea*"
6. Harus ada hubungan kausal antara kerugian yang dilarang undang-undang dengan perbuatan yang dilakukan atas kehendak sendiri (tanpa adanya unsur paksaan);
7. Harus ada pidana terhadap perbuatan tersebut yang ditetapkan oleh undang-undang.

Definisi yang lebih tegas tentang "kejahatan" adalah pendapat dari *Rafael Garofalo* seorang guru besar dalam hukum pidana pada *Universitas Napels*, dalam bukunya "*Criminologi*" dikatakan bahwa kejahatan dapat dimengerti dengan jalan mempelajari dengan metode-metode ilmiah. Oleh karena ilmu pengetahuan berhubungan dengan hal-hal yang bersifat universal, maka ia mencoba merumuskan definisi kejahatan yang bersifat sosiologi dan universal. Dikatakan bahwa kejahatan adalah perbuatan yang oleh setiap masyarakat yang beradab mau tidak mau harus diakui sebagai jahat dan oleh karena itu, harus ditumpas oleh hukum. Perbuatan-perbuatan tersebut secara *natural crime* karena

melanggar dua sifat dasar yang altruistik yang dimiliki oleh setiap manusia, yaitu rasa kejujuran dan belas kasihan.²⁶ Pemaparan “kejahatan” menjadi berbeda oleh karena adanya perbedaan perspektif, terlebih lagi terhadap makna kejahatan luar biasa yang berdampak luas dan sistemik dikenal dengan istilah “*Extraordinary Crime*”.

Istilah kejahatan yang berdampak luas dan sistematis (*Extraordinary Crime*), dapat ditemukan dalam buku yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia tentang Pedoman Unsur-unsur Tindak Pidana Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat dan Pertanggungjawaban Komando dijelaskan bahwa syarat “meluas atau sistematis” ini adalah syarat yang fundamental untuk membedakan kejahatan ini dengan kejahatan umum lain yang bukan merupakan kejahatan internasional. Kata “meluas” tertuju pada “jumlah korban”, istilah ini mencakup “*massive*, sering atau berulang-ulang, tindakannya dalam skala yang besar, dilaksanakan secara kolektif dan berakibat serius”. Sedangkan istilah “*sistematis*” merupakan suatu pola atau metode tertentu yang diorganisasi secara menyeluruh dan menggunakan pola yang tetap.²⁷

Berdasarkan *yurisprudensi internasional*, sebagaimana dalam putusan ICTR (*International Criminal Tribunal for Rwanda*), dalam kasus *Akayesu*, dinyatakan bahwa kata “meluas” sebagai “tindakan *massive*, berulang, dan berskala besar, yang dilakukan secara kolektif dengan dampak serius dan

²⁶ Indah Sri Utari, *Aliran dan Teori Dalam Kriminologi*, (Semarang: Thafa Media, 2012), hlm 78.

²⁷ *Pedoman Unsur-unsur Tindak Pidana Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat dan Pertanggungjawaban Komando*, (Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2006), hlm. 26.

diarahkan terhadap sejumlah besar korban (*multiplicity of victim*)". Sedangkan "sistematis" diartikan sebagai: "diorganisasikan secara rapi dan mengikuti pola tertentu yang terus menerus berdasarkan kebijakan yang melibatkan sumberdaya publik atau privat yang substansial." Meskipun kebijakan tersebut bukan merupakan kebijakan negara secara formal.

Istilah-istilah di atas mengenai kejahatan yang berdampak luas dan sistematis diambil dari sudut pandang terhadap pelanggaran HAM Berat, karena istilah kejahatan yang berdampak luas dan sistematis (*extraordinary crime*) awalnya muncul dari kejahatan Hak Asasi Manusia (HAM) berat, dan sesuai berkembangnya kondisi hukum istilah ini pun mengalami perluasan. Istilah ini tidak hanya sebatas dipakai dalam kejahatan terhadap HAM berat saja.

Salah satu istilah mengenai sistematis dapat kita lihat juga dari pengertian sistemik dalam kejahatan ekonomi yang saat ini sering dibahas dan menjadi buah pembicaraan karena adanya masalah kasus bank Century. Bank Indonesia menggunakan aspek untuk menilai apakah suatu bank akan menjadi bank gagal berdampak sistemik harus menyangkut lima aspek, yaitu :

1. Institusi keuangan;
2. Pasar keuangan;
3. Sistem pembayaran;
4. Sektor riil dan;
5. Psikologi pasar.

Dari kelima aspek tersebut, tiga memiliki dampak menengah dan tinggi (*medium to high impact*) dan psikologi pasar. Dua aspek lainnya (institusi pasar

dan sektor riil) memiliki dampak rendah sampai menengah (*low to medium impact*). Kemudian dari ketiga aspek yang memiliki dampak sedang sampai tinggi semuanya mengarah pada berpotensi berita dan sentimen negatif menyebar dan akan mengakibatkan krisis keuangan melalui *bank runs* (bank di-rush masyarakat). Dari aspek masyarakat misalnya penutupan bank akan menimbulkan sentimen negatif di pasar keuangan, terutama dalam kondisi pasar yang sangat rentan terhadap berita-berita yang dapat merusak kepercayaan terhadap pasar keuangan. Kemudian dari aspek sistem pembayaran disimpulkan apabila bank ini ditutup dikhawatirkan akan terjadinya *rush* pada per bank dan bank-bank yang lebih kecil. Terakhir dari aspek psikologi pasar disimpulkan, penutupan bank ini akan menimbulkan sentimen negatif di pasar keuangan, terutama dalam kondisi pasar saat rentan terhadap berita-berita yang dapat merusak pasar keuangan.²⁸

Kata sistemik dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia keluaran Depdiknas, tidak menemukan definisi dari kata sistemik. Namun demikian, bahwa kata dasar dari kata sistemik adalah “sistem”, suatu perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan, sehingga membentuk suatu totalitas. Turunan berikut dari kata sistem adalah “sistematis”, “sistematika”, dan seterusnya hingga muncul istilah baru “*sistemik*” yang diserap dari kata *systemic*. Sistemik itu sendiri berarti “berpotensi mempengaruhi sistem”, atau “berpotensi mengubah jalannya sistem untuk (cenderung) melenceng dari kondisi normal”.

Dalam ilmu keuangan (*finance*), sistemik selalu dikaitkan dengan upaya mengantisipasi risiko yang mungkin timbul. Ukuran dan parameternya selalu

²⁸ Sawidji Widoatmodjo, *Mencari Kebenaran Objektif dampak Sistemik Bank Century – Kajian teoritis dan Empiris*, (Jakarta: Kompas Gramedia, 2010), hlm 23.

jelas, teknis, dan sangat akademik. Oleh karenanya, dalam ilmu *finance* sangat populer dengan teori yang disebut dengan *systemic risk*. Jadi, jelaslah bahwa istilah “sistemik” sangat berhubungan dengan upaya manusia dalam mengantisipasi risiko yang timbul. Jika salah satu variabel mengalami anomali dalam intensitas yang tidak biasa, maka dipastikan kondisi ini akan berpengaruh terhadap sistem secara keseluruhan.²⁹

Sedangkan kata “meluas” lebih mengacu pada jumlah korban fisik yang luar biasa secara kuantitatif, baik yang terkena secara langsung maupun secara tidak langsung. Kemudian Sukardi dalam bukunya *illegal logging* dalam perspektif politik hukum pidana (kasus papua), mengartikan *extraordinary crime* sebagai suatu kejahatan yang berdampak besar dan multi dimensional terhadap sosial, budaya, ekologi, ekonomi dan politik yang dapat dilihat dari akibat-akibat yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan atau perbuatan yang ditemukan dan dikaji oleh berbagai lembaga pemerintahan maupun lembaga non pemerintahan, nasional maupun internasional.

Dari pengertian tersebut dapat dikategorikan beberapa kejahatan yang berdampak luas dan sistematis (*extraordinary crime*) seperti kejahatan *illegal logging*, tindak pidana korupsi, pencucian uang (*money laundring*), kejahatan lingkungan, terorisme, serta kejahatan transnasional. Hal ini disebabkan karena kejahatan-kejahatan tersebut berdampak luas dan memberikan dampak, baik terhadap kehidupan sosial, budaya, ekonomi, politik dan mungkin ekologi serta

²⁹ <http://politikana.com/baca/2009/12/22/sistemik.html>, diakses 25 Desember 2009 pukul 13.44 WIB.

melibatkan korban yang besar, baik secara langsung dirasakan maupun tidak secara langsung dirasa dirasakan serta korban fisik dan immateril yang luar biasa secara kuantitatif.

Berkaitan dengan definisi “kejahatan” adalah suatu perbuatan dalam pengertian hubungan hukum dalam kategori perikatan yang bersumber dari undang-undang karena melawan hukum (*onrechtmatige*) dan karena perbuatan yang menurut hukum (*rechtmatige*). Keadaan kedua perbuatan tersebut adalah karena kelalaian dan menimbulkan kerugian. Kebijakan pimpinan Bank Indonesia dalam memberikan persetujuan BLBI pada akhirnya menjadi piutang tak tertagih yang menimbulkan kasus gagal bayar yang berdampak sistemik (*extraordinary default*) dan berpotensi merugikan negara.

Dari beragam pengertian kejahatan di atas, jika ditarik lebih jauh dan dihubungkan dengan perbankan, berarti kejahatan perbankan adalah suatu perbuatan atau pelanggaran yang memenuhi rumusan delik dari suatu produk legislasi yang mengatur tentang tindak pidana perbankan.³⁰

Menurut Marwan Effendi berpijak dari pengertian kejahatan di atas, maka deskripsi tentang tipologi kejahatan perbankan dari perspektif hukum pidana diperlukan karena akan diketahui tipologi masing-masing tindak pidana, sehingga dapat ditemukan rumusan delik yang tepat dalam penerpanya. Oleh karena itu, untuk memudahkan penyebutan istilah tindak pidana sebagaimana yang dirumuskan di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan dan Undang-Undang Nomor 23 tahun

³⁰ Marwan Effendy, *op.cit.*, hlm 10.

1999 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia disebut tindak pidana perbankan, sedangkan tindak pidana yang bersangkutan paut dengan tindak pidana lain yang terkait dengan perbankan seperti KUHP, Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, Undang-Undang tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar, serta lain sebagainya disebut dengan tindak pidana di bidang perbankan.

Selanjutnya sesuai dengan ruang lingkup pengaturannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tipologi tindak kejahatan perbankan dikelompokkan sebagai berikut:

1. Tipologi tindak pidana kejahatan perbankan yang dirumuskan di dalam Undang-Undang tentang Perbankan, meliputi perizinan usaha bank, masalah pekreditan, masalah rahasia bank dan sebagainya, serta yang dirumuskan dalam Undang-Undang tentang Bank Indonesia.
2. Tipologi tindak kejahatan perbankan yang dirumuskan didalam KUHP, Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang (*money laundering*) dan Undang-Undang Ialulintas Devisa dan istem Nilai Tukar.³¹

Oleh karena itu, kejahatan perbankan ini menurut pendapat Marwan Effendy dapat dikelompokkan dalam *White-Collar Crime* karena berbagai kasus mengindikasinya sebagai kejahatan transnasional, tidak terbatas pada suatu

³¹ Praktek-praktek melawan hukum baik yang berkaitan dengan prinsip mengenal nasabah (*know your customer*), kejahatan perbankan dan tindak pidana dalam perkreditan dapat dicermati dari proses pemberian kredit yang diberikan yang tanpa didahului oleh analisis kredit yang professional dan diragukan ingeritasnya. Tujuan analisis kredit adalah menilai mutu permintaan kredit yang diajukan oleh calon debitur. Jadi, kredit dapat dicairkan harus berpedoman kepada pedoman perkreditan. Lihat Marwan Effendy, *op.cit.*, hlm 148.

tempat tertentu, tapi dapat melewati batas-batas teritorial suatu negara dan subjek hukum biasanya adalah orang-orang yang ahli di bidang perbankan.

Istilah *White-Collar Crime* pertama kali dipopulerkan oleh Edwin H. Sutherland pada tahun 1940 yang mempublikasikan tulisannya berjudul *White – Collar Criminality* yang isinya mengupas pengembangan konsep dan pengaruh *White-Collar Crime* terhadap kriminologi, istilah *White-Collar Crime* menjadi begitu populer dan baku.³² Sutherland menggunakan istilah *White-Collar Crime* untuk menyatakan bahwa orang-orang yang melakukannya umumnya memiliki status social yang tinggi (*white collar crime committed by respectable persons in connection with their occupations*). Dalam hal ini yang perlu diklarifikasi sebagai bentuk *white collar crime* adalah sebagai berikut:

1. *Independent Businessmen*, yaitu mereka yang secara melawan hukum mengkonversi uang pemilik modal untuk keperluan lain dari tujuan semula.
2. *Long term violators*: mereka yang secara melawan hukum mengkonversi sebagian kecil modal untuk waktu yang lama.
3. *Absconders*: mereka yang memindahkan seluruh modal atau barang modal orang lain dengan cara meninggalkan pemberi modal.

Sementara itu, para politisi atau pejabat pemerintah dapat melakukan *White-Collar Crime* dengan menggunakan dana masyarakat, secara tidak langsung mengakuisi *asset* publik, memperoleh keuntungan secara tidak wajar,

³² Antonius Sujata, *Reformasi Dalam Penegakan Hukum*, (Jakarta:penerbit Jambatan, 2000), hlm 87-90.

memalsukan izin, menggerogoti pendapatan pegawai dan lain-lain. Contoh lain adalah seorang penasehat hukum memalsukan kesaksian (*ambulance chasing*).

Memperhatikan bentuk-bentuk *White-Collar Crime* di atas, pada satu sisi terdapat perbedaan antara *White-Collar Crime* dengan *Extraordinary Crime*, namun pada sisi lain sering tidak begitu jelas perbedaan itu. Dalam pada itu, berdasarkan *Uniform Crime Report*, FBI (*Federal Bureau Investigation*) Amerika Serikat, hanya mencantumkan bentuk-bentuk *White-Collar Crime* yang melanggar hukum pidana dan tidak mencantumkan pelanggaran hukum perdata, serta hukum tata usaha negara.

Sedangkan pendapat yang menyatakan *White-Collar Crime* dan *Extraordinary Crime* adalah tidak berbeda, dapat diketemukan pada buku yang berjudul *Extraordinary Crime BLBI* yang ditulis oleh Djony Edward, bahwa kasus BLBI dikategorikan sebagai *Extraordinary Crime* dan juga termasuk dalam *White Collar Crime*, beralasan karena perbuatan melawan hukum itu tentu terkait dengan orang-orang yang terlibat dalam penyaluran penggunaan dana BLBI serta *settlement asset* dari para obligor dan pemegang saham. Proses melawan hukum itu tidak tanggung-tanggung melibatkan banyak orang dengan banyak modus, dan juga melibatkan likuiditas yang sangat besar, yakni Rp. 144,54 triliun. Oleh karena itu, penulis memberi judul pada bukunya *BLBI extraordinary crime*.

Masih menurut Djony Edward, dalam kasus BLBI dia memetik pendapat Soehandjono bahwa tindakan melawan hukum paling tidak memenuhi lima unsur: harus ada perbuatan, perbuatan itu melawan hukum, harus ada kesalahan, harus ada kerugian, dan harus ada hubungan sebab akibat antara perbuatan dan

kerugian. Kasus BLBI melihat unsur-unsur melawan hukum pada beberapa indikator: perbuatan penyimpangan dana BLBI sudah terbukti, perbuatan itu tidak hanya melawan prinsip-prinsip hukum perbankan dan hukum perusahaan. Ketiga kesalahan terjadi pada saat penyaluran, penggunaan dan penyelesaian kewajiban. Kesalahan dalam penyaluran adalah sebesar Rp. 84,84 triliun, sementara kesalahan dalam *settlement asset* sebesar Rp. 52,3 triliun (dari kasus Anthony Salim dan Syamsul Nursalim). Keempat, ada kerugian negara sebesar Rp. 118,02 triliun (dari selisih nilai *recovery rate* dengan nilai BLBI). Kelima, besarnya kerugian itu jelas lantaran perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh para pihak terkait kasus BLBI tersebut.³³ Hingga sampai sekarang ini belum dapat diselesaikan.

Penyelesaian kasus ini tidak berjalan lurus, tetapi berbelok pada persimpangan wilayah hukum, yaitu antara norma hukum administrasi negara dan norma hukum perdata. Pertama, kebijakan BLBI adalah sebagai kebijakan aparatur negara (*overheidsbeleid*) karena pimpinan Bank Indonesia adalah subjek pengertian Pegawai Negeri menurut Undang-Undang Bank Indonesia, kedua proses pemberian kredit maupun pasca pemberian kredit yang macet merupakan area Hukum Perdata sebagai "*privaatrechtelijkeid*" karena wanprestasi atau *default*. Dua area hukum tersebut bila ada unsur pelanggaran yang merugikan, maka penyelesaiannya menjadi area hukum formil. Dua unsur perbuatan dalam penyelesaian piutang tak tertagih adalah unsur wanprestasi/*default* dan unsur kerugian. Sedangkan dengan istilah *Extraordinary Default* dan *Extraordinary*

³³ Djony Edward, BLBI...*op.cit.*, hlm 30.

Crime dapat dipahami sebagai pengertian hukum perdata dan pidana karena menyangkut atribut khas hukum antara lain :

1. Antara rezim hukum perdata dan rezim hukum pidana terkait dengan adagium "*actio non facit reum, nisi mens sit rea*" (suatu perbuatan tidak membuat seorang bersalah kecuali disertai dengan maksud jahat).
2. Hukum pidana hakikatnya adalah sarana terakhir (*Ultimum Remedium*), artinya terhadap tindak pidana tertentu dapat diterapkan menggunakan instrumen hukum perdata (*out of court settlement*) yang menyangkut merugikan keuangan negara, jika persoalannya berasal dari rezim hukum perdata, seperti mengenai perbankan (BLBI) harus diterapkan hukum perdata karena timbulnya kerugian adalah akibat kelalaian (*default*).
3. Pemberian fasilitas kredit likuiditas Bank Indonesia atau manajemen yang dilakukan dengan itikad baik tidak ada maksud jahat sama sekali, maka hal itu normal bisnis *risk* yang masuk dalam penanganan rezim hukum perdata.³⁴ Perbuatan ini dipandang sebagai perbuatan lalai (*default*).
4. Kelalaian mengembalikan BLBI merupakan peristiwa hukum wanprestasi, tidak dapat diartikan sebagai perbuatan melawan hukum dalam kualifikasi pasal 1365 BW. Eksistensi "kerugian" karena ada pihak yang lalai memenuhi kewajiban (prestasi) untuk mengembalikan sejumlah uang yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan, sehingga merugikan

³⁴ Sebagai ilustrasi dalam kasus Bank Indover di Belanda yang dibobol oleh Warga Negara Indonesia di Belanda. Kejaksaan Agung tidak dapat menjerat para pelakunya karena terbentur sistem hukum di Belanda mengeser persoalannya masuk ranah hukum perdata bukan hukum pidana. Jadi, ketentuan Pasal 5 ayat 1 ke 2 KUHP tidak dapat diterapkan. Lihat Marwan Effendy, *Diskresi Penemuan Hukum Korporasi & Tax Amnesty Dalam Penegakan Hukum*, (Jakarta: Penerbit Referensi, 2012), hlm 115.

pihak lainnya. Kerugian dalam konteks hubungan prestasi atas harta kekayaan yang diperjanjikan adalah ditentukan dalam kesepakatan sesuai dengan pasal 1320 BW adalah sifat hukum evaluatif³⁵ karena perjanjian MSA, kerugian pihak lainnya dalam stagnasi sebagai kerugian *privattelijk*, negara disamakan dengan swasta.

5. Implementasi kerugian sebagaimana ditemukan dalam unsur perbuatan melawan hukum pada norma hukum perikatan bersumber undang-undang bersifat konstitutif.
6. Pelanggaran *Prudential Principles* perbankan tidaklah dapat diartikan sebagai perbuatan koruptif karena berdasarkan asas *Systematische Specialiteit* atau Kekhususan yang Sistematis, pelanggaran terhadap prinsip kehati-hatian adalah menjadi area Tindak Pidana Perbankan, bukan Tindak Pidana Korupsi, maka semua ini harus menjadi landasan legalitas untuk menghindari adanya pelanggaran terhadap asas *concursum*.³⁶ Kemelut tentang kasus BLBI memasuki ranah pidana, pada dasarnya bersumber dari problem hukum yang hingga kini belum tuntas. Problem hukum tersebut adalah kontradiksi antar undang-undang, terutama antara UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 tentang Penyelesaian Urusan Piutang Negara (PUPN). Kontradiksi tersebut terletak pada pengertian tentang piutang negara, dengan unsur perbuatan melawan hukum yang dilegaskan pada ranah pidana. Kebijakan-kebijakan pemerintah yang menelurkan perbuatan hubungan

³⁵ Sifat hukum evaluatif adalah berdasarkan standar penilaian yang berjenjang

³⁶ Ramli Atmasasmita, *op.cit.*, hlm 30.

hukum keperdataan yang menimbulkan prestasi adalah bentuk perikatan yang bersumber dari undang-undang. Perikatan yang bersumber dari undang-undang ini ada yang sesuai dengan hukum (*rechtmatige*) dan ada yang tidak sesuai dengan hukum (*on rechtmatige daad*). Sifat melawan hukum materil dalam ranah perdata diakomodasi ke ranah pidana, adalah menyimpang dari asas legalitas.³⁷

Penyaluran BLBI merupakan perikatan bersumber undang-undang didasari suatu norma atau aturan hukum yang mengandung makna implementasi asas kepatutan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Artinya apakah kebijakan Direksi Bank Indonesia sesuai prinsip *Algemene Beginselen Van Behoorlijke Bestuur* (asas-asas umum pemerintahan yang baik). Ternyata kebijakan Bank Indonesia yang dihasilkan pada rapat tanggal 15 agustus 1997 dan rapat tanggal 20 Agustus bertujuan memperbaiki likuiditas perbankan saat itu sesuai dengan asas *kecermatan materil (Kecermatan Substantif)*.³⁸ Ini bertujuan untuk tidak menimbulkan kerugian seseorang (para nasabah) dan diperlukan untuk melindungi kepentingan masyarakat

³⁷ Asas *Legalita Nullum delictum, nula poena sine praevia lege poenali* (tiada delik, tiada pidana tanpa didahului ketentuan pidana dalam perundang-undangan), asas legalitas secara historis mencerminkan bahwa, undang-undang harus dalam bentuk tertulis dan undang-undang pidana tidak dapat berlaku surut terhadap suatu perbuatan. Asas legalitas sebagai mana diuraikan di atas pada hakikatnya menegaskan bahwa, negara (diwakili oleh jaksa penuntut umum) dilarang untuk melakukan penuntutan dengan undang-undang yang di perlakukan surat terhadap suatu perbuatan yang dilakukan sebelum undang-undang tersebut di undangkan.

³⁸ Apabila tidak ada peraturan dasar ataupun ada peraturan dasar mengenai kebijakan yang menyangkut penilaian ada tau tidaknya penyalahgunaan kewenangan , maka unsure penyalahgunaan kewenangan harus memiliki keterkaitan dengan kebiasaan atau kepatutan yang berkembang dalam masyarakat ,karena kreteria/ukuran untuk menentukan adalah asas kepatutan dan kecermatan dalam Hukum Administrasi Negara yang dikenal dengan asas *Algemene Beginselen Van Behoorlijk Bestur*, yaitu asas *Kecermatan Materil (Kecermatan substatif)* yang bertujuan untuk tidak menimbulkan kerugian seseorang dan diperlukan untuk melindungi kepentingan Masyarakat dan Negara yang lebih luas. Lihat Indriyanto Seno Aji, *Korupsi Dan Pembalikan Beban Pembuktian*, (Jakarta: penerbit Kantor Pengacara dan Konsultan Hukum "Prof Oemar Seno Adji ,SH dan rekan, 2006), hlm. 34.

dan negara yang lebih luas. Resiko kredit mencerminkan potensi kerugian yang timbul akibat gagal bayar debitur.

7. Pengertian gagal bayar pada BLBI berbeda dengan gagal bayar dalam pengertian kredit macet pada Undang-Undang Perbankan. Kasus gagal bayar adalah sebuah kesalahan dan betul pula bahwa pelakunya harus mendapatkan hukuman. Namun, perlakuannya tidak selalu dapat dimasukkan dalam ranah hukum pidana dan korupsi. Untuk memutuskan apakah kredit macet masuk ranah hukum pidana dan korupsi atau tidak, semestinya perlu dilihat bagaimana prosesnya. Sepanjang keputusan kredit (yang akhirnya menimbulkan kasus gagal bayar) berdasarkan perikatan baik yang bersumber dari undang-undang atau bersumber dari perjanjian, semestinya hal itu tidak dapat dinyatakan salah secara pidana. Pada rumusan perikatan yang bersumber dari undang-undang syarat kondisional adalah mutlak diperlukan. Kebijakan saldo debit menurut ahli perbankan Drajat Wibowo dan Zulkarnaen Sitompul,³⁹ merupakan satu-satunya yang dapat diterapkan dan merupakan jalan yang terbaik waktu itu dalam rangka penyelamatan sistem perbankan dan pembayaran ini dilakukan dengan alasan karena keadaan krisis memerlukan kecepatan dalam bertindak. Tindakan bank Indonesia melalui kebijakan tersebut masih berada dalam batas-batas kepatutan yang ada. Artinya perbuatannya adalah *materiile* tidak *wenderiltelijk*. Produk hukum Bank Indonesia adalah implementasi kebijakan pada saat itu dapat

³⁹ *Ibid*, hlm 34

diterapkan pada krisis saat itu. Begitu pula fasilitas kredit likuiditas melalui fasilitas Diskonto II (fasdis II)

8. Namun, apabila persoalan ini hanya dilihat berdasarkan hasil akhirnya (yaitu gagal bayar berpotensi merugikan negara), bukan pada prosesnya, tidak menutup kemungkinan akibatnya adalah bahwa gagal bayar yang luar biasa (*Extraordinary Default*) pada kasus BLBI dianggap sebagai bentuk kejahatan perbankan dan dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi (*Extraordinary Crime*).⁴⁰
9. Dalam kaitan Perikatan bersumber undang-undang persoalan "*staatsbeleid*" yang tidak menjadi kompetensi dari peradilan umum. Selain itu, parameter terbukti tidaknya unsur "*menyalahgunakan kewenangan*" bersifat alternatif, dengan tetap memberikan eksistensi kebijakan pada asas kecermatan

⁴⁰ Beberapa contoh transaksi yang tidak berkaitan/berdampak langsung pada saldo BLBI(transaksi non-BLBI)namun mengandung unsur penyimpangan yang cukup signifikan yang menunjukkan pengelolaan bank yang telah melanggar prinsip *prudential banking* yang pada akhirnya juga berdampak pada penggunaan BLBI adalah sebagai berikut :

- (1) Pengalihan kepemilikan saham pada saat bank telah menggunakan dana BLBI dalam jumlah yang cukup kuat prosedur pengalihan tersebut dilakukan dengan cara melawan hukum . tujuan pengalihan kepemilikan sahamtersebut di maksukan agar pemilik saham dapat menarik dananya di bank dengan leluasa.
- (2) Pemberian kredit kepada perusahaan grup/terkait yang disalurkan melalui perusahaan multi-finance dari tanggung jawab apabila kredit yang di salurkan macet
- (3) Penempatan dana di perusahaan lain digunakan untuk men-*set off* kewajiban perusahaan grup yang berutang kepada perusahaan tersebut

Sedang beberapa contoh permasalahan (*pending matters*) berkenaan dengan penggunaan BLBI yang di temukan atas dasar data/dokumen yang relatif minim dapat di uraikan sebagai berikut :

- (1) BLBI digunakan untuk membayar kewajiban atas perintah pemegang saham yang diduga untuk pembayaran untuk pihak terkait
- (2) BLBI di gunakan untuk ekspansi kredit atau merealisasikan kelonggaran terkait atas komitmen kredit yang sudah asa
- (3) BLBI digunakan untuk membayar simpanan pihak ketiga yang sumber penerimaannya berasal dari warkat inkaso palsu
- (4) BLBI digunakan untuk penyetoran modal oleh perusahaan grop
- (5) BLBI digunakan untuk menutup kerugian transaksi valas

Secara keseluruhan perbandingan antara outstanding BLBI,mutasi debet netto, jumlah bukti yang dapat di audit, dan penyimpangan yang ditemukan oleh BPK dianggap sebagai suatu penilaian perbuatan korupsi yang dilakukan oleh pejabat Negara. Kontraksi yang cenderung menyalahkan pejabatnya sebagai faktor adanya perbuatan pidana dalam kategori *Extraordinary Crime* (lihat Djony Edward, *BLBI...op.cit.*, hlm 317)

substansif. Pada tingkat pengadilan, pengadilan tinggi DKI Jakarta telah melepaskan tiga mantan direktur BI dari segala tuntutan hukum (*ontslag van alle rechtsvervolging*) melalui putusan *vrijspraak* dari Mahkamah Agung No. 572K/Pid/2003. Semua ini memisahkan alasan-alasan soal *materiële wederrechtelijk* dengan hukum administrasi negara.

Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung berseberangan jauh. Putusan pengadilan Tinggi DKI Jakarta No 148/PID/2003/PT DKI tanggal 29 Desember 2003 menyatakan :

“Menimbang bahwa karena terbukti Keputusan Direksi Bank Indonesia tanggal 15 dan 20 September 1997 adalah sebagai kebijakan Pemerintah yang dilaksanakan oleh Bank Indonesia sebagai upaya untuk menyelamatkan sistem moneter dan Perbankan , maka pengadilan Tinggi berpendapat bahwa pengadilan tidak berhak menilai suatu kebijakan (*beleid*) dari Pemerintah Cq Bank Indonesia terlepas dari apakah kebijaksanaan tersebut berhasil atau tidak menyelamatkan sistem moneter atau perbankan atau negara”.

Selanjutnya dinyatakan pada hal. 62 :

“menimbang, bahwa walaupun terdakwa terbukti melakukan perbuatan yang didakwakan kepadanya dalam dakwaan primair, tetapi karena perbuatan terdakwa bukan merupakan suatu perbuatan pidana, maka terdakwa harus dilepas dari segala tuntutan hukum (*onstlag van alle rechtevervolging*)”.

Dari pertimbangan putusan pengadilan tinggi DKI Jakarta a Quo, terbukti adanya “*matriale feit*” berupa rapat pada tanggal 15 dan 20 Agustus 1997 yang menghasilkan suatu *discreation*/diskreasi atau kebijakan/kebijaksanaan Dewan Direksi Bank Indonesia bagi pemberian dispensasi kliring untuk 18 bank yang mengalami saldo debit yang tidak dapat dianggap sebagai perbuatan pidana. Artinya, unsur “menyalahgunakan wewenang” sebagai *bestanddeeldelict* tidak terbukti sebagai *Strafbare Feit*, tetapi sebagai suatu

kebijakannya (*beleid*). Karena, telah tepat pengadilan tinggi DKI Jakarta melalui putusannya menyatakan terdakwa dilepas dari segala tuntutan hukum (*onslag van alle rechtsvervolging*) berdasarkan alasan pembenar (*rechts vaar-digings-groden*). Inkonsistensi Mahkamah Agung muncul kembali manakala lembaga yudikatif ini membatalkan putusan pengadilan tinggi. Proses polemik kebijakan negara sebagai area pada hukum administrasi negara atukah hukum pidana dalam kasus Bank Indonesia ini masih terus bergulir searah dengan keterbatasan pemahaman polemik ini diantara para penegak hukum.⁴¹

10. Tidak terdapat suatu definisi yang seragam tentang kejahatan perbankan. UU No. 7 Tahun 1992 sebagaimana diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (selanjutnya disebut UU Perbankan) tidak memberikan definisi tertentu tentang kejahatan perbankan. Di Amerika Serikat, *bank fraud* diartikan sebagai "*the criminal offence of knowingly executing, or*

⁴¹ Keputusan Mahkamah Agung No. 979 K/PID/2004 dan No. 981 K/Pid/2004 dalam perkara pidana dengan terdakwa mantan Petinggi Bank Indonesia. Putusan ini bertentangan dengan Putusan Mahkamah Agung RI No. 572 /K/Pid /2003 tanggal tanggal 2004 berkaitan dengan kasus Ir Akbar Tanjung - Dalam kesimpulannya adalah "menimbang bahwa berdasarkan fakta-fakta yang terbukti di atas, Mahkamah Agung berkesimpulan bahwa apa yang dilakukan terdakwa I, yaitu menerima dana bugeter sebesar Rp. 40 miliar kemudian diserahkan ke terdakwa II untuk digunakan dalam pengadaan dan penyaluran sembako untuk masyarakat miskin, bukan merupakan penyalahgunaan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada pada terdakwa I, baik selaku Mensesneg maupun selaku koordinator yang menangani program pengadaan dan penyaluran sembako tersebut, tetapi merupakan suatu tindakan yang harus dilakukan oleh seorang koordinator/Mensesneg dalam keadaan darurat sesuai dengan kewenangan diskresioner yang ada padanya untuk melaksanakan perintah presiden sebagai atasannya. Bahwa dalam keadaan darurat, tentu tidak dapat diharapkan menempuh prosedur dan cara-cara dalam keadaan normal, terlebih pula penggunaan prosedur dan cara-cara dalam keadaan normal, terlebih pula penggunaan pengelolaan keuangan negara dalam bentuk dana *non budgeter* hanya diatur oleh apa yang disebut "konvensi", tidak seperti halnya keuangan negara dalam bentuk APBN ang penggunaan dan prngelolaannya diatur oleh keppres, misalnya untuk pengadaan barang oleh pasal 21 sampai dengan 30 dalam Keppres No. 16 tahun 1999 dan Keppres No. 18 tahun 2000 sebagaimana telah dikemukakan di atas"

attempting to execute, a scheme or artifice to defraud a financial institution, or to obtain property owned by or under the control of financial institution, by means of false or fraudulent pretenses, representations or promises”.

Meski tidak memberikan definisi tentang kejahatan perbankan, UU Perbankan menetapkan tiga belas macam tindak pidana yang diatur mulai dari Pasal 46 sampai dengan Pasal 50A. Ketiga belas tindak pidana itu dapat digolongkan ke dalam empat macam, yaitu: (1) tindak pidana yang berkaitan dengan perizinan; (2) tindak pidana yang berkaitan dengan rahasia bank; (3) tindak pidana yang berkaitan dengan pengawasan dan pembinaan; dan (4) tindak pidana yang berkaitan dengan usaha bank.

11. Pelaksanaan penegakan hukum wajib mengikuti ketentuan aturan hukum, penegakan hukum yang dilakukan tidak menurut hukum dapat berakibat batal demi hukum. Keharusan penegakan hukum mengikuti ketentuan hukum dimaksudkan untuk mencegah aparat penegak hukum berlaku sewenang-wenang, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan mencederai rasa keadilan. Ajaran sifat melawan hukum formil mengatakan bahwa apabila suatu perbuatan telah sesuai dengan semua unsur yang termuat dalam rumusan tindak pidana, perbuatan tersebut dianggap sebagai tindak pidana.⁴²

12. Ajaran sifat melawan hukum materiil mengatakan bahwa di samping memenuhi syarat-syarat formil, yaitu sesuai dengan semua unsur yang tercantum dalam rumusan delik, perbuatan itu harus benar-benar dirasakan

⁴² Romli Atmasasmita .*op.cit.*, hlm 167.

oleh masyarakat sebagai perbuatan yang tidak patut atau tercela. Rumusan ini diakomodasi dari perbuatan melawan hukum dalam ranah hukum perikatan yang bersumber dari undang-undang, yaitu pasal 1365 KUH Perdata. Apabila kita mengkaji secara mendalam substansi UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan negara, jelas dan tegas bahwa aset berupa piutang BLBI masuk dalam lingkup keuangan Negara, dengan demikian memiliki sifat hukum represif dan penegakannya harus menggunakan hukum publik.

13. Apabila perikatan yang bersumber dari undang-undang seperti BLBI berdasar SK direksi Bank Indonesia Nomor: 26/162/Kep/Dir tanggal 22 Maret 1994 dan menjadi risiko non bisnis, maka pejabat/pegawai terkait tidak berarti telah melakukan perbuatan penyalahgunaan kewenangan, bilamana dalam penggunaan BLBI oleh si penerima digunakan kepentingan lain, motif ini sejak semula tidak dapat serta merta dipahami oleh pejabat dari Bank Indonesia, sehingga prinsip kehati-hatian dalam perikatan bersumber dari undang-undang yang digunakan sebagai dasar pemberian tak terutang (pasal 1345 BW) secara pidana tidak dapat dikategorikan sebagai memperkaya orang lain dengan cara yang tidak benar, tapi orang lain itu diwajibkan untuk mengembalikan akibat dari perbuatan gagal bayar

(*extraordinary default*), sehingga secara yuridis dapat dikategorikan sebagai bukan tindak pidana korupsi. Contoh kasus BLBI tentang pelanggaran ketentuan perikatan berdasarkan undang-undang menjadi delik pidana, antara lain putusan MA bernomor 981 K/PID/2004, tentang permohonan kasasi dari Jaksa Penuntut Umum Kejaksaan Negeri Jakarta Pusat, terkait tersangka BLBI, Paul Soetopo itu memutuskan: "Bahwa atas dasar keputusan rapat direksi Bank Indonesia tanggal 15 dan 20 Agustus 1997 yang tidak sah dalam hal ini bertentangan dengan SK direksi Bank Indonesia Nomor: 26/162/Kep/Dir tanggal 22 Maret 1994 tersebut, terdakwa (Paul Soetopo-red) bersama-sama dengan Boediono dan Drs. Hendrobudiyanto telah menyalahgunakan kewenangan dengan mengizinkan dan atau menyetujui pemberian dispensasi kliring, dan atau fasilitas saldo debit terhadap bank-bank yang telah *overdraft*." Putusan MA ini membuktikan Boediono terlibat kasus BLBI. Petisi 28 menemukan indikasi keterlibatan Wakil Presiden Boediono dalam kasus skandal Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) berdasarkan putusan Kasasi Mahkamah Agung (MA). Dalam surat putusan MA terkait putusan terhadap Direktur Bank Indonesia Paul Sutopo No. 979 K/PID/2004, putusan No. 977 K/PID/2004, dan putusan No. 981 K/PID/2004 itu mengungkap keterlibatan Boediono. Ahmad Suryono mengatakan, pada 15 Agustus 1997, Boediono bersama-sama dengan anggota Direksi BI membuat keputusan dalam rapat Direksi yang intinya menyebutkan mengizinkan memberi bantuan likuiditas dengan memberikan fasilitas kelonggaran berupa fasilitas saldo debit

kepada kantor pusat atau cabang Bank yang mengalami kesulitan likuiditas hingga gejolak mereda. Artinya, nasabah penyimpan dana Bank dibolehkan untuk menarik dana secara tunai di Bank BI walau bersaldo negatif. Kemudian, pada 20 Agustus 1997, Boediono juga bersama anggota Direksi BI kembali membuat keputusan untuk kembali melakukan bantuan likuiditas dengan alasan perbankan belum pulih. Bantuan diberikan kepada Bank Danamon dan bank lainnya, yang disebut mengalami penarikan dana cukup besar oleh pihak ketiga.

C. Efektivitas Penegakan Hukum Represif

Pembahasan mengenai efektivitas penegakan hukum secara represif sebagaimana telah ditegaskan di dalam teori hukum responsif Philippe Nonet - Philip Selznick adalah dalam konteks penggunaan Undang-Undang No. 49/Prp/ Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) yang dalam situasi krisis diakui telah mendorong penyelesaian lebih efektif karena tidak diperlukan persyaratan pembaharuan hutang bagi keseimbangan kekuatan yuridiksi pihak satu dengan pihak lainnya yang berpengaruh terhadap penyelesaian piutang negara :

1. Unsur-Unsur Efektifitas

Konsep dasar efektivitas adalah untuk mengukur aktivitas kegiatan manusia yang datang dari berbagai peristiwa, pengalaman, tuntutan, kehidupan dan lain sebagainya apabila dikemas dengan menggunakan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga memberikan hasil yang semaksimal mungkin dan bisa

menciptakan kekuatan organisasi baik yang berkaitan dengan pemerintahan maupun yang berkaitan dengan swasta. Mengkaji berbagai implikasi dari berbagai kegiatan manusia (misalnya penyelesaian piutang BLBI) agar kita dapat menentukan apakah dilakukan secara efektif ataukah dilakukan tidak efektif? Kegiatan dilakukan secara efektif dimana dalam proses pelaksanaannya senantiasa menampilkan ketepatan antara harapan yang kita inginkan dengan hasil yang dicapai, maka dengan demikian dapat dikatakan efektivitas sebagai ketepatan harapan, implementasi dan hasil yang dicapai. Sedangkan kegiatan yang tidak efektif adalah kegiatan yang selalu mengalami kesenjangan antara harapan, implementasi dengan hasil yang dicapai.⁴³

Persoalan efektivitas sebenarnya tak terbatas pada pada keadaan yang bersifat konstitusional saja melainkan terdapat kepada seluruh aspek kehidupan manusia dengan berbagai atributnya. Dalam hukum administrasi sebagai ilmu pengetahuan efektivitas yang sebenarnya tidak dapat dipisahkan dengan kriteria lainnya yaitu rasionalitas dan efisiensi. Ketiga (efektivitas, rasionalitas dan efisiensi) ini merupakan satu kesatuan yang saling melengkapi dalam rangka keberhasilan dari berbagai rangkaian kegiatan manusia dalam sebuah organisasi baik dari segi pemerintahan maupun dalam dunia bisnis. Dari segi kriteria unsur-unsur efektivitas antara lain:⁴⁴

- a. Ketepatan ketentuan waktu. Semua kegiatan penyelesaian BLBI berkaitan dengan waktu. Oleh karena itu, waktu adalah sesuatu yang dapat menentukan keberhasilan sesuatu kegiatan yang dilakukan dalam sebuah

⁴³ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, (Bandung: Refika Aditama), hlm 6.

⁴⁴ *Ibid*, hlm 8.

organisasi. Demikian pula halnya akan sangat berakibat terhadap kegagalan suatu aktivitas organisasi, penggunaan waktu yang tepat akan menciptakan efektivitas pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Janganlah menyia-nyiaikan dengan waktu begitulah orang sering mengatakan, apabila tidak menggunakan dengan tepat akan mengalami kerugian karena waktu yang berlalu tidak akan kembali pergi selamanya.

- b. Ketepatan dalam pengukuran. Bahwa setiap kegiatan yang dilakukan senantiasa mempunyai ukuran keberhasilan tertentu. Ketepatan ukuran yang digunakan dalam melaksanakan suatu kegiatan atau tugas BPPN yang dipercayakan oleh pemerintah adalah merupakan bagian dari keefektifan. Hampir semua kegiatan BPPN dimana dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan ukuran yang telah ditetapkan sebelumnya dengan ketepatan ukuran sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya sebenarnya merupakan gambaran dari efektivitas kegiatan yang menjadi tanggung jawab setiap manusia dalam sebuah organisasi.
- c. Ketepatan dalam menentukan pilihan. Kesalahan dalam memilih sesuatu penyelesaian dengan metoda atau cara penyelesaian *win-win solution* yang dilakukan oleh BPPN adalah gambaran ketidakefektifan serta kemungkinan menciptakan kerugian yang luar biasa di kemudian hari. Sebaliknya bahwa ketepatan memilih sesuatu pola atau metoda penyelesaian yang tepat dengan penyelesaian hukum represif, maka kebutuhan atau keinginan akan memberikan keberhasilan yang bersangkutan dalam perjalanan tugasnya. Dalam menentukan pilihan bukanlah suatu persoalan gampang dan bukan

hanya tebakan tetapi melalui proses, sehingga dapat menemukan yang terbaik diantara yang baik atau yang terjujur diantara yang jujur atau yang kedua-duanya yang terbaik dan terjujur di antara yang baik dan jujur.

- d. Ketepatan berfikir. Tentang hal ini, Descartes mengungkapkan *cogito ergo sum* (aku ada karena aku berfikir). Dengan demikian, bahwa kelebihan manusia yang satu dengan yang lainnya sangat tergantung ketepatan berfikirnya karena ketepatan berfikir dari berbagai aspek kehidupan baik yang berkaitan dengan dirinya sendiri maupun pada alam semesta yang senantiasa memberikan pengaruh yang sifatnya positif maupun negatif, ketepatan berfikir akan melahirkan keefektifan sehingga kesuksesan yang senantiasa yang diharapkan itu dalam melakukan suatu bentuk kerja sama dapat memberikan hasil yang maksimal.
- e. Ketepatan dalam melakukan perintah. Keberhasilan aktifitas suatu organisasi sangat banyak dipengaruhi oleh kemampuan seorang pemimpin, salah satu tuntutan kemampuan memberikan perintah yang jelas dan mudah dipahami oleh bawahan. Jika perintah yang diberikan kepada bawahan yang tidak dapat dimengerti atau dipahami, maka pelaksanaan perintah tersebut dapat dipastikan akan mengalami kesulitan dan bahkan kegagalan dalam pelaksanaannya serta akhirnya akan merugikan organisasi yang bersangkutan.
- f. Ketepatan dalam menentukan tujuan. Organisasi apapun bentuknya termasuk BPPN akan selalu berusaha mencapai tujuan yang telah mereka sepakati sebelumnya dan biasanya senantiasa dituangkan dalam sebuah

dokumen secara tertulis yang sifatnya lebih strategik, sehingga menjadi pedoman atau sebagai rujukan dari pelaksanaan kegiatan sebuah organisasi, baik yang dimiliki pemerintah maupun organisasi yang dimiliki oleh organisasi bisnis. Tujuan yang ditetapkan secara tepat akan sangat menunjang efektivitas pelaksanaan kegiatan terutama yang berorientasi kepada jangka panjang.

- g. Ketepatan sasaran. Bahwa antara sasaran dan tujuan adalah saling melengkapi, tujuan lebih berorientasi kepada jangka panjang dan sifatnya strategi, sedangkan sasaran lebih berorientasi kepada jangka pendek dan lebih bersifat operasional, penentuan sasaran yang tepat baik ditetapkan secara individu maupun sasaran yang ditetapkan organisasi sesungguhnya sangat menentukan keberhasilan aktivitas organisasi. Demikian pula sebaliknya, jika sasaran yang ditetapkan itu kurang tepat maka akan menghambat pelaksanaan berbagai kegiatan itu sendiri
- h. Ketepatan perhitungan biaya. Setiap pelaksanaan suatu kegiatan yang melekat pada individu, kegiatan yang melekat pada organisasi maupun kegiatan yang melekat kepada negara yang bersangkutan. Ketepatan dalam pemanfaatan biaya terhadap suatu kegiatan dalam arti bahwa tidak mengalami kekuarangan sampai kegiatan itu dapat diselesaikan. Demikian pula sebaliknya tidak mengalami kelebihan pembiayaan sampai kegiatan itu dapat diselesaikan dengan baik dan hasilnya memuaskan semua pihak yang terlibat pada kegiatan tersebut. Ketepatan dalam menetapkan suatu satuan biaya merupakan bagian daripada efektivitas.

Unsur-unsur yang disebutkan di atas apabila dikemas menunjukkan bahwa pengertian efektivitas dari suatu kegiatan yang dilakukan dapat dikatakan efektif apabila terjadi konfigurasi antaran implementasi ketepatan harapan dan hasil yang dicapai lebih efisien dengan biaya yang dikeluarkan ketika dibandingkan untuk mencapai tujuan yang sama.

Rumusan konsep efektivitas di atas adalah sejalan dengan pendapat *James A. Coporaso and David P Livin*.⁴⁵ yang menyatakan bahwa “kalau kita berbicara tentang masalah efektivitas dari kebijakan, maka kebijakan efektif ketika ia berhasil mencapai tujuan. Sebuah kebijakan yang efektif dari segi biaya (*cost effective*) adalah kebijakan yang dapat mencapai tujuan dengan biaya yang paling kecil, ketika dibandingkan dengan kebijakan-kebijakan lain yang berusaha mencapai tujuan yang sama”.

Aspek *cost effective* penyelesaian piutang Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) telah menyebabkan kerugian negara dalam jumlah yang sangat besar. Bagaimana tidak ? Sebesar Rp. 144,5 triliun dana itu disalurkan oleh Bank Indonesia kepada bank-bank penerimanya, biaya penyelesaiannya luar biasa besar. Pada tahap penggunaan menelan biaya Rp. 17,76 triliun, pada saat penggunaan rekening 502 (*untuk blanket guarantee*), yaitu rekening pemerintah atas nama Menteri Keuangan di Bank Indonesia sebesar Rp. 247,102 triliun. Di luar itu ada biaya untuk penyuntikan obligasi rekap kepada pihak perbankan sejumlah Rp. 431,6 triliun, kemudian ditambah pembayaran sebagai bunga sebesar Rp. 600 triliun. Belum lagi gaji para pejabat BPPN dan konsultan dari dalam dan luar

⁴⁵ James A. Coporaso and David P Livine, *Theories of Political Economy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), hlm 232.

negeri, bayarannya begitu besar bagi pejabat wall street. Jika itu semua dijumlah, total kerugian negara mencapai Rp. 1000 triliun lebih. Total semuanya harus dikembalikan dengan beban pembayaran utang dalam APBN setiap tahunnya mencapai Rp. 40 triliun dan Rp. 50 triliun berjalan yang harus dilakukan hingga tahun 2021.⁴⁶ Kekacauan penyelesaian piutang gagal bayar BLBI dengan mekanisme MSAA yang menelan biaya luar biasa besar, justru akhirnya mengacaukan perekonomian Indonesia⁴⁷. Mekanisme MSAA yang dilaksanakan oleh BPPN untuk menyelesaikan utang BLBI telah mengabaikan prinsip-prinsip hukum penyelesaian piutang negara yang telah ditentukan oleh undang-undang yaitu menegakan asas non keseimbangan dan asas eksekusi.

Asas non keseimbangan dan eksekusi bersumber dari Undang- Undang No. 49 Prp Tahun 1960. sebagaimana yang ditegaskan dalam penjelasan khusus Pasal 11. Menurut penjelasan Pasal 11, hukum acara yang dipergunakan PUPN menjalankan fungsi diberlakukan Undang- Undang No. 19 Tahun 1959. Undang- Undang No. 19 Tahun 1959 adalah Undang-Undang Penagihan Pajak Negara dengan Surat Paksa yang hampir sama isinya dengan HIR St. 1941 No. 44 (terutama Pasal 195 dan seterusnya, yang berkenaan dengan pasal-pasal eksekusi). Kalau begitu di bidang hukum acara, PUPN memiliki perangkat yang hampir

⁴⁶ Keadaan itu menyebabkan menurunnya kemampuan keuangan negara, khususnya dalam pembiayaan pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan dan peningkatan kesejahteraan. Ironisnya sebagian dari pengemplang dana BLBI justru dalam daftar orang terkaya Indonesia dimana kekayaan 150 orang terkaya (versi Globe Asia 2007) mencapai US \$ 46,6 miliar atau 438 triliun. Lihat Abhe Antara, Teori Konspirasi... *op.cit.*, hlm. 72.

⁴⁷ Digunakannya proses hukum ini memperlatkan mencari hubungan antara penguasa dan subjek yaitu "defaulter" (penerima BLBI yang lalai untuk mengembalikan uang yang telah diterimanya sesuai peraturan BI). Cessie merupakan status yang diperoleh dari hubungan utang piutang yang bersumber dari perjanjian. Konsep *cessie* adalah hubungan kreditur dan debitur merupakan suatu hubungan penggantian kedudukan kreditur yang dipergunakan sebagai penjualan piutang.

sama dengan aturan *executoriale verkoop* yang diatur dalam HIR yang menjadi dasar rujukan bagi Pengadilan Negeri melaksanakan eksekusi, dalam Pasal 4 dan 5 serta Pasal 2 Keppres No. 11 Tahun 1976, antara lain⁴⁸:

- a. Membahas pengurusan piutang negara yang harus dibayar kepada instansi-instansi Pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara yang modal atau kekayaannya sebagian atau seluruhnya milik negara, baik di pusat maupun di daerah;
- b. Melakukan pengawasan-pengawasan terhadap piutang-piutang, kredit-kredit yang telah dikeluarkan oleh instansi-instansi Pemerintah dan Badan-Badan Usaha Milik Negara, baik di pusat maupun di daerah.

PUPN bukan “mengadili”, tetapi melakukan “pengurusan, penataan, dan pengawasan”. Dengan kata lain, tugas utama PUPN ialah “inkaso”, yakni “melindungi dan menagih pembayaran” piutang negara agar segera dapat dikembalikan debitur ke kas negara yang bersangkutan. Cuma tindakan inkaso yang dilakukan PUPN memiliki ciri yang hampir sama dengan penagihan *grosse akta*. Dapat menagih langsung tanpa melalui proses dan campur tangan pengadilan. Undang-undang memberi hak khusus yang berdiri sendiri kepada PUPN dalam pengurusan, penataan, pengawasan, dan penagihan piutang negara.

Kemudian dalam melaksanakan tugas kewenangan dimaksud, PUPN dengan kuasa undang-undang” diberi kewenangan untuk:

- a. Membuat “Pernyataan Bersama” antara Ketua PUPN dengan pihak debitur tentang:

⁴⁸ M.Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 316

- 1) Jumlah kewajiban (utang) debitur;
 - 2) Waktu pemenuhan pelunasan kewajiban; dan
 - 3) Sifat Pernyataan Bersama mempunyai nilai seperti putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang eksekutabel (dapat dieksekusi), asal Pernyataan Bersama tersebut berkepala "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa";
- b. Menetapkan dan melaksanakan Surat Paksa, berupa surat penetapan untuk:
- 1) Menjalankan sita eksekusi terhadap harta kekayaan debitur; dan
 - 2) Menjalankan penjualan lelang atas harta kekayaan debitur yang telah disita melalui perantara Kantor Lelang Negara.

Dari kewenangan yang disebut di atas, PUPN mempunyai hak "parate eksekusi" seperti yang diberikan Pasal 6 UU No. 4/1996 kepada pemegang Hak tanggungan, Pasal 29 UU No. 42/1999 kepada Penerima Jaminan Fidusia dan kepada pemegang hipotek sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1178 ayat (2) KUH Perdata. Secara analog, parate eksekusi yang dimiliki PUPN serupa dengan yang dimiliki pemegang hipotek, yaitu pelaksanaan eksekusi penjualan lelang hipotek tidak boleh menyimpang dari ketentuan Pasal 1211 KUH Perdata. Artinya, walaupun PUPN berhak melaksanakan eksekusi sendiri di luar campur tangan pengadilan (parate eksekusi), namun cara dan pelaksanaan penjualan lelang tetap tunduk kepada ketentuan Peraturan Lelang St. 1908 No. 189.

Berdasarkan motivasi dan kewenangan PUPN, jangkauan fungsi dan kewenangannya mengurus, menata, dan mengawasi piutang negara, berdiri diri melaksanakan *executoriale verkoop*, seperti halnya kewenangan yang Pengadilan

Negeri berdasarkan Pasal 197 HIR. Kewenangan *executoriale verkoop* yang dimiliki PUPN bersifat "*parate eksekusi*". PUPN dapat melaksanakan sendiri eksekusi tanpa campur tangan Pengadilan Negeri. Dalam bentuk "Surat Paksa", PUPN berhak memerintahkan dan melaksanakan sita eksekusi terhadap harta kekayaan debitur, serta sekaligus berhak memerintahkan penjualan lelang harta debitur. Hanya penjualan lelangnya tetap tunduk kepada ketentuan Peraturan Lelang St. 1908 No. 189. Oleh karena itu, segala tindakan dan perintah *executoriale verkoop* yang dilakukan dan ditetapkan PUPN adalah:

- 1) Sah (*wettig, lawful*);
- 2) Mengikat kepada semua pihak, termasuk kepada pengadilan; dan
- 3) Pengadilan Negeri (hakim) tidak berwenang mencampuri (*intervensi*), apalagi membatalkannya, kecuali terhadapnya diajukan *derden verzet*.

c. *Vergelijkende Beslag* atas sita eksekusi

Di atas sudah ditegaskan, setiap yang diperintahkan dan dijalankan PUPN sah dan mengikat. Pengadilan (hakim) tidak boleh mengintervensi apalagi membatalkan sita eksekusi yang diperintahkan dan dijalankan PUPN. Oleh karena itu, terhadap sita eksekusi yang diperintahkan dan dijalankan PUPN, berlaku sepenuhnya asas sita: "dilarang menyita barang yang sama dalam waktu yang bersamaan". Bertitik tolak dari asas sita dimaksud, terhadap sita eksekusi yang diletakkan PUPN atas harta kekayaan debitur harus diterapkan asas *vergelijkende beslag* atau "sita penyesuaian" berdasarkan Pasal 463 Rv sesuai asas *process doelmatigheid*. Apabila terhadap barang yang disita eksekusi PUPN dimintakan lagi sita oleh pihak ketiga melalui Pengadilan

Negeri (hakim), yang dapat dilakukan atas permintaan sita pihak ketiga tadi hanya tindakan *vergelijkende beslag*, berupa “catatan” dalam berita acara sita bahwa “barang yang hendak disita sedang berada dalam sita eksekusi PUPN”. Demikian pula sebaliknya, jika ternyata barang debitur yang hendak disita eksekusi PUPN sudah disita lebih dulu oleh Pengadilan Negeri, baik berupa sita jaminan atau sita eksekusi, PUPN dilarang untuk menyitanya selama sita Pengadilan Negeri masih melekat pada barang yang bersangkutan. Tindakan hukum yang dapat dilakukan PUPN, *vergelijkende beslag*, berupa catatan dalam berita acara sita yang menyatakan barang yang hendak disita sedang berada di bawah penyitaan pengadilan.⁴⁹

Demikian penerapan hukum yang harus dilakukan, baik oleh pengadilan maupun oleh PUPN. Dengan memahami asas yang melarang sita atas sita pada waktu yang bersamaan terhadap barang debitur yang sama, pada hakikatnya tidak akan terjadi saling tabrakan dan saling intervensi. Masing-masing dapat menghindari dari saling berebut secara kompetitif yang keliru. Dengan berpegang kepada asas sita dimaksud, pihak debitur yang sekongkol dengan pihak ketiga tidak lagi mempan mengadu domba antara pengadilan dengan PUPN, sehingga tujuan PUPN untuk menata inkaso piutang negara lebih mulus jalannya.

d. PUPN sah melaksanakan eksekusi terhadap sita yang lebih dulu

Maksudnya, PUPN sah dan berwenang terus menjalankan *executoriale verkoop* atas barang debitur, sekalipun belakangan pengadilan meletakkan sita di atas barang tersebut. Dengan kata lain, tidak ada halangan dan larangan bagi

⁴⁹ M. Yahya Harahap, *ibid*, hlm.318.

PUPN untuk meneruskan eksekusi penjualan lelang atas harta debitur, kalau sita eksekusi yang diletakkan PUPN lebih dulu dari sita yang dilakukan Pengadilan Negeri. Sita yang diletakkan Pengadilan Negeri atas barang debitur yang lebih dulu disita eksekusi oleh PUPN tidak menunda dan tidak menghentikan eksekusi penjualan lelang⁵⁰.

e. Pendaftaran sebagai patokan menentukan sita yang sah

Dalam praktik, sering terjadi tabrakan antara sita eksekusi PUPN dengan sita yang dilakukan Pengadilan Negeri. Padahal seperti sudah dijelaskan, asas sita melarang sita atas suatu barang debitur pada saat yang bersamaan. Dalam kasus yang seperti itu, sita yang belakangan harus menyesuaikan terhadap sita yang terdahulu. Sita yang terdahululah yang sah dan mengikat apabila sita tersebut lebih dulu didaftarkan dengan tata cara pendaftaran yang ditentukan dalam Pasal 198 HIR. Oleh karena itu, jika pada suatu waktu terdapat kasus sita yang bertindih antara sita yang diletakkan PUPN dengan yang diletakkan Pengadilan Negeri terhadap barang yang sama pada waktu yang bersamaan, cara untuk menentukan sita instansi mana yang sah dan mengikat, "patokannya" ditentukan oleh "pendaftaran". Sita mana yang lebih dulu didaftarkan pengumumannya dalam buku pendaftaran kantor pejabat yang berwenang untuk itu. Kalau sita eksekusi yang diletakkan PUPN lebih dulu didaftarkan pengumumannya, sekalipun sita eksekusinya belakangan diletakkan dari sita Pengadilan Negeri, yang sah dan mengikat ialah sita yang diletakkan PUPN.

⁵⁰ Ibid halm 134

Memang benar sesuai dengan asas sita dilarang menyita barang yang sudah disita pada waktu yang bersamaan. Namun, asas tersebut tidak terlepas kaitannya dengan syarat pendaftaran. Artinya, memang dilarang untuk menyita barang yang sudah disita pada waktu yang bersamaan. Akan tetapi, apabila terjadi juga pelanggaran terhadap asas tersebut, maka untuk menentukan sita mana yang sah dan mengikat, patokannya ditentukan oleh "tindakan pendaftaran". Asas larangan menyita barang yang sama pada waktu yang bersamaan hanya "mutlak berlaku" terhadap sita yang sudah didaftarkan. Kalau sita yang terdahulu belum didaftarkan menurut tata cara yang ditentukan Pasal 198 HIR, larangan untuk menyita barang yang telah disita pada waktu yang bersamaan "tidak mutlak" berlaku. Walaupun suatu sita lebih dulu diletakkan, tetapi belum didaftarkan pada saat sita yang kedua diletakkan, hal ini masih dimungkinkan. Sebab pada waktu diletakkan sita yang kedua, sita yang pertama belum sah dan mengikat. Misalnya, PUPN meletakkan sita eksekusi atas sebidang tanah milik debitur. Sita eksekusi diletakkan pada tanggal 20 Januari 1987. Akan tetapi, PUPN lalai mengumumkan penyitaan melalui pendaftaran berita acara sita di Kantor Pendaftaran tanah sebagaimana yang dikehendaki Pasal 198 HIR. Berarti sita eksekusi yang diletakkan PUPN atas tanah tersebut "belum" sah dan "belum" mengikat. Sekiranya Pengadilan Negeri meletakkan sita terhadap tanah tersebut pada tanggal 1 Agustus 1987, dan sitanya langsung didaftarkan (diumumkan berita acaranya) di Kantor Pendaftaran Tanah, sita yang sah dan mengikat ialah sita yang diletakkan Pengadilan Negeri. Walaupun sita eksekusi yang diletakkan PUPN terjadi pada tanggal 20 Januari 1987, namun sita tersebut belum didaftarkan sampai pada saat

Pengadilan Negeri mendaftarkannya pada tanggal 1 Agustus 1987, maka sita eksekusi yang diletakkan PUPN belum didaftarkan. Misalkan, PUPN baru mendaftarkannya pada tanggal 2 Agustus 1987, berarti sita yang diletakkan Pengadilan Negeri lebih dulu didaftarkan satu hari. Oleh karena sita yang diletakkan Pengadilan Negeri lebih dulu didaftarkan dari sita yang diletakkan PUPN, sita yang sah dan mengikat ialah sita yang diletakkan Pengadilan Negeri. Dalam kasus yang demikian, PUPN tidak boleh menjalankan atau melanjutkan eksekusi penjualan lelang. Hal itu sesuai dengan asas yang melarang eksekusi atas barang yang objeknya sedang berada di bawah penyitaan. Demikian pula sebaliknya. Kalau sita eksekusi yang diletakkan PUPN lebih dulu didaftarkan, sekalipun Pengadilan Negeri, dan PUPN dapat terus melaksanakan eksekusi penjualan lelang terhadap barang dimaksud. Apalagi jika sita yang diletakkan PUPN jauh lebih dulu, kemudian langsung pula didaftarkan pada hari itu di Kantor Pendaftaran Tanah, semakin kuat posisi sita yang diletakkan PUPN. Dalam kasus yang seperti itu, Pengadilan Negeri dilarang meletakkan sita apapun terhadap barang yang bersangkutan, kecuali hanya berupa *vergelijkende beslag*, Pengadilan Negeri tidak boleh mengintervensi eksekusi yang akan dijalankan PUPN apalagi untuk menunda atau membatalkan eksekusi. Karena dalam kasus tersebut, sepenuhnya berlaku hak Parate Eksekusi berdasarkan “kuasa menurut undang-undang”.⁵¹

Meskipun dikatakan PUPN dapat melaksanakan eksekusi terhadap barang yang lebih dulu disita eksekusi olehnya dari sita yang diletakkan oleh pengadilan

⁵¹ M.Yahya Harhap, Op.cit, hlm.136

secara kasuistik dan eksepsional kewenangan itu harus memperhatikan dan dikaitkan dengan alasan penundaan eksekusi. Seperti sudah dijelaskan pada pembahasan penundaan eksekusi, salah satu alasan yang dapat dijadikan dasar menunda eksekusi, jika barang objek eksekusi masih menjadi sengketa dalam perkara lain. Namun seperti yang dijelaskan, alasan ini bukan apriori menunda eksekusi. Tergantung pada mendasar atau tidaknya keterkaitan barang objek eksekusi dengan pokok persengketaan. Untuk mengetahui mendasar atau tidaknya keterlibatan barang objek eksekusi dengan pokok sengketa dalam perkara yang sedang berlangsung, Ketua PUPN dapat menjajaki dan melakukan pendekatan kepada pengadilan Pengadilan Negeri atau hakim yang menyidangkan perkara. Yang paling tepat, apabila PUPN menunggu lebih dulu sampai perkara yang bersangkutan diputus oleh Pengadilan Negeri atau meminta agar perkara tersebut mendapat penyelesaian yang cepat. Apabila dalam putusan tersebut barang objek eksekusi tetap dipertahankan sebagai milik debitur, PUPN tidak perlu menunda eksekusi. Tetapi sebaliknya, jika putusan menyatakan barang objek eksekusi berstatus milik orang lain, sebaiknya PUPN menunda eksekusi seraya meminta kepada pihak pengadilan agar penyelesaian perkara mendapat prioritas atas alasan barang yang disengketakan mempunyai kaitan kepentingan dengan eksekusi yang hendak dijalankan PUPN.

Uraian ringkas di atas, kiranya memadai sebagai panduan bagi pihak PUPN dan Pengadilan Negeri untuk memuluskan hubungan kerjasama menanggulangi masalah eksekusi yang mereka hadapi terhadap barang objek yang sama. Yang penting ialah sikap kerendahan hati serta memahami batas-batas

kewenangan masing-masing. Dengan sikap yang demikian penagihan piutang negara dapat lancar dan fungsi pengadilan tidak ikut mempersulit upaya kewenangan parate eksekusi yang diberikan undang-undang kepada PUPN.

Hak eksekusi adalah pola hukum represif. Pengertian represi tidak berarti harus melibatkan penindasan kasar (*blatant appresion*). Bentuk represi yang paling potensial dalam penegakan hukum pada lembaga PUPN adalah penggunaan kekuasaan yang diberikan undang-undang untuk menegakkan hak dalam melaksanakan kekuasaan, menjatuhkan sanksi yang tegas, dan menetapkan aturan-aturan untuk memproses para penghutang negara melalui badan khusus sebagai lembaga *superbody* misalnya untuk menyita barang jaminan atau menahan seseorang, menekan pihak yang tidak patuh, atau menghentikan protes. Akan tetapi, makna represi yang diadopsi oleh PUPN bisa dilakukan sangat halus dengan mendorong tahapan-tahapan prosedur dan menggali isi perjanjian untuk mendapatkan suatu penyelesaian yang diakibatkan oleh gagal bayar.

Dalam pandangan Nonet suatu kondisi dimana negara dihadapkan kekacauan atau krisis, kebijakan akan menghasilkan penegakan hukum yang efektif bila memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Tersedianya alat-alat pemaksa untuk melaksanakan tindakan hukum yang dapat memberikan alternatif-alternatif penggunaan paksaan.
- b. Dibentuknya institusi hukum dan prosedur pelayanan
- c. Aturan hukum memberikan corak otoritas pada kekuasaan

d. Moralitas hukum⁵² harus memenuhi sifat hukum materil dan sifat hukum formil

Aturan hukum represif diperlukan dengan diarahkannya kebijakan publik pada sasaran tunggal. Tujuan serta kepentingan yang beragam disingkirkan karena program-program publik mengambil alih pola dimensi tunggal dengan lembaga resmi yang dibentuk sebagai pemegang *otoritas* yang keputusannya tidak dapat diganggu gugat (*invisibilitas*). Tujuan dari hukum *represif* adalah untuk mencapai ketertiban. Arti dari tujuan tersebut menjadi lebih jelas dan tajam apabila dihadapkan kepada tujuan hukum yang *otonom*,⁵³ yaitu *legitimasi*. Legitimasi berarti *orientasi* dan kelekatan yang ketat pada prosedur hukum. Pada ketertiban sebagai tujuan orientasi tersebut tidak dominan, sehingga terhadap kondisi yang sulit/krisis atau misalnya banyaknya piutang yang macet seperti pada piutang BLBI, tindakan hukum lebih mengutamakan pada sasaran-sasaran yang kongkrit adalah lebih dominan dibanding pada orientasi kepada prosedur. Penyelesaian kasus gagal bayar piutang negara memerlukan alat menjalankan kekuasaan (*otoritas*). Menurut Nonet, untuk memenangkan ketertiban dalam situasi semacam ini, utang untuk melunasi hutangnya adalah menggunakan paksaan dengan

⁵² Dalam pandangan teori Nonet yang dimaksud moralitas hukum adalah hukum harus diundangkan dan kontinuitas undang-undang harus dijaga. Bandingkan dengan pandangan *Lon L Fuller* dalam buku *The Morality of Law*, moralitas hukum mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Semua hukum yang dinyatakan berlaku harus dinyatakan berlaku harus diundangkan.
- b. Akibat hukum tidak boleh mencerminkan sebuah pembalasan retroaktif. Isi hukum harus koheren, tidak boleh ada pertentangan didalamnya.
- c. Hukum harus memiliki kontinuitas.

⁵³ Dalam teori Nonet dikenal juga tipe hukum *otonom*. Pada tipe hukum ini tekanan dari legitimasinya diletakan pada prosedural.

tindakan represif agar hukum ditaati. Hal ini karena pemerintah sangat sulit untuk mengontrol kewajiban penghutang untuk melunasi hutangnya.⁵⁴

Faktor kondisi dan situasi negara yang dihadapkan dalam kondisi yang darurat/krisis aturan-aturan diterapkan tidak sama dengan keadaan normal. Pada keadaan krisis, dasar hukum yang dipergunakan seharusnya undang-undang khusus yang mengatur keadaan krisis, yang dapat memayungi penyelesaian krisis. Secara teoritis hukum akan lebih efektif apabila aturan hukum itu dirumuskan dalam norma-norma yang sesuai dengan kondisi faktual yang dihadapi oleh suatu masyarakat atau suatu negara. Dalam kondisi darurat/krisis model hukum represif adalah sangat diperlukan karena hukum represif bertujuan agar ketertiban dapat dimenangkan dengan cara menerapkan asas *sub-ordinat* (kedudukan kreditur/pemerintah lebih tinggi daripada debitur atau para pihak tidak mempunyai kewenangan atau hak yang sama).⁵⁵

Pelaksanaan yang mendorong BPPN untuk mengupayakannya di luar pengadilan (*out of court settlement*).⁵⁶ dalam posisi menjembatani proses antara

⁵⁴ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Hukum...op.cit.*, hlm 30

⁵⁵ Pihak kreditur melalui PUPN mempunyai kewenangan yang lebih tinggi dari debitur, sehingga PUPN dapat menggunakan upaya represif (surat paksa, surat sita, pemblokiran dan sandera).

⁵⁶ BLBI pada awalnya adalah tagihan Bank Indonesia kepada bank-bank yang terjadi akibat Bank Indonesia meng-*exercise* kapasitasnya sebagai *lender of last resort* pada saat terjadi krisis yang sistemik pada tahun 1997-1998, dalam rangka menanggulangi krisis dan menahan kehancuran sistem pembayaran dan sistem perbankan Indonesia. Dasar hukum kewenangan Bank Indonesia tersebut adalah pada Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral; dan Keppres No. 26 Tahun 1998 mengenai program penjaminan pemerintah; serta Keppres No. 120 tahun 1998 tentang pembayaran kewajiban kepada luar negeri berupa *interbank debt arrears* dan *trade finance*. Komitmen Pemerintah yang kemudian dilaksanakan melalui BPPN tersebut sebenarnya tertuang dalam Letter of Intent tanggal 15 Januari 1998 dengan target penyelesaian berupa pembayaran BLBI bagi 2 bank penerima pada BLBI tanggal 29 Oktober 1998 dan penyelesaian BMPK bagi bank lain tanggal 30 November 1998. Pihak yang paling bertanggung jawab untuk menyelesaikan kedua masalah tersebut adalah para pemegang saham pengendali bank yang bermasalah (PSP bank). PSP bank dengan status *bank take over* (BTO) wajib menyelesaikan kredit yang melanggar BMPK sedangkan PSP bank dengan status bank beku

agent dan *principal*. Komponen negara yang ditentukan oleh undang-undang dikondisikan menjadi komponen perorangan. komposisi negara mendistilasi pada wujud antara negara dan pribadi/*person*. Hubungan hukum antara BI dengan penerima BLBI didasarkan pada perjanjian yang tertuang dalam Akta Pengakuan Utang (APU) diberlakukan terhadap Pemegang Saham Pengendali (subjek hukumnya berubah menjadi orang sebagai pemegang saham terbesar), dengan *clausula bank* yang masih memiliki aset yang dinilai cukup untuk menyelesaikan kewajibannya kepada pemerintah.⁵⁷ Komponen negara yang tadinya terbentuk dari perikatan telah dianggap sebagai perjanjian, tentu saja posisi konsep hukum yang dipakai oleh BPPN sangat jauh dengan prinsip hukum perikatan.

Penyaluran BLBI yang dilakukan oleh Bank Indonesia pada perbankan Nasional sebagai penerima BLBI adalah perikatan yang bersumber dari undang-undang saja, di mana perikatan diciptakan secara langsung karena suatu keadaan krisis perbankan dalam bentuk pemberian fasilitas khusus, berdasarkan rangkaian ketentuan dan ketetapan peraturan perundang-undangan tersebut di muka.

Dalam penyaluran fasilitas dana talangan ini, perikatan yang terjadi antara pihak BI dengan pihak bank penerima bantuan tersebut adalah perikatan yang bersumber dari undang-undang, sehingga tidak diperlukan perjanjian tertulis. Di dalam perikatan yang lahir dari undang-undang asas kebebasan mengadakan

operasi (BBO) atau bank beku kegiatan usaha (BBKU) wajib menyelesaikan BLBI dan kredit yang melanggar BMPK.

⁵⁷ Penyelesaian kewajiban PSP bank dibedakan menjadi dua, yaitu:

- 1) PSP bank berstatus BBO/BBKU (seperti PT. Bank Dagang Nasional Indonesia/BDNI) untuk menyelesaikan kewajiban BLBI dan kredit yang melanggar BMPK; dan
- 2) PSP bank yang berstatus BTO (seperti PT. Bank Central Asia/BCA atau PT. Bank Danamon untuk menyelesaikan kredit yang melanggar BPMK saja

perjanjian tidak berlaku.⁵⁸ Suatu perbuatan menjadi perikatan adalah karena kehendak undang-undang. Untuk perikatan yang lahir dari undang-undang dimana pembentuk undang-undang tidak memberikan aturan-aturan umum. Artinya apabila hendak mengetahui peraturan-peraturan dari beberapa figur perikatan-perikatan tersebut, maka hal ini harus dilihat dari peraturan-peraturan yang mengetahui materi yang bersangkutan sendiri. Misalnya, pengaturan penyaluran BLBI harus dilihat materi pengaturannya bagaimana pemberian itu dilakukan. Maka untuk terjadinya perikatan di atas, undang-undang tidak mewajibkan dipenuhinya syarat-syarat sebagaimana ditentukan untuk terjadinya perjanjian (seperti syarat-syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam pasal 1320 BW).⁵⁹ Oleh karena perikatan BLBI ini bersumber dari undang-undang, sehingga terlepas dari kemauan para pihak. Apabila ada suatu perbuatan hukum yang memenuhi beberapa unsur tersebut, maka undang-undang lalu menetapkan perbuatan hukum itu adalah suatu perikatan.

Perikatan yang bersumber pada undang-undang dalam pasal 1352 sampai dengan pasal 1380 BW, yaitu suatu perikatan yang timbul atau lahir atau adanya karena telah ditentukan undang-undang itu sendiri. Untuk terjadinya perikatan berdasarkan undang-undang harus selalu dikaitkan dengan suatu kenyataan atau peristiwa tertentu, maka sesuai dengan pasal 1359 BW, yang menyatakan bahwa seorang (atau Bank Indonesia) yang membayar tanpa adanya utang (kepentingan utang perbankan yang dibayar oleh BI/dana talangan) berhak menuntut kembali

⁵⁸ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010), hlm 229

⁵⁹ Titik Triwulan, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Media Grafika, 2008), hlm 220.

apa yang telah dibayarkan, dan yang menerima tanpa hak berkewajiban untuk mengembalikan.⁶⁰

Pada perjanjian MSAA dikenal istilah “*by breach*” yaitu bila salah satu pihak dalam perjanjian gagal melaksanakan prestasi yang telah disepakati dalam perjanjian, maka pihak lainnya dapat menanggalkan (*repudiate*) perjanjian tersebut, dan ia menjadi tidak harus melakukan kewajibannya untuk memenuhi prestasi.⁶¹

Kegagalan/kelalaian (*default*) adalah kegagalan untuk melakukan atau memenuhi suatu kewajiban sebagaimana tercantum dalam suatu kontrak, sekuritas akta atau transaksi lainnya. Dalam pengertian “*default*”, pelaku kegagalan dinamakan “*defaulter*”, yaitu orang yang gagal atau lalai memenuhi kewajibannya atau orang yang menyalahgunakan uang yang dipercayakan kepadanya untuk disimpan atau dipinjam.⁶²

Namun, kemudian terdapat beberapa permasalahan yang timbul dalam penyelesaian di luar pengadilan ini antara lain sebagai berikut :

- a. *Release and Discharge* (R&D) dalam MSAA diperjanjikan oleh BPPN, Menteri Keuangan, dan pemerintah bahwa tidak akan menuntut secara pidana kepada PSP bank dan pengurus serta karyawan bank apabila telah diterima pembayaran atau pelunasan dari PSP bank, baik berupa kredit yang melanggar BMPK bagi bank yang berstatus BTO maupun berupa kredit yang

⁶⁰ Maksud dari pembayaran disini adalah setiap pemenuhan prestasi, baik pembayaran utang uang yang tidak diwajibkan, penyerahan benda tidak diwajibkan, memberikan kenikmatan maupun mengerjakan sesuatu pekerjaan

⁶¹ Peter Heffey, *Principles of Contract Law*, (Sydney: Thomson Legal and Regulatory Limited, 2002), hlm 293.

⁶² Elly Erawaty dan J.S Badudu, *Kamus Hukum Ekonomi*, (Jakarta: Elips 1996), hlm 32.

melanggar BMPK dan BLBI sekaligus bagi bank yang berstatus BBO atau BBU. Dalam perkembangannya, tidak terdapat kesamaan pendapat antara BPPN dengan pemerintah, yaitu di satu sisi BPPN selaku kreditur yang mewakili pemerintah menyatakan kewajiban PSP bank telah lunas, di sisi lain pemerintah tidak sependapat dengan mengemukakan bahwa sebagian besar BLBI yang dilaihan oleh Bank Indonesia dianggap tidak layak untuk dialihkan kepada pemerintah.

- b. Kedua, R&D dianggap kurang pantas untuk dijanjikan dalam MSAA. Pendapat tersebut mengemukakan bahwa janji tersebut tidak sah karena soal pidana tidak dapat dijanjikan. Pendapat yang berlawanan berdalih bahwa janji tersebut sah karena yang melakukan perjanjian termasuk Jaksa Agung sebagai bagian dari pemerintah.⁶³ Pemerintah kemudian mengikuti saran DPR untuk membuat kajian hukum independen. Kajian tersebut kemudian dibuat dengan dasar kebijakan yang berbeda saat MSAA disusun. Pada saat MSAA disusun, landasan kebijakan yang dipergunakan adalah semangat untuk menyelesaikan krisis perbankan agar pemerintah dapat melanjutkan tugas memulihkan perekonomian, sementara landasan kebijakan yang dipergunakan dalam melakukan kajian hukum tersebut adalah bahwa pemerintah tidak boleh menanggung kerugian yang disebabkan oleh krisis yang sistemik.⁶⁴

Karena terjadi perubahan landasan kebijakan tersebut, konsultan hukum

⁶³ *Ibid*, hlm. 14, menyebutkan sebagaimana tercermin dalam kedudukannya sebagai anggota kabinet menurut Pasal 32 huruf c Undang-Undang No. 51 Tahun 1991. Berdasarkan pasal tersebut, Jaksa Agung memiliki wewenang untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Hak untuk mengesampingkan inilah yang digunakan dalam MSAA atau dengan kata lain hak untuk menuntut tersebut dilepaskan.

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 14. Kajian hukum dimintakan kepada Konsultan Hukum independen, yaitu Kantor Kartini Mulyadi dan Kantor F. Tumbuan.

- independen yang ditunjuk menyarankan penggunaan pola penyelesaian kewajiban PSP bank dengan Perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham atau PKPS. Dengan demikian, MSAA yang berdasarkan kondisi krisis digantikan oleh PKPS yang berdasarkan oleh kondisi normal.
- c. Ketiga, penurunan nilai aset yang diserahkan oleh PSP bank yang dapat mengakibatkan kerugian bagi pemerintah. Oleh karena itu, juga didorong untuk merevisi dan/atau membatalkan MSAA atau MRNIA. Mengenai hal ini terdapat pendapat bahwa bagi PSP bank yang pada saat penyerahan aset telah dinilai oleh konsultan independen dan telah dinyatakan besarnya kewajiban sama dengan nilai aset, risiko penurunan nilai tidak dapat lagi dibebankan kepada PSP bank secara sepihak.⁶⁵ Dasar pendapat tersebut adalah tidak adil bagi PSP bank sepanjang ia tidak melakukan *mark up*, melanggar *disclosure*, *representation & warranties* dalam MSAA dan penilaian oleh konsultan tersebut telah dilakukan dengan benar. Dalam praktiknya pemerintah melalui Menteri Koordinator Perekonomian kemudian mengusulkan perpanjangan jangka waktu pembayaran kewajiban kepada PSP bank dan meminta PSP bank menambah aset yang diserahkan serta *personal guarantee*. Persoalannya adalah permintaan tersebut dipandang dari segi perdata seyogyanya tetap dalam ranah hukum perjanjian bahwa setiap ada usul perlu disepakati oleh

⁶⁵ *Ibid*, hlm 16 – lebih lanjut mengemukakan bahwa usulan pembatalan MSAA atau MRNIA amat terkait dengan seluruh perbuatan hukum yang mendahului perjanjian tersebut seperti adanya BLBI oleh Bank Indonesia kepada bank-bank yang kemudian berstatus BTO serta BBO atau BBKU, pengalihan tagihan BLBI dari Bank Indonesia kepada pemerintah dan penerbitan obligasi oleh pemerintah serta penagihan BLBI oleh BPPN kepada PSP bank. Dengan perkataan lain, amat tidak mungkin untuk membalikkan seluruh kejadian menjadi seolah-olah sebelum perbuatan hukum tadi dilakukan.

kedua pihak, sehingga sejalan dengan asas konsensus berlaku efektif dan mengikat para pihak.⁶⁶

Prinsip *Tort/Perbuatan Melawan Hukum*. Penyaluran BLBI yang dianggap oleh BPK, BPKP maupun JPU sebagai suatu perbuatan melawan hukum yang berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara. Hal tersebut dapat

⁶⁶ Namun terhadap penyelesaian kasus BDNI (SYN) dan BCA (AS) pemerintah memilih penyelesaian secara keperdataan dengan diterbitkannya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 8 Tahun 2002 yang merujuk kepada landasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Proenas. Kebijakan pemerintah mengeluarkan Inpres ini dilandaskan kepada pertimbangan perlu adanya kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap obligor yang dinilai koperatif. Atas dasar pertimbangan tersebut ditetapkan perjanjian MSAA, MRNIA, APU, dan SKL. Keganjilan Inpres tersebut terdapat pada amar penetapan, khusus Butir Keempat, yang menegaskan dan memerintahkan kepada Kepolisian dan Kejaksaan untuk menghentikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Amar Inpres butir keempat bermaksud untuk mencegah penyidik dan penuntut umum melakukan tugas dan wewenangnya yang diberikan undang-undang kepada kedua instansi tersebut karena model penyelesaian keperdataan tengah dilakukan. Kelemahan penetapan Inpres dalam kaitan penyelesaian kasus BLBI, pertama, telah bertentangan dengan asas-asas hukum umum berlakunya hukum pidana (Undang-Undang Pidana) dan hukum perdata (Undang-Undang Keperdataan). Asas hukum umum dimaksud ialah, bahwa jika terhadap suatu perbuatan yang termasuk ke dalam rumusan unsur suatu delik (tindak pidana korupsi), dan penerapan wewenang proses penyidikan dan/atau proses penuntutan sedang dilaksanakan, maka proses penyelesaian melalui hukum keperdataan harus dihentikan dan menunggu proses hukum pidana diselesaikan. Pola penyelesaian bersamaan dalam pemberlakuan dua model hukum tersebut hanya dapat terjadi dalam sistem hukum Common Law, sebagaimana telah diterapkan dalam kasus O.J. Simpson yang dituduh telah melakukan pembunuhan terhadap istrinya. Berangkat dari penerapan asas hukum umum ini, jelas bahwa penyelesaian model Inpres 2002 tersebut merupakan penyimpangan terhadap pemberlakuan asas hukum umum dimaksud atau tidak taat asas. Kelemahan kedua, dari pola penyelesaian Inpres 2002 ialah penempatan Inpres sebagai sarana hukum dalam bentuk Undang-Undang (KUHP dan UU Kepolisian, dan UU Nomor 3 Tahun 1971 Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) jelas bertentangan dengan asas *lex superior derogate lege inferiori* (undang-undang yang lebih tinggi menyampingkan UU yang lebih rendah kedudukannya). Asas ini merupakan wujud dari penerapan teori Stufenbau Theory (Hans Kelsen) yang merupakan asas hukum umum dalam bidang hukum tata negara dan telah dianut secara universal terutama di dalam negara yang menganut sistem Civil Law. Oleh karena itu, penerbitan Inpres 2002 untuk penyelesaian kasus BLBI (BDNI dan BCA) jelas bertentangan dengan asas hukum umum tersebut (UU KUHP dan UU Nomor 3 Tahun 1971), sehingga secara hukum Inpres tersebut sepanjang mengenai amar putusan butir keempat ialah batal demi hukum (*van rechts nieteg*) karena bertentangan dengan UU di atasnya, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) dan Undang-Undang lainnya (UU Nomor 2 Tahun 2004 tentang Kepolisian RI, dan UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan). Konsekuensi hukum dari bunyi amar Inpres tersebut, maka pihak kepolisian dan kejaksaan telah menghentikan langkah pro-justisia terhadap kasus BLBI terhitung sejak diterbitkannya Inpres (2002). Pihak Kejaksaan Agung RI dengan Surat Keputusan Jaksa Agung RI (MA. Rahman) 14 Juni 2004 telah mengeluarkan SP3 terhadap kasus obligor, SYN dari BDNI. Penghentian proses penyelidikan, penyidikan, dan/atau penuntutan tersebut merupakan bentuk intervensi terhadap langkah pro-justisia di dalam penyelesaian kasus BLBI.

dipahami sepenuhnya mengingat penyaluran BLBI dilakukan dengan alasan yang juga dikenal dalam khasanah ilmu hukum, yaitu karena sebab-sebab yang dilakukan dalam keadaan krisis dan darurat dan/atau karena melakukan ketentuan Undang-Undang dan atau karena perintah jabatan, *beroeprecht* dan atau demi kepentingan umum.

Tindakan yang dilakukan dengan pertimbangan tersebut mempunyai alasan pembeda dan alasan pemaaf. Dalam Undang- Undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, para Pejabat BI tidak mendapatkan suatu perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajibannya, sehingga rentan untuk dituntut apabila terjadi adanya penyimpangan. Padahal tidak setiap penyimpangan yang dilakukan oleh Pejabat BI merupakan suatu perbuatan yang bersifat mismanajemen dan atau perdata/TUN. Dalam Undang- Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Pasal 45 telah mengatur tentang pemberian perlindungan hukum bagi Pejabat BI yang melaksanakan tugasnya dengan itikad baik. Krisis serupa di masa yang akan datang, Pejabat BI dapat bertindak tegas tanpa ragu-ragu untuk melaksanakan tugasnya tanpa dibayang-bayangi kekhawatiran akan adanya ancaman pidana.

Penyaluran maupun penggunaan BLBI apabila dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku bukanlah suatu tindak pidana. Akan tetapi, penyimpangan penyaluran dan penggunaan dengan itikad baik tentunya harus mendapatkan penilaian yang rasional, obyektif, proporsional dan profesional, sedangkan yang dilakukan dengan itikad tidak baik kepada pelakunya dapat diminta pertanggung-

perundang-undangan masih terdapat perbedaan pendapat kedudukan dan ketentuan hukum dari berbagai kebijakan yang digunakan dalam penyelesaian BLBI, mengingat seberapa besar ketentuan atau peraturan pelaksanaan tersebut tidak secara eksplisit dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.⁶⁷ Rendahnya hirarki dan lemahnya kekuatan hukum peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pelaksanaan penyelesaian BLBI merupakan salah satu penyebab lamban dan kurang optimalnya upaya-upaya yang telah dilaksanakan oleh pemerintah. Dengan hirarki yang rendah dan ketentuan hukum yang relatif lemah, pemerintah melalui perangkat-perangkat/organ hukumnya tidak mempunyai kewenangan yang kuat.

Pembentukan suatu badan yang mempunyai tanggung jawab dan kewenangan yang sangat besar seperti BPPN hanya dibentuk berdasarkan keputusan presiden, yaitu Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 1998. Sebagai akibatnya, banyak kewenangan BPPN yang tidak efektif karena berbenturan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dalam berbagai kasus di pengadilan, BPPN mengalami kekalahan. Tidak efektifnya wewenang BPPN selain disebabkan oleh faktor rendahnya hirarki peraturan perundang-undangan (bandingkan dengan PUPN yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 49/Prp/1960), juga diperburuk oleh pemahaman beberapa kelembagaan penegak hukum mengenai ketentuan yang mendasari pembentukan BPPN dan kewenangan bertindak yang dimiliki oleh BPPN berdasarkan prinsip *fries emersen*.

⁶⁷ Kusumaningtuti, *Peranan Hukum Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm 145.

Pemahaman prinsip hukum penyelesaian piutang negara yang tidak baik itu menjadi landasan hukum pendiriannya juga diperparah dengan kurangnya konsistensi dalam pelaksanaan program atau kebijakan oleh masing-masing lembaga. Fokus kebijakan BPPN yang tidak konsisten dan cenderung menjadi kendaraan politik dalam rangka melindungi dan mengakomodasi kepentingan rezim pada setiap era pemerintahan baik itu pemerintahan Habibie, Gus Dur, Megawati dan SBY kebijakan –kebijakan yang dikeluarkan untuk menyelesaikan utang BLBI tidak pernah berhasil tuntas dan akan terus berlanjut pada presiden mendatang .

Untuk mengetahui gambaran bagaimana para obligor menggunakan BLBI (*Lihat Lampiran I Profil para penerima BLBI bagaimana dan untuk apa saja uang BLBI digunakan*)

2. Perbandingan Tindakan Represif di Jepang

Penggunaan Hukum Represif Pemerintahan Jepang,⁶⁸ yaitu dengan mendirikan Badan Khusus Penyelesaian Kredit Bermasalah *Deposit Insurance Corporation (DIC)* DIC adalah suatu badan yang didirikan pada tahun 1971 untuk melaksanakan sistem asuransi deposit Jepang sesuai dengan peraturan asuransi deposit yang dikeluarkan pada tahun yang sama (1971). Sistem deposit asuransi ini dibentuk sesuai dengan *Deposit Insurance Law* (UU Asuransi Deposito) yang bertujuan untuk melindungi nasabah dan memelihara stabilitas keuangan dalam menghadapi persaingan yang semakin meningkat akibat dari liberalisasi

⁶⁸Studi Banding Bank Indonesia dalam Mengurai Benang Kusut BLBI pada tahun 2002 edisi Ke II, terbitan Bank Indonesia.

keuangan. DIC sebagai lembaga yang melaksanakan sistem asuransi deposito mempunyai fungsi antara lain sebagai berikut:

- a. Melakukan pembayaran deposito dan tagihan lainnya yang diasuransikan,
- b. Memberikan bantuan keuangan dalam rangka merger transaksi lainnya yang terkait,
- c. Melakukan pembelian deposito dan tagihan lainnya,
- d. Mengambil alih kepengurusan oleh administrator keuangan atau wakilnya untuk mengelola lembaga keuangan yang bangkrut,
- e. Mengatur kegiatan operasional bank pendamping (*bridge bank*),
- f. Penyertaan saham sebagai kompensasi dari pemberian bantuan keuangan dalam bentuk dana talangan (*the pay off cost*) dan tindakan lainnya dalam rangka manajemen krisis keuangan;

Dalam program ini, DIC bekerja sama dengan badan-badan lain seperti *Bank of Japan*, *Financial Services Agency* dan *Minister of Finance* yang mempunyai peran penting dalam mengatasi krisis ekonomi di Jepang. Pada tahun 1996, Pemerintah Jepang telah mengamandemen UU Asuransi Deposito, yaitu dengan adanya pemberian *blanked guarantee* dan melaksanakan penagihan *non performance loan*, serta diikuti oleh pendirian *The Housing Loan Administration Corporation (HLAC)* dan *The Resolution and Collection Bank (RCB)*, yang membantu penagihan aset lembaga keuangan yang ditutup. Amandemen ini memberikan kewenangan dan petunjuk baru bagi DIC dalam melakukan penagihan kredit bermasalah (*Non Performing Loan /NPL*). Kewenangan ini

nampak dari adanya wewenang untuk melakukan *criminal investigation* (investigasi kriminal).

Dalam struktural DIC terdapat tiga organisasi, yaitu :

- a. ***Policy Board*** yang berfungsi memberikan keputusan dalam penyelesaian permasalahan penting yang ditangani DIC, antara lain memutuskan pembayaran asuransi deposito dan pembayaran lain yang terkait, memutuskan pemberian bantuan keuangan dan lain-lain.
- b. ***Liability Investigation Committee (LIC)*** yang berfungsi mengintensifkan tuntutan hukum terhadap pertanggung-jawaban pengurus yang menyebabkan kerugian dan kehancuran suatu lembaga keuangan. LIC diketuai oleh Gubernur DIC dan anggotanya terdiri dari pejabat/staff DIC. *Committee* ini sangat penting mengingat banyaknya pengurus lembaga keuangan yang melakukan pelanggaran hukum dalam mengelola lembaga keuangannya.
- c. ***Purchase Price Examination Board (PPEB)***
PPEB (Dewan Penaksir Harga Pembelian) dibentuk sesuai dengan ketentuan Pasal 53 UU Penyehatan Lembaga Keuangan (*The Financial Revitalization Law*) yang bertugas memberikan pedoman untuk kegiatan sistem pembelian aset dari lembaga keuangan yang bangkrut. Semua harga aset harus dinilai sesuai dengan prosedur yang benar.
- d. ***Resolution and Collection Corporation (RCC)***
RCC didirikan setelah dilakukan amandemen UU Asuransi Deposito dan UU Jusen pada bulan Oktober 1998. RCC merupakan perusahaan terbatas dimana 100% modalnya berasal dari DIC 212 milyar Yen) hasil bulan

Oktober 1998 yang merupakan hasil merger HLAC dan RCB pada tanggal 01 April 1999. Tujuan pendirian RCC adalah untuk mempercepat dan mengefisienkan penagihan NPL dengan lebih transparan dan wajar, serta meminimalisir suntikan dana-dana masyarakat.

DIC melakukan *capital infusion* (penambahan modal) terhadap lembaga keuangan/bank-bank yang mengalami masalah permodalan dan merancang suatu sistem penambahan modal dalam bentuk *government bonds*. DIC tidak terlibat langsung dalam proses *capital injection*, tetapi mendelegasikan pelaksanaannya melalui saham (*subscription of shares*) kepada RCC. Keterlibatan DIC adalah dalam hal meminjamkan dana untuk RCC dan dengan dana tersebut RCC melakukan penyertaan modal melalui saham-saham kepada lembaga keuangan/bank. Untuk memastikan bahwa bank yang menerima tambahan modal akan mengembalikan dana tersebut.⁶⁹

a. Pemerintah membentuk *Financial Restruction Commission (FRC)*

Untuk memastikan bahwa bank yang menerima tambahan akan mengembalikan dana tersebut, maka FRC berdasarkan *The Financial Function Early Strengthening Law* yang berfungsi sebagai pengawas rencana pengembangan manajemen (*The Management Improvement Plan*) bank-bank yang diberi dana. FRC meneliti secara teratur rencana manajemen tersebut untuk mengetahui apakah bank-bank yang diberi dana tersebut tetap konsisten dengan program yang telah direncanakan.

⁶⁹ Bank Indonesia *op.cit.*, hlm. 164

Untuk mengatasi krisis lebih lanjut, Pemerintah Jepang mengeluarkan beberapa kebijaksanaan yang pada intinya menyempurnakan kebijaksanaan sebelumnya, antara lain pendirian *Bridge Bank* (bank pendamping), beserta perangkat administrasinya dan pembentukan *Purchase Price Examination Board* (Dewan Penaksir Harga Pembelian) yang merupakan bagian dari DIC.

b. Investigasi dan Pertanggung-jawaban (*Pursuit of Liability*)

Dalam melakukan pengejaran tanggung jawab terhadap pengurus dan pemilik lembaga keuangan atau para debitur, DIC mempunyai gugus tugas khusus (*Special Task Force*) yang bekerja untuk mengungkap semua aset yang disembunyikan oleh debitur atau pemilik lembaga keuangan tersebut. DIC juga melakukan investigasi bekerjasama dengan RCC yang juga memiliki gugus tugas tersendiri dalam struktur organisasinya. Selanjutnya RCC membawa debitur atau pengurus lembaga keuangan berdasarkan hasil investigasinya ke lembaga penyidikan (polisi/kejaksaan) untuk perkara-perkara pidana (*criminal*) dan ke pengadilan umum (*court of justice*) untuk klaim perkara-perkara perdata (*claim for damages civil lawsuit*).

c. Pengejaran Tanggung Jawab yang mengandung unsur Pidana (*Pursuit of Criminal Liability*)

Untuk pengejaran tanggung jawab yang mengandung unsur pidana DIC dan RCC telah berhasil menyelesaikan 29 tuduhan (*Accusation*) dan pengaduan (*Claim*) dalam perkara pidana terhadap 64 tersangka di tahun fiskal 2000. Kalau dihitungkan secara kumulatif sejak Juni 1996 telah berjumlah 174.

Perbuatan-perbuatan yang dituduhkan terhadap pengurus atau pemilik lembaga keuangan yang bangkrut, antara lain sebagai administrator keuangan di bawah UU Penyehatan Keuangan (*Financial Revitalization*) DIC telah mengajukan dakwaan atas pemberian laporan/data elektromagnetik autentik yang tidak benar (*the accusation of untrue entry in the original of an officialy authenticated electromagnetic record*) terhadap 6 berkas eksekutif Tokyo Sowa Bank (Mei 2000), tuduhan atas pelanggaran kepercayaan (*breach of true*) terhadap 3 berkas eksekutif *Nichinan Shikin Bank* (Januari 2001), tuduhan atas pelanggaran kepercayaan atas 2 berkas eksekutif *Niigata Chuo Bank* (Februari 2001). Sedangkan bersama RCC, DIC membawa tuduhan atas pelanggaran kepercayaan (*breach of trust*) terhadap 7 berkas eksekutif *Shonan Credit Cooperatif*.

Sedangkan perbuatan yang dituduhkan kepada para debitur dalam rangka pengejaran tanggung jawab yang mengandung unsur pidana 11 kasus menghambat pelelangan, 6 kasus menghambat eksekusi, 5 kasus penipuan dan beberapa kasus yang lebih khusus seperti membuat keterangan palsu kepada pejabat pengadilan dalam pelelangan resmi, kecurangan pengalihan aset, membatalkan jaminan dengan membuat keterangan harga aset di bawah harga sebenarnya, serta satu kasus unik dimana suatu perusahaan yang hendak menyembunyikan asetnya dengan cara mengalihkan deposit sebesar 6,5 juta Yen ke rekening *Bogus Bank*⁷⁰.

d. Pengejaran tanggung jawab yang mengandung unsur Perdata
(*Pursuit of Civil Liability*)

⁷⁰ Bandingkan dengan pengejaran kasus Hendarwijaya.

DIC dalam kapasitasnya sebagai administrator keuangan sementara meminta pertanggung-jawaban manajerial dari berkas pengurus/eksekutif bank-bank yang jatuh, sedangkan RCC meminta pertanggung-jawaban tersebut kepada berkas Perusahaan *Jusen*. Catatan yang ada mengenai pengejaran tanggung jawab ini dalam tahun fiskal 2000 RCC menyelesaikan 17 kasus Litigasi yang dilakukan untuk klaim kerugian sebesar 11,6 milyar Yen yang berkaitan dengan tanggung jawab manajerial/kepengurusan dari para pengurus lembaga keuangan. Kebanyakan kasus ini merupakan kasus pelanggaran jabatan dalam mengelola pinjaman kredit (*brache of duty of bonafide care loyalty in managing loans*) separuh dari kasus ini diselesaikan dengan negosiasi di luar pengadilan (*out of court sttlement*) RCC juga meminta pertanggung-jawaban para pengurus koperasi kredit (*Credit Cooparative*) melalui negosiasi di luar pengadilan dan mendapat penyelesaian perkara dengan 13 pengurus dari 5 koperasi kredit dengan hasil sebesar 210,28 juta Yen.⁷¹

Dalam kedudukannya sebagai administrator keuangan sementara, DIC juga meminta pertanggung-jawaban kepada mantan para pengurus lembaga keuangan di bawah manajemen publik DIC mengajukan tuntutan atas klaim kerugian sebesar 880 juta Yen terhadap *Fukutoku Bank* yang telah dialihkan *Namihaya Bank*, 200 juta Yen terhadap *Naniwa Bank* (pemegang saham dari *Namihaya Bank*), 2,1 milyar Yen terhadap *Niigata Chuo Bank*, dan 300 juta Yen terhadap *Nichinan Shinkin Bank*, dengan dasar gugatan bahwa direktur bank-bank tersebut telah melakukan pelanggaran jabatan (*a breach of duty of bonafide care*

⁷¹ BI, *Mengurai Benang Kusut BLBI* edisi II, (Jakarta: Katalog dalam terbitan BI, November 2002), hlm. 156.

dan atau *the duty laoyalty*. RCC juga melakukan klaim untuk penjualan jaminan di bawah tangan (*Execution of Diabilyty for underwritten collateral*) dengan klaim sebesar 18,9 milyar Yen terhadap bekas direktur-direktur *Tokyo Sowa Bank*.

3. Pengejaran Penghutang BLBI

Di Indonesia Lembaga yang dikhususkan untuk menyelesaikan piutang negara dalam pengejaran pertanggung-jawaban terhadap para obligor yang melarikan diri ke luar negeri tidak dilakukan secara maksimal misalnya pengejaran terhadap Atang Latief alias Lauw Tjin Ho dan Hendra Raharja tersebut di bawah ini :

1). Atang Latief alias Lauw Tjin Ho

Atang Latief alias Lauw Tjin Ho , lahir pada 1925. Atang pernah menjadi anggota TNI AD namun diberhentikan dengan hormat pada 1950. Posisi terakhirnya adalah anggota Batalyon K Divisi Siliwangi dengan pangkat Letnan Dua. Surat pemberhentian dengan hormat ditandatangani oleh Komandan Peleton K Brigade 13 Divisi Siliwangi Mayor Lucas. Surat pemberhentian itu bernomor 1013/KPTS/K/XIII/1950 tertanggal 5 September 1950.

Atang Latief sudah sejak lama berbisnis di Indonesia. Dia adalah pengusaha yang sezaman dengan Seodono Salim alias Lim Sie Liong dan dikenal sebagai pemegang lisensi pertama untuk Suzuki Indonesia sebelum diambil alih Indomobil. Selain itu dia juga disebut-sebut memiliki kasina dan gemar berjudi.

Pada tahun 70-an, Atang Latief pernah mendapat izin kasion dari Gubernur DKI Jakarta Ali Sadikin yang waktu itu melegalkan judi. Atang mendapat kesempatan menjadi bandar judi di Djakarta Teatre. Dari sini, Atang mengembangkan kasino di beberapa daerah. Bisnisnya kemudian beranak pinak. Ketika izin perbankan diobral pemerintah pada akhir 1988, dia masuk ke bisnis perbankan dengan mendirikan Bank Bira.

Dia kemudian menjadi komisaris utama Bank Indonesia Raya (Bank Bira). Pada saat itulah dia tersangkut kasus korupsi setelah Bank Bira yang dikelolanya menyalahgunakan BLBI (Bantuan Likuiditas bank Indonesia) dari pemerintah senilai Rp. 3,66 triliun. Sebelum kabur pada 12 Maret 2000, dia sempat mencicil kewajiban utang BLBI sebesar Rp. 155 miliar. Pada tahun itu pula dia dicekal oleh pihak imigrasi Indonesia namun status cekal tersebut kemudian dicabut karena Atang dianggap kooperatif dengan mencicil utang pada negara. Atang kemudian menjadi warga negara Singapura sejak Februari 2001 dan memegang paspor Singapura bernomor S217325J.

Selama menjadi pelarian, Atang sakit-sakitan. Tim pengacaranya pernah menemuainya di Singapura. Dalam pertemuan itu Atang berjalan tertatih-tatih dengan ditemani anak dan isterinya. Dia juga mengatakan bahwa dia ingin dimakamkan di Indonesia jika meninggal nanti. Dalam pertemuan itu di Singapura itu, Atang juga sempat menyerahkan salinan dokumen yang menyebutkan dirinya adalah veteran pejuang kemerdekaan.

Saat meninggalkan Indonesia, Atang diketahui mempunyai beberapa aset dan harta benda lainnya. Aset-aset yang ditinggalkan olehnya kemudian

diserahkan kepada pihak luar yang bekerja sama dengannya. Namun, belakang aset itu status kepemilikannya dipindahtangankan. Ironisnya, Atang di Singapura justru hidup mewah. Di negeri singa tersebut Atang pernah tinggal di apartemen mewah Frazer Suites di River Valley Road dan di kawasan elite Bukit Timah : Wing on Life Garden.

Apartemennya di Frazer Suites sangat besar. Halamannya luas, suasana hijau teduh khas Singapura sangat terasa. Kolam dengan air mancur yang bergemercik tanpa henti menghadirkan ketenangan khas pegunungan padahal kompleks hunian itu berlokasi di salah satu pusat bisnis paling sibuk di Singapura. Pagar besi bercat hitam mengelilingi seluruh kompleks. Satu-satunya akses masuk adalah pintu besi terkunci yang dijaga oleh dua petugas keamanan berseragam.

Selama tinggal di Frazer Suites. Atas hampir-hampir tidak pernah keluar dari tempat tinggalnya. Dia hanya berdiam diri di dalam apartemennya yang hanya berjarak dua blok dari rumah Putera Sampoerna, mantan Bos PT HM Sampoerna Tbk. Di lantai teratas bangunan berlantai 30 itulah Atang membeli satu di antara dua *penthouse* (unit termewah). Setiap kali ke Singapura, dia selalu tinggal di sana. Harta *penthouse* itu sekitar 3 juta dollar Singapura atau Rp. 16 triliun.

Atang juga pernah tinggal dan memiliki apartemen Wing On Life Garden di kawasan elit Bukit Timah, Singapura. Harga *penthouse* itu sekitar 3 juta dollar Singapura atau sekitar 16 miliar. Apartemen itu dibeli Atang dari hasil menjual rumahnya di Swiss yang laku senilai Rp. 60 miliar. Menurut Atang, dirinya tak bisa menikmati hasil penjualan rumahnya tersebut lantaran dibekukan pemerintah

Singapura. Alasannya, Atang tengah bersengketa dengan isteri keduanya. Satiawati, yang mengajukan gugatan cerai. Belakangan, Atang mengajukan permohonan menggunakan uang tersebut kepada pengadilan Singapura dengan alasan untuk membeli rumah. Pengadilan mengabulkan dan Atang pun membeli apartemen di kawasan Bukit Timah tersebut.

Sebenarnya Atang sudah menetap di Singapura sejak tahun 1999. Di sana dia punya bisnis bidang properti, alumunium, serta aneka kimia. Semua usahanya itu dia naungi dalam gup bisnis bernama Lauw & Sons. Kabarnya dia ingin hidup tenang di usianya yang sudah uzur, serta menikmati masa pensiun dari dunia bisnis. Kemudi Grup Law & Sons juga sudah diserahkan kepada salah satu anaknya yang bernama Sinta Muchtar. Atang juga sempat ditengarai sebagai raja kasino.

Atang mengaku bahwa dia sebenarnya sangat ingin pulang dan melunasi utangnya. Tapi selama menetap di Singapura, dia tak berani ke Indonesia karena ditakut-takuti anak-anaknya sendiri. Atang menilai anak-anaknya menguasai aset ayahnya yang sebenarnya telah disita negara.

Pada 27 Januari 2006 Atang Latief kembali ke Indonesia. Dia datang untuk melunasi sisa utangnya senilai Rp. 170 miliar. Salah satu yang dituding kerap “menggertak” Atang adalah Husni Mukhtar, anak Atang untuk melunasi BLBI justru digelapkan oleh Husni Muchtar dan anak atang yang lain, Lisa Muchtar.⁷²

Pada 27 Januari 2006 pukul 11.00 WIB Atang Latief kembali ke Indonesia setelah lima tahun melarikan diri ke Singapura untuk mempertanggung-jawabkan

⁷² www.rakyatmerdeka.co.id/situsberita.

perbuatannya secara hukum, dalam kasus penyalahgunaan BLBI senilai Rp. 325 miliar. Dia tiba di Indonesia dalam keadaan sakit. Setibanya di Tanah Air, Atang Latief yang masih menggunakan kursi roda langsung dilarikan ke sebuah rumah sakit di Jakarta. Kedatangannya ke Indonesia itu karena peran aktif Polri dan adanya kerjasama dengan kepolisian negara sahabat. Selain itu, juga adanya keinginan kembali ke Indonesia dari Atang sendiri, termasuk untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya dalam kasus BLBI. Namun berbeda dengan mantan Dirut Bank Servitia David Nusa Widjaja, Atang tidak ditahan karena usia dan kondisi kesehatannya.

Kisah kembalinya Atang Latief ke Indonesia diawali ketika Wakabareskrim Mabes Polri Irjen Pol Gories Mere menemuinya di Singapura dan membujuk pengemplang BLBI Rp. 170 miliar itu untuk kembali ke Indonesia. Atang dijanjikan *clear* tidak sebagai tersangka atau terdakwa. Kata menantu Atang Latief, Lukman Hastanto :

Waktu itu Pak Gories menjelaskan status yang bersangkutan *clear*, bukan tersangka atau terdakwa. Akhirnya kami minta bantuan Polri. Biar bagaimanapun ada rasa kekhawatiran kami akan diperlakukan tidak adil.⁷³

Kata wakil Direktur II Ekonomi Khusus Bareskrim Mabes Polri Kombes Pol Benny Mamoto, pertemuan dengan Atang berkaitan dengan kunjungan Kapolri Jenderal Sutanto ke beberapa negara seperti ke Singapura pada Desember 2005.

⁷³ "Pengemplang BLBI Atang Dirayu Gories Clear Bukan Tersangka", www.detiknews.com.

Saya dan Wakabareskrim ikut, dan mulai melakukan pendekatan ke pihak keluarga Atang Latief. Waktu itu kami minta bantuan KBRI untuk bertemu dengan keluarga. Kami mempertanyakan kepada keluarga tentang persoalan yang dihadapi Atang sehingga meninggalkan Indonesia. Dalam pertemuan selanjutnya, kami menjelaskan kepada Atang bahwa yang bersangkutan punya kewajiban kepada negara. Memang ada bebrapa yang dikembalikan namun sebagai lagi belum dikembalikan. Pada bulan Desember 2005, Pak Atang sempat bersedia kembali ke Indonesia, tetapi dilarang dokter ke Singapura karena kondisi kesehatan dan sampai akhirnya dia datang sendiri.⁷⁴

Lukman Hastojo juga mengatakan bahwa di usia yang semakin uzur, ada satu niat baik Atang Latief yang mendorongnya kembali ke Indonesia. Pengemplang BLBI ini siap melunasi kewajibannya sebesar Rp. 170 miliar.

Beliau sudah uzur, dan dari dulu pingin pulang. Dia tidak punya keinginan apa pun untuk tidak menyelesaikan kewajibannya. Pak Atang punya niat baik. Aset dan keuangan kami cukup untuk melunasi kewajiban. Keluarga Pak Atang pada April 2004 sempat mengajukan kembali pada April 2005. Pak Atang tahunya karena kewajiban uang sebesar itu dia dikenakan denda, makanya tidak berani pulang. Maklum Pak Atang pendidikannya hanya sampai Sekolah Rakyat (SR). Yang dia tahu waktu itu hanya denda. Jadi apapun yang dihadapi nanti kami siap. Ada yang bilang ke Papa di Indonesia yang salah bisa menjadi benar, dan yang benar menjadi salah. Ada orang-orang yang melarang beliau untuk kembali ke Indoneisa. Yang melarang Atang ke Indonesia adalah orang-orang dekat. Orang

⁷⁴ *Ibid.*

tersebut bilang, mending tidak usah balik dulu daripada ke Indonesia, kamu ditangkap dan dizalimi dan mending kita yang menyelesaikannya dulu. Pak Atang juga sempat merogoh koceknya untuk kepengurusan hal tersebut. Yang jelas ada biaya yang dikeluarkan untuk kepengurusan.⁷⁵

Kata Lukman, Atang kabur ke Singapura karena tidak ada kepastian hukum di Indonesia. Awalnya, muncul dugaan Atang juga dikerjai BPPN. Namun, belakangan dia mengaku ditipu Husni. Setidaknya, orang kepercayaannya itu telah dua kali menggelapkan asetnya. Pertama, penjualan aset PT Bina Multi Finance yang bergerak pada bidang leasing (pembiayaan) pada 2004. Aset tersebut laku sekitar Rp. 40 miliar. Seharusnya dana itu dikembalikan kepada Atang. Namun, uang tersebut tak pernah sampai kepadanya.

Penggelapan kedua terkait transfer dana dalam bentuk dollar Singapura setara Rp. 10 miliar ke rekening milik Husni. Uang itu dikirim Atang dari Singapura. Rencananya, aset-aset tersebut untuk membayar tanggungan Atang, namun akhirnya tidak jelas, ujar Anton yang telah membaca laporan Atang.⁷⁶

Husni Muchtar kemudian ditangkap polisi. Husni dilaporkan oleh Atang Latief karena telah menggelapkan hasil penjualan aset PT Bina Multi Finansial milik Atang pada tahun 2004 sebesar Rp. 40 miliar. Husni juga menggelapkan uang transfer dari Atang dalam bentuk dollar Singapura, yang nilainya setara dengan Rp. 10 miliar. Padahal, uang tersebut awalnya akan digunakan untuk

⁷⁵ "Atang Latief Siap Lunasi Kewajiban BLBI Rp. 170 miliar". *www.detiknews.com*.

⁷⁶ *JawaPos*, 10 Februari 2006.

menyelesaikan utang BLBI Atang Latief. Hasil penjualan aset itu tidak diberikan ke Atang. Bahkan uang transfer juga digelapkan.⁷⁷

Husni lantas membalasnya dengan menggugat Atang Latief yang notabene adalah ayahnya. Husni juga membeberkan dokumen utang ayahnya diberbagai kasino di mancanegara. Husni juga mengatakan bahwa ayahnya pulang ke Indonesia pada Januari 2006 bukan hanya untuk membayar dana BLBI yang dikorupsinya melainkan juga untuk lari dari kejaran *debt collector* bandar judi mancanegara.

Dalam masalah ini, kuasa hukum Husni Muchtar. Didi I Syamsuddin, mengatakan :

Kita memang tengah mempersiapkan rencana upaya hukum terhadap Atang Latief, tapi pertama kita akan mengklarifikasi bahwa Husni adalah anak kandung Atang Latief sendiri, dan tidak pernah menggelapkan aset Atang yang mestinya digunakan untuk membayar BLBI. Ada pula dokumen penguat, termasuk tagihan-tagihan dari kasino di beberapa negara terhadap ayah Husni.⁷⁸

Didi juga membeberkan surat pribadi Husni yang akan diberikan kepada penyidik Polri. Husni dalam suratnya menyesalkan Atang yang menyebutnya sebagai “orang dekat” padahal saudara-saudara kandung Husni yang dikonfirmasi tim kuasa hukumnya mengakui dirinya adalah satu dari tujuh anak Atang. Polisi menangkap dan menahan Husni dengan tuduhan penggelapan aset Atang di Bina Multi Finance (BMF) senilai Rp. 40 miliar. Husni memang mengaku dirinya pernah meminta 1 jutat dollar AS kepada ayahnya. Namun uang tersebut

⁷⁷ “Husni Muchtar Jadi Tersangka”, *Suara Karya*, 10 Februari 2006.

⁷⁸ *Ibid.*

ditujukan mengganti biaya yang dikeluarkan memenuhi kewajiban-kewajiban Atang Latief di Tanah Air. Dalam surat tertanggal 10 Februari 2006 itu Husni menyebutkan :

Beberapa waktu yang lalu sebelum kepulangannya ke Indonesia. Atang Latief telah menghubungi saya dan menceritakan bahwa dirinya sedang dikejar-kejar oleh *debt collector* dari bandar-bandar judi. Tidak benar juga bahwa Atang Latief memiliki saham di Bina Multi Finance (BMF) Perusahaan saya. PT Ladangkarya Selaras Buana memiliki 85 persen saham BMF dan sisanya oleh PT Adityawarman. Saya berhak menjual saham saya kepada pihak lain.⁷⁹

Setibanya Atang di Indonesia, dia memang langsung melaporkan Husni Mochtar ke Mabes Polri dengan tuduhan menggelapkan asetnya di PT Bina Multi Finance yang sedianya untuk menutup utangnya. Laporan sang ayah inilah yang membuat Husni meringkuk di penjara Mabes Polri sejak 8 Februari 2006.

Husni Mochtar ditangkap polisi. Penyidik Badan Reserse dan Kriminal (Bareskrim) Polri pada sekitar pukul 13.00 WIB menjemput Husni di restoran cepat saji miliknya, di daerah Cikini, Jakarta Pusat. Setelah dijemput, Husni langsung dibawa ke Bareskrim Mabes Polri untuk menjalani pemeriksaan intensif atas pengaduan Atang Latief. Setelah diperiksa 1 x 24 jam, Husni ditetapkan sebagai tersangka.

Husni sendiri membantahnya. Dia menyatakan, Atang Latief juga sama sekali tidak mempunyai kepemilikan atas saham PT Bina Multi Finance (BMF). Pemilik PT BMF adalah PT Ladangkarya Selaras Buana sebesar 85 persen dan Adityawarman sebesar 15 persen. Dan pada akhir November 2004 telah beralih

⁷⁹ "Utang Dibayar, Penjara Tetap : Debitur BLBI Atang Latief Akan Digugat Anaknya", *Tempo*, Edisi 52/XXXIV/20-26 Februari 2006.

ke PT Batavia Prosperindo Internasional dan PT Batavia Prosperindo Sekuritas. Dan dirinya adalah pemegang saham mayoritas di PT Ladangkarya Selaras Buana.

Kata Husni, dana yang diberikan Atang Latief sebesar 1 juta dollar Singapura adalah atas permintaan dirinya kepada ayahnya sebagai penggantian biaya yang dikeluarkan olehnya dalam membantu proses penyelesaian kewajiban Atang Latief.

Atang Latief meninggalkan Indonesia dengan kewajiban sebesar Rp. 325 miliar kepada negara. Saya sebagai anak kandungnya telah membantu proses penyelesaian kewajiban Atang Latief sebesar Rp. 155 miliar. Atang sempat menelepon saya dan bercerita soal dirinya yang sedang dikejar-kejar dari bandar-bandar judi di Singapura, Malaysia, Amerika Serikat (AS) dan Australia. Atang minta kepada saya untuk turut membayar utang judi itu. Jadi kepulangan Atang Latief ke Indonesia bukan untuk membayar dan menyelesaikan kewajibannya kepada negara tapi karena menghindari dari kejaran *debt collector*.⁸⁰

Husni menyatakan, tudingan penggelapan dan penipuan terhadap dirinya sangat tidak berasalan. Makanya dia meminta proses penyidikan dapat dilakukan secara proporsional dan netral.

Presiden Direktur PT Cipta Selera Murni, Husni Muchtar yang juga mengelola Texas Fried Chicken ini menolak tuduhan menggelapkan uang yang akan digunakan untuk membayar utang ke negara.

Saya tidak pernah tanda tangan menyelesaikan utang Pak Atang. Tapi saya memang berniat membantu menyelesaikan utang Bapak. Selama Bapak di luar

⁸⁰ "Atang Latief Pulang ke RI Karena Dikejar *Debt Collector* Judi", www.detiknews.com.

negeri, saya berusaha keras mengurus. Pembayaran Rp. 155 miliar ke negara (total utang BLBI Atang Rp. 325 miliar – Red). Saya yang mengurus. Sebagai anak, tentu saja saya merasa ikut prihatin atas utang yang ditanggung. Karena itu, saya berusaha keras untuk membantu. Apalagi, saya satu-satunya anak laki-laki Pak Atang yang tinggal di Indonesia. Saya sedih hanya dibilang sebagai orang dekat Atang Latief. Saya ini anak kandung Atang Latief... Ibu saya yang sudah sakit-sakitan pun jatuh sakit karena saya tidak disebut sebagai anak.... Sejak Pak Atang keluar Indonesia, saya berusaha keras membantunya. Tapi Pak Atang tidak juga lepas dari kebiasaan lama, berjudi. Di luar negeri, dia berjudi di mana-mana: Malaysia, Makau hingga Las Vegas, Amerika mainnya tidak bisa kecil. Kalau main bakarat, taruhan dia paling rendah US\$ 100.000... Selama lima tahun belakangan ini, puluhan juta amblas. Dan dia punya utang dimana-mana. Kalau sudah begitu. Ibu yang jadi korban. Dicaci maki, jadinya, kan saya mikir. Ini tidak bisa dibiarkan. Saya kan harus berusaha agar keluarga saya bisa terus tumbuh. Saya juga harus mikir Ibu.⁸¹

Satiwati Muchtar, Istri Atang, mengakui hal tersebut. Hubungan saya dengan dia saat ini terpisah. Kami saat ini dalam proses perceraian. Saya sudah tidak tahan. Kelakuan dia belakangan ini sangat kasar. Kata-katanya kasar. Terutama, setelah pulang sehabis kalah main judi dia suka ngamuk... dan dulu memang dia suka judi. Tapi soal judi, dia terus saja. Pernah kami sekeluarga diajak ke Las Vegas. Sementara kami di kamar hotel, dia main judi. Saya bilang, janganlah anak-anak diajari hidup begini. Tapi dia terus saja berjudi. Aset-aset

⁸¹ "Wawancara Husni Muchtar: Taruhan Paling Rendah US\$ 100.000", *Gatra*, No. 15, 20 Februari 2006.

sudah dijual. Semua dijual. Yang di dalam negeri, rumah di Bukit Golf PE 10 Pondok Indah juga dijual Rp. 12 miliar. Itu uangnya masuk ke mana ? Kalau saja hasil itu semua dibayarkan ke BPPN, ya, mestinya sudah lunas. Tapi uangnya ya, ke kasino. Bayangin saja, dia kalah sampai US\$10 juta. Sampai ditagih-tagih gitu. Kalau kalah, junket dibawa pulang. Ngukur tanah, ngukur rumah. Saya jadinya takut. Ngumpet di kamar. Ini bukanya ngomongin orang, tapi begitulah kelakuan dian. Pernah nih lagi nggap pegang uang. Delapan bulan dia ngikut saya ke gereja. Aduh, terima kasih Tuhan, dia menjadi orang baik. Eh, ketika pegang uang, US\$ 3 juta. Abis jual apa gitu, empat minggu menghilang. Kemana lagi kalau bukan judi. Utang lagi sama orang, junket, broker judi gitu-lah. Dia itu memang nggak boleh pegang uang. Begitu pegang, udah deh menghilang. Jadi, kalau misalnya anak-anak bilang, kalau nggak punya uang untuk makan atau ke dokter anak-anak masih bisa kasih. Tapi kalau untuk judi, tidak. Sebab uang seberapa pun nggak cukup. Akan habis di meja judi. Tidak ada, sejak lima tahun lalu. Perusahaan-perusahaan di Jakarta saya tidak tahu. Saya juga tidak pernah tanya. Biarlah itu urusan dia sama anak-anak. Saya tidak ngerti. Yang saya tahu, si Husni yang ngurusi utang bapaknya ke BPPN.⁸²

Sejak saat itu Husni resmi menjadi tahanan Bareskrim Polri yang berakhir 8 April 2006. Polisi kemudian memperpanjang masa penahanan Husni hingga 8 Mei dengan tuduhan baru. Awalnya, Husni oleh polisi dituduh menggelapkan aset Atang Latief dengan menjual PT Bina Multi Finance, perusahaan *leasing* yang dijual pada 2004 seharga Rp. 40 miliar. Ada bukti transaksi dana dari Gain City

⁸² "Aset Habis buat Judi", *Gatra*, No. 18, 13 Maret 2006.

yang berada di Singapura dan beraliansi kepada Husni. Uang senilai RP. 24 miliar lebih dikirim ke Gain City pada bukti tanggal 8 April 2005. Dana Rp. 24 miliar tersebut adalah dana dari PT Bina Multi Finance yang seharusnya digunakan untuk membayar tunggakan BLBI milik Atang Latief. Bahkan sejak 8 April 2006 Husni Muchtar resmi dikenakan pasal tambahan oleh penyidik. Dia juga lantas dituduh melakukan penggelapan dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), kini ia dituduh melakukan praktek pencucian uang (*money laundering*).

Anehnya, meski terbelit utang kepada pemerintah senilai ratusan miliar, hukum seolah enggan mengusik Atang. Pada awal Februari 2006, Lukman Astanto (menantu sekaligus juru bicara Atang Latief) bersama Ulung Bursa (pemilik Bank Lautan Berlian), James Januardy (pemilik Bank Namura), dan Omar Putihrai (pemilik Bank Tamara) bahkan datang ke Istana Presiden. Di sana, para obligor BLBI itu bertemu Menteri Ekonomi, Kepala Polri, dan Jaksa Agung. Empat hari setelah bertemu para petinggi itu, keluar keputusan pemerintah tentang Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS). Pemerintah mewajibkan para pengutang itu melunasi kekurangan utangnya melalui Departemen Keuangan sampai akhir 2006. Prosedur penyelesaian PKPS ini dituangkan dalam Keputusan Menteri Keuangan tertanggal 16 Maret 2006. Salah satu ketentuannya, pengutang yang diatur dalam skema ini adalah mereka yang menandatangani perjanjian PKPS dan Akta Pengakuan Utang (APU) atau mereka yang sudah membayar sebagian utangnya. Mereka inilah yang akan mendapatkan Surat Keterangan Penyelesaian Kewajiban (SKPK) jika sudah membayar luas. Atang masuk dalam skema ini.

Adapun dia sendiri optimistis bisa menutup utangnya. Dalam taksiran Lukman, aset yang dipakai untuk menutupi utang Atang berasal dari dana penjualan PT BMI sekitar Rp. 45 miliar dan 65 persen saham Atang di Texas Fried Chicken yang nilainya sekitar Rp. 100 miliar. Sisanya, dari beberapa aset lain, berupa tanah dan pabrik, yang belum bisa ditaksir harganya. Ini memang hitunga di atas kertas. Di lapangan, aset-aset milik Atang itu disinyalir sudah berpindah tangan. Bahkan gara-gara aset itu pula pria 84 tahun yang dikenal gila judi itu sekarang harus “berkelahi” dengan anak-anaknya.⁸³

Celakanya, selama apenanganan di Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), Atang dianggap debitur yang tidak kooperatif. Sampai batas waktu yang ditentukan dalam Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS), utang Atang tetap saja belum beres. Hasil penilaian Tim Bantuan Hukum (TBH) yang pernah dibentuk BPPN juga menyatakan Atang telah menggelapkan BLBI, serta melanggar Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK). Itu sebabnya, TBH merekomendasikan agar Atang diproses secara pidana.

Kabar terakhir justru menyebutkan bahwa Atang Latief mengancam akan mencomasi Mabes Polri. Pasalnya, penyidikan kasus penggelapan 390 saham yang dilakukan oleh cucunya akan dihentikan Bareskrim Polri. Dia pernah mengadukan Lisa Muchtar, cucunya dengan tuduhan memalsukan akta otentik pada 21 September 1998 berupa hibah 390 saham PT Cipta Selera Murni. Padahal Atang tak pernah menghibahkan saham-saham itu. Ini menambahi pengaduan

⁸³ “Seri Perampok BLBI (6): Atang Latief, Uang untuk Lunasi BLBI Diembat Dua Anaknya”, www.rakyatmerdeka.com.

Atang pada polisi soal anaknya. Husni Muchtar, dalam kasus penggelapan harta yang seharusnya digunakan untuk melunasi utang kepada negara.⁸⁴

Pada 12 Maret 2006, Atang Latief kembali ke Singapura meski belum lunas utangnya. Dia terbang ke Singapura dengan penerbangan SQ161 meninggalkan Jakarta ditemani menantunya, Lukman Astanto. Di Singapura, Atang tinggal di apartemen mewah Frazer Suites, River Valley Road. Atang bisa bebas kembali ke Singapura karena termasuk pengemplang BLBI yang akan diampuni pemerintah sehingga tidak perlu dicekal. Pemerintah beranggapan mungkin saja Atang sedang mengumpulkan aset-asetnya yang ada di luar negeri.

Atang sendiri mengaku sebenarnya telah mengajukan proposal untuk pelunasan utang-utangnya sebelum BPPN bubar. Tapi karena BPPN keburu bubar, maka ia belum sempat melunasi utang tersebut. Atang diberi waktu melunasi utangnya hingga akhir 2006. Jika gagal, bui mengancam mereka. Dari mana Atang melunasi utangnya ? Aset yang bisa dipakai untuk menutupi utang Atang berasal dari dana penjualan PT Bina Multi Finance (BMF) sekitar Rp. 45 miliar dan 65 persen saham Atang di Texas Fried Chicken yang nilainya sekitar Rp. 100 miliar. Sisanya, dari beberapa aset lain, berupa tanah dan pabrik, yang belum bisa ditaksir harganya. Sejumlah aset Atang memang telah dijual. Di Perth, Australia, Hyatt, September 222, gedung di Little Tokyo, Los Angeles, Amerika dia jual US\$ 2,6 juta. Tanah di Wilshire/Shatoo dijual US\$ 3,5 juta. Juga rumah di Beverly Hills, dekat Rodeo Drive, ikut dilego pada 2002.

⁸⁴ "Ayo Tom, Kejar Terus si Jerry", *Kontan*, No. 17, Tahun X, 30 Januari 2006.

Namun hingga kepulangannya ke Indonesia, mantan bos Bank Bira itu belum melaporkan harta kekayaan kepada polisi. Data itu diperlukan sebagai jaminan bahwa dia mampu mengembalikan uang negara yang dikemplangnya. Jika kondisi Atang tak kunjung membaik, polisi akan meminta daftar kekayaannya melalui keluarganya. Sebelumnya, melalui anak menantunya, Lukman Astanto. Atang berjanji akan memenuhi kewajibannya, yaitu mengembalikan sisa utang bantuan likuiditas Bank Indonesia (BLBI) Rp. 170 miliar dari Rp. 325 miliar yang diterima.

Sejak menerima BLBI dan sejak Bank Bira menjadi pasien BPPN, Atang baru mengembalikan utang Rp. 155 miliar dari Rp 325 miliar yang dikemplang. Pengembalian tersebut dilakukan dengan tujuan mendapatkan Surat Keterangan Lunas (SKL) dari BPPN seperti yang diterima obligor lain. Karena belum semua dana BLBI tersebut dibayar, Atang belum bisa mengantongi SKL. Atang bersedia bertanggung jawab secara hukum, asalkan diperlakukan secara objektif dan hak-haknya dilindungi.⁸⁵

Pada Mei 2006, pihak Atang Latief datang ke Departemen Keuangan untuk bertemu Tim Pelaksana PKPS (Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham). Atang diwakili adiknya, Khaeruddin Latief. Sama hanya dengan James dan Adi Saputra, basis perhitungan kewajiban yang disodorkan Atang kepada tim adalah APU (Akta Pengkuan Utang) reformulasi. *Term and Condition* (persyaratan) APU Reformulasi kan 30 persen cash plus aset. Skema yang sekarang adalah cash atau near cash (dengan surat utang).

⁸⁵ "Harus Dijerat Pidana-Perdata, Atang Latief Belum Laporkan Kekayaan", *Jawa Pos*, 30 Januari 2006.

Pemerintah memang memberikan fasilitas deponering (pengabaian perkara hukum) terhadap delapan obligor. Mereka adalah Ulung Bursa (Bank Lautan Berlian), Atang Latief (Bank Indonesia Raya), James Januardy (Bank Namura Internusa), Adi Saputra Januardy (Bank Namura Internusa), dan Omar Puirai Marimutu Sinivasan (Bank Putra Multi Karsa), dan Agus Anwar (Bank Pelita dan Bank Istimarat).⁸⁶ Namun hingga hari ini, hampir 10 tahun sejak BLBI diberikan pada Bank Bira pimpinan Atang Latief, uang tersebut tak pernah kembali kepada negara. Dan Atang Latief ada di Singapura.

2). Hendra Raharja (Bank Harapan Santosa)

Pemerintah Indonesia menduga aset kekayaan bekas Direktur Utama Bank Harapan Santosa Hendra Rahardja di Australia telah dipindahkan ke negara lain. Pencatut Rp. 1,95 triliun dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) ini diduga telah memindahkan aset itu ke sejumlah negara sebelum Pemerintah Australia mengeksekusi putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap dari Indonesia.

Report dari Pemerintah Australia sudah hampir selesai. Dari laporan itu, kenyataannya harta (Hendra Rahardja) di Australia tidak ada lagi. Hasil laporan selama enam bulan penyelidikan Pemerintah Australia menunjukan harta kekayaan bos BHS yang menjadi terpidana seumur hidup ini besarnya tak seperti dugaan Pemerintah Indonesia.⁸⁷

Pemerintah Indonesia lalu melakukan penelusuran aset milik almarhum Hendra Rahardja yang ada di Australia dengan mengirim surat resmi kepada yang

⁸⁶ "Atang Latief Juga Konfirmasi Utang", *Jawa Pos*, 3 Mei 2006.

⁸⁷ "Aset Hendra Rahardja di Australia Raib", *www.tempointeractive.com*.

ada di Australia dengan mengirim surat resmi kepada Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung Australia minggu lalu untuk melacak aset-aset milik mantan bos BHS itu. Sekaligus pemerintah mengajukan gugatan terhadap kepemilikan aset mantan bos BHS itu melalui perkara tindak pidana pencucian uang. Argumennya, vonis terhadap terpidana itu sudah diputus tetap. Namun, uang hasil korupsi itu dilarikan ke Australia. Sementara itu, vonis pengadilan di Indonesia yang berkekuatan hukum tetap tidak dapat diterapkan di sana karena Indonesia bukanlah negara persemakmuran yang mempunyai perjanjian tersebut dengan Australia.⁸⁸

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Depkum HAM) mengakui pernah menggunakan uang hasil sitaan aset koruptor Hendra Rahardja di Australia. Penggunaan uang senilai Rp. 680.322.394 untuk biaya kegiatan dan honor Tim Gabungan Pengumpul Data Aset Hendra Rahardja di Australia atas persetujuan Tim Likuidasi Bank Harapan Santosa Dalam Likuidasi (BHS-DL) pada 2003.

Penggunaan aset Hendra Rahardja ini dilakukan pada masa Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Yusril Ihza Mahendra yang membentuk Tim Gabungan Pengumpul Data Aset Hendra Rahardja di Australia lewat Kep No. M.486PR.09.02 tahun 2003 tanggal 14 Mei 2003. Untuk kebutuhan operasional tim gabungan itu, Depkeh saat itu membuka rekening nomor 11779855 pada BNI Cabang Tebet atas nama Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Depkumham.

⁸⁸ "Pemerintah Ajukan Gugatan Pencucian Uang atas Aset Hendra", *Sinar Harapan*, 16 April 2003.

Saat itu ditransfer ke rekening 11177855 tersebut sebesar Rp. 3.987.336.784 dari hasil penyitaan aset Hendra Rahardja senilai 634 ribu dollar Australia. Adapun, dari uang yang ditransfer itu sebesar Rp. 3.303.014.390 dikembalikan ke Tim Likuidasi BHS-DL. Sedangkan, Rp. 680.322.394 digunakan Depkumham untuk membiayai kegiatan dan honor tim gabungan selama bekerja di Australia. Hingga tahun 2004 saldo yang ada di rekening Depkumham tinggal Rp. 3.633.600. Pada 8 September 2006 saldo yang ada di rekening 1177855 yang digunakan untuk menampung aset Hendra Rahardja itu ditutup dan semua disetor kembali ke kas negara.

Majelis Hakim Pengadilan Tinggi (PT) DKI Jakarta tetap menyatakan bahwa mantan komisaris PT Bank Harapan Santosa (BHS) harus menjalani hukuman pidana penjara selama seumur hidup. Sementara itu Eko Budi Poetranto (mantan Direktur PT BHS) dan Sherny Koyong Gyang (mantan Direktur Kredit PT. BHS) masing-masing diganjar hukuman penjara selama dua puluh tahun.

Putusan tertanggal 8 November 2002 tersebut memperkuat putusan majelis hakim tingkat pertama. Dalam amar putusan tersebut dinyatakan bahwa para terdakwa dinyatakan telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi. Majelis hakim dalam pertimbangan hukumnya sependapat dengan mejelis hakim pengadilan tingkat pertama.

Dalam perkara ini, para terdakwa diadili secara *in absentia*. Dlaam amar putusannya, para terdakwa dinyatakan terbukti bersalah telah melakukan tindak pidana pelanggaran Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) terhadap perusahaan segrupnya. Majelis hakim juga menghukum para terdakwa untuk

membayar denda sebesar Rp. 30 juta subsider 6 bulan kurungan dan mengembalikan uang pengganti secara tanggung renteng sebesar Rp. 1,95 triliun. Atas putusan ini jaksa pun mengaku puas karna sudah sesuai dengan tuntutan mereka yang dibacakan dalam persidangan sebelumnya.⁸⁹

Sejak tahun 1992 sampai 1996, Hendra bersama dengan terdakwa lainnya meminta kepada *loan committee* untuk menyalurkan kredit kepada anak perusahaan PT. BHS. Namun, pemberian kredit sekitar Rp. 2,6 triliun tersebut menyalahi peraturan karena tanpa disertai jaminan. Kredit diberikan kepada grup BHS itu ternyata tak semuanya dipergunakan Sebagaimana mestinya. Dana itu antara lain dipergunakan untuk pembelian 85 bidang tanah, antara lain di Bali, Jakarta, ujung Pandang (Makassar), Yogyakarta dan Jakarta dengan menggunakan nama terdakwa, perusahaan milik terdakwa, dan keluarga terdakwa.

Akibat pemberian kredit tersebut BHS mengalami kerugian sebesar Rp. 50 miliar setiap bulannya. Oleh karena itu, pada tahun 1997 Bank Indonesia (BI) memberikan bantuan BLBI berupa kredit *overdraft* sebesar Rp. 1.578 triliun dengan kewajiban harus dikembalikan. Namun, sampai tanggal 1 November 1997-ketika BHS dilikuidasi-dana itu tidak bisa dikembalikan beserta bunganya. Bahkan, setelah menerima dana BLBI pun terdakwa tidak mematuhi perintah Bank Indonesia untuk tak memberikan kredit atau pembayaran kepada perusahaan grup BHS. Terbukti, selama tahun 1997 pun terdakwa melalui perusahaan grupnya mampu menarik dana dari BHS sebesar Rp. 305,345 miliar dan 2,305

⁸⁹ "Hendra Rahardja Tetap Divonis Seumur Hidup", *Media Indonesia*, 18 Januari 2003.

juta dollar Amerika Serikat (AS). Ini yang semakin merugikan keuangan negara dan mengganggu perekonomian.⁹⁰

Pada 1 Juni 1999, Hendra Rahardja ditangkap dan ditahan aparat keamanan Australia. Ketika itu Hendra dituduh melakukan praktek pencucian uang. Pada saat yang sama, polisi Indonesia juga sedang memburunya. Saudara kandung Edy Tansil itu dituduh menilap Rp. 1,95 triliun uang bantuan likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang disalurkan ke bank miliknya, Bank Harapan Santosa (BHS). Melalui Interpol, polisi melayangkan surat permintaan untuk mengekstradisi Hendra.

Meski perjanjian ekstradisi antara Indonesia dan Australia sudah diteken April 1992, tak mudah memboyong pembobol bank kelas wahid itu ke Indonesia. Pemerintah Australia yang menganut sistem hukum Inggris (British Commonwealth System) tidak begitu saja menyerahkan buruan itu. Ditambah lagi, pihak Hendra juga mengajukan keberatan melalui pengadilan setempat.

Tiga pengacara andal Australia yang disewa Hendra memaparkan bukti bahwa kliennya tidak perlu diekstradisi. Menurut Ron Kessel, salah satu pengacara itu, peradilan di Indonesia bobrok, ditambah lagi ada diskriminasi terhadap warga keturunan Tionghoa. Hakim pengadilan di Sydney pun meminta waktu untuk mempelajari keberatan Hendra.

Hamir bersamaan, Hendra juga mempraperadilan polisi Indonesia di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Dia menuntut pembatalan atas penangkapan dan penahanan dirinya. Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan mengabulkan

⁹⁰ *Ibid.*

permohonan ini dan meminta polisi membatalkan penahanan Hendra di Australia melalui interpol. Aneh bin ajaib. Bagaimana bisa hakim Indonesia membatalkan penangkapan dan penahanan yang dilakukan polisi Australia ? kata Alfons Loemau, pengacara Polri ketika itu.

Keputusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan itu seperti melengkapi senjata Hendra untuk melawan upaya ekstradisi. Menurut Amir Syamsudin-ketika itu pengacara Polri- meski ada perjanjian ekstradisi, ada beberapa hal yang bisa menghambat proses itu. Salah satunya, jika di Indonesia terbukti proses pengadilannya masih ada diskriminasi ras dan agama. Selain itu, untuk kasus yang menyangkut urusan politik, Australia juga sulit meloloskan permintaan untuk mengekstradisi tersangka.

Brian Lulham, hakim pengadilan di Sydney, menganggap keberatan Hendra hanya tipu daya. Pada 24 September 1999. Brian Lulham memutuskan bahwa Hendra harus dikirim kembali ke Indonesia. Hendra masih melawan. Ia mengajukan banding. Setelah tiga tahun lebih mempelajari kasus itu, hakim pengadilan tinggi Australia pada Desember 2002 memutuskan Hendra harus diekstradisi.⁹¹

Soal kaburnya Hendra Rahardjo yang punya utang BLBI pada negara, dulu Kedutaan Besar Australia menyatakan siap membantu pemerintah RI untuk mengurus aset Hendra Rahardja yang berada di Australia. Ketika kemudian Hendra meninggal dan dimakamkan di sana, pemerintah berpendapat bahwa masalah keperdataanya harus tetap diselesaikan. Jika eksekusi terhadap hukuman

⁹¹ "Belajar dari Kasus Hendra Rahardjo", *Tempo*. No 52/XXXIII/21-27 Februari 2005.

badan (penjara) tidak bisa dijalankan, tapi tentang hukuman denda atau kewajiban mengembalikan kerugian negara tetap bisa dijalankan. Hendra Rahardja sendiri meninggal dunia pada 26 Januari 2003 di Sydney, Australia. Jenazahnya kemudian dikubur sesuai tradisi Cina dan dilakukan secara diam-diam di Australia.

Upaya Polri mencomot Hendra ternyata masih tersendat. Bukan urusan hukum, tapi penyakit kanker ginjal yang diderita Hendra. Lalu, pada Januari 2003, polisi Indonesia kalah cepat dengan malaikat maut yang menjemputnya.⁹² Status hukum yang bersangkutan sebelum meninggal dunia adalah tahanan Pemerintah Australia, atas permintaan Pemerintah RI, yang akan diekstradisikan ke Indonesia karena kasus BLBI. Proses ekstradisi yang bersangkutan sampai sebelum meninggal telah mencapai tahapan akhir dengan diterbitkannya *extradition warrant* atas nama Hendra Rahardja yang ditandatangani Menteri Kehakiman dan Keadilan tanggal 14 Oktober 2002. Pelaksanaan ekstradisi tersebut masih tertunda karena pengacara Hendra Rahardja mengajukan *judicial review* terhadap keputusan tersebut. Namun, Pemerintah Indonesia tetap mengajukan tuntutan perdata kepada keluarganya kendati Hendra sudah tiada.

Hendra Rahardja adalah saudara kandung Edy Tansil, koruptor kelas kakap yang raib hingga sekarang. Pengusutan atas kasus korupsi kedua saudara ini telah berlangsung lama. Upaya Kejaksaan Agung menghimpun aset milik Edy Tansil sendiri baru membuahkan hasil berupa aset tanah yang disita dengan nilai 10 miliar. Jumlah yang sangat kecil jika dibandingkan kerugian negara yang

⁹² *Ibid.*

diakibatkan ulahnya. Setali dengan adiknya, Kejagung juga baru berhasil menyita aset tanah milik mendian Hendra Rahardja yang nilainya Rp. 30 miliar.

Tanah milik Edy Tansil yang disita berada di Kecamatan Kalideres, Jakarta Barat. Di Kecamatan ini tanah Edy ada di 16 lokasi berbeda. Sedangkan aset tanah di Kecamatan Cengkareng yang disita mencapai 2.035 meter persegi, ditambah tiga hektar di tempat lainnya hingga mencapai 80.148,8 meter persegi. Aset ini masih ditambah tanah milik Edy di daerah Cianjur, Jawa Barat, yang mencapai 23 hektar. Sedangkan tanah milik kakak kandungnya, Hendra Rahardja, yang disita Kejagung mencapai 5.770.453 meter persegi. Seluruh tanah ini ada di Kecamatan Tenjo, Bogor. Kalau dihitung dengan harga Rp. 5.000/meter persegi, kurang lebih menghasilkan Rp. 30 miliar.⁹³ Upaya Indonesia memburu harta hasil pembobolan BLBI yang disimpan di Australia juga tidak sebanding dengan jerih payah pemerintah. Menteri Kehakiman dan Pabean Australia Chris Ellison mengumumkan bahwa harta Hendra yang bisa diserahkan ke pemerintah Indonesia hanya A\$ 642 ribu (sekitar RP. 4,6 miliar).

Upaya pemerintahan untuk mengejar pertanggung jawaban perdata dan pidana pada para pengutang BLBI adalah *out of court settlement* bukan diterapkan suatu ketentuan penegasan tanggung jawab tindakan hukum represif penyelesaian piutang negara dengan kewenangan pengurus piutang negara dengan menggunakan undang-undang penyelesaian piutang negara melalui badan khusus (*superbody*) dan ditegakkan dengan upaya-upaya represif karena setiap keputusan dari lembaga eksekutor ini memiliki kekuatan paksa (eksekusitorial).

⁹³ "Aset Edy Tansil dan Hendra Rahardja yang Disita Baru Rp. 40 M", www.detiknews.com.

Selama ini banyak kritik yang dialamatkan pada hak eksekusi atas piutang negara yang penegakan hukumnya hanya mampu bertindak represif bila berhadapan dengan debitur-debitur yang lemah. Akan tetapi, akan bertindak responsif bila berhadapan dengan debitur kaya. Berdasarkan penelitian penulis eksekusi piutang negara, hak eksekusi yang dilaksanakan oleh PUPN sebagian besar dilaksanakan dalam tingkat represif dan berhasil menarik kembali uang negara terhadap debitur lemah dengan jumlah kredit di bawah Rp. 50 juta, persentasenya bahkan lebih rendah dibandingkan dengan hak eksekusi piutang negara terhadap debitur dengan jumlah kredit di atas Rp. 50 juta karena pada umumnya diikat dengan hak tanggungan, sehingga memudahkan pengembalian kerugian negara. Dan bila terjadi penyimpangan proses hukum penyelesaian piutang negara di luar PUPN, maka yang terjadi adalah ketidakmampuan litigasi untuk menyelesaikan secara cepat dengan biaya murah.

Piutang negara menimbulkan kendala manakala penegak hukum mengikuti proses hukum yang menyimpang tidak dilaksanakannya eksekusi langsung sebagaimana karakter dan sifat piutang negara, hal ini dapat diamati dengan adanya proses gugatan yang berkepanjangan dari penolakan lelang yang diadakan oleh kantor lelang.⁹⁴

⁹⁴ Berdasarkan Penelitian disertasi Purnama Tiora Sianturi, pada kantor lelang/PUPN mengenai Lelang Jaminan barang Tidak Bergerak, banyak lelang yang dibatalkan oleh Pengadilan, dimana debitur kaya berlindung pada prosedur hukum Acara, hal ini akibat bergesernya pemahaman Doktrin Parate Eksekusi, pemahaman Gross Akte Pengakuan Hutang oleh MA. Sifat penegakan hukum yang responsif ini bergerak dari pemahaman yang otonom, sehingga para penegak hukumnya lebih memiliki karakter responsif menurut ajaran hukum responsif adalah dinamakan artificial legitimit, seni membolak-balikkan hukum/seni memutuskan hukum secara kontradiksi

Munculnya regulasi-regulasi moneter secara evolusioner yang berorientasi responsif, seperti kebijakan R & D yang tidak dikenal dalam sistem hukum perdata di Indonesia hanya berlaku sesaat dan tidak memiliki visioner jangka panjang mengakibatkan tindakan pemerintah menguntungkan obligor yang nyata-nyata merugikan negara.

Barangkali perlu didengar juga nasehat dari mantan gubernur Bank Sentral Amerika Serikat: “Dugaan atau prasangka bahwa penambahan atau perubahan peraturan itu bagus. Tetapi terlalu sering peraturan-peraturan semacam itu diubah membawa konsekuensi yang tidak diinginkan dan akhirnya dapat membantu menciptakan bencana yang selanjutnya”.⁹⁵

Pendirian hukum responsif memberi kontribusi terhadap penambahan dan perubahan peraturan perundang-undangan karena sifatnya lebih dari sekedar merespon terhadap gejala yang ada, sehingga seni pembelaan hukum menjadi seni yang memberikan otoritas afirmatif kepada tujuan, yaitu hanya sekedar memastikan bahwa hukum dilaksanakan sungguh-sungguh di dalam kinerja lembaga-lembaga pemerintah. Argumen ini lebih sekedar penegasan kembali kedudukan sentral hukum administratif di dalam tertib hukum modern, hukum ini dipahami sebagai keturunan hukum otonom (birokratif), yaitu hukum prosedural atau suatu hukum yang menyediakan dasar-dasar membatalkan kebijakan-kebijakan administratif yang mengendalikan kekuasaan.

Pada kasus BLBI, pengejaran pertanggung jawaban secara perdata misalnya kebijakan-kebijakan administratif dengan melibatkan institusi-institusi

⁹⁵ Johan Van Overtveldt, *Bernankers Test*, Terjemah, Sugianto Yusuf, *Ben Bernanke Alam Greenspan dan Drama Bankir Bank Sentral*, (Jakarta: PT Gramedia, 2009), hlm 228.

lainnya yang diberikan legitimasi oleh pemerintah, BPPN, KSSK, LPS, Kejaksaan Agung dan Pengadilan Niaga, yang masing-masing memiliki dominasi prosedural, tidak diberikan kewenangan langsung pada satu lembaga khusus, sehingga tujuan hukum menjadi kewajiban hukum⁹⁶. Dua kepentingan ini merupakan suatu konsep efektivitas penegakan hukum.

Penyelesaian piutang negara yang dilakukan pada situasi kondisi tidak normal karena dihadapkan pada kasus *extraordinary default*, maka diperlukan peran penagih yang represif, berbeda pada kondisi *default* biasa,⁹⁷ sehingga pelaksanaannya juga harus berbeda, bila dalam kondisi biasa dilakukan dengan hukum formil melalui litigasi dan non litigasi. Sedangkan, penyelesaian piutang negara luar biasa (*extraordinary default*) harus dilaksanakan suatu lembaga penagih piutang, dan landasan hukumnya menggunakan undang-undang yang mengandung unsur hukum formil dan unsur hukum materil sebagaimana ketentuan Undang-Undang No. 49 Prp 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, peraturan pelaksanaannya dengan Keputusan Presiden No. 11 tahun 1976 tentang Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan Piutang Negara.

Keberadaan PUPN berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 yang mengesampingkan pasal 195 dan seterusnya dari HIR, dianggap merupakan penerobosan terhadap hukum perdata. Hal tersebut sebenarnya dimungkinkan sejauh yang mengesampingkan memiliki kedudukan yang sama, yaitu sama-sama undang-undang dan juga bobot yang sama pula. Kedudukan HIR

⁹⁶ Tujuan hukum adalah memenangkan ketertiban, sedangkan kewajiban hukum adalah *due of proces*.

⁹⁷ Kategori *default* biasa adalah piutang di bawah satu milyar, sedangkan *extraordinary default* di atas satu milyar.

(*Staatblad 1941 Nomor 44*) adalah setingkat dengan Undang-Undang, demikian juga dengan pengaturan PUPN melalui Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960. Kemudian dalam materi muatan kedua undang-undang tadi, apakah keduanya memiliki bobot yang sama ? Undang-Undang Nomor 49 Prp tahun 1960 memiliki unsur hukum material dan juga unsur formal. Unsur hukum materil atau yang mengatur hubungan antara manusia terdapat pada pasal-pasal awal dari Undang-Undang ini, yaitu yang mengatur siapa yang bertanggung jawab, bentuk Panitia Urusan Piutang Negara, tugas yang harus dikerjakan, dan apa yang menjadi wewenang dari panitia ini. Sedangkan unsur hukum formil atau yang mengatur tata cara penegakan dari hukum material dari undang-undang ini adalah menyangkut isi dari tugas yang diurus, dalam bentuk apa dan bagaimana cara pelaksanaan pengurusannya. Demikian pula dengan pasal 195 dan seterusnya dari HIR, yaitu tentang menjalankan putusan, terdapat unsur hukum formal dan unsur-unsur materialnya, sehingga kedua undang-undang tersebut, yaitu Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 dan HIR (*Staatblad 1941 Nomor 44*) khususnya pasal 195 dan seterusnya kedudukannya seimbang, yaitu sama-sama memiliki unsur hukum formil dan unsur hukum material. Dipandang dari segi pembentukannya, maka Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 memiliki arti formil, karena dibentuknya oleh Presiden bersama dengan DPR-GR. Selain itu, Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 juga mempunyai arti material, yaitu berlaku umum dan dibuat oleh penguasa yang sah. Pada HIR, pembentukannya dilakukan oleh Raja dengan mendengar *Raad Van State* bersama-sama *Staten General*. Dari kenyataan tersebut, maka secara formal kedudukan HIR adalah

setaraf dengan Undang-Undang Nomor 49 Prp tahun 1960. Kemudian HIR juga memiliki arti untuk umum dan pembuatannya oleh pejabat yang sah, maka HIR juga memiliki arti material. Dengan kenyataan di atas pengesampingan yang dilakukan oleh Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 terhadap beberapa pasal HIR khususnya pada pasal 195 dan seterusnya dapat dibenarkan karena keduanya memiliki bobot yang sama, baik dalam arti material maupun dalam arti formal.⁹⁸

Belajar dari penggunaan hukum represif oleh pemerintah Jepang dimana keputusan-keputusan yang menjadi kewenangan lembaga khusus semacam PUPN tidak dapat diganggu oleh lembaga lainnya atau dibatalkan dan memiliki kekuatan hukum mengikat, sedangkan untuk perkara-perkara yang mengandung unsur pidana, maka pihak yang berwenang, yaitu Kejaksaan atau Kepolisian (*Investigative Authorities*) akan melakukan penyelidikan dan penyidikan berdasarkan laporan yang diperoleh dari DIC dan RCC, Gugus tugas RCC dan DIC bertugas melakukan pengumpulan data dan penyelidikan untuk diberikan kepada pihak yang berwenang.

Perkara-perkara pidana yang terjadi terbagi dalam dua kategori :

- 1) Perkara-perkara yang menyangkut penerimaan pinjaman (*borrowers*) antara lain menghambat pelelangan, penipuan, penghambat eksekusi, keterangan yang tidak benar dari Surat bukti asli, ancaman/pemerasan, penipuan kepailitan.

⁹⁸ Arifin P. Soeriaatmadja, *Laporan Penelitian Aspek-Aspek Hukum dalam Penyelesaian Piutang-Piutang Negara*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Jakarta 1993/1994, hal 67-69.

- 2) Perkara-perkara yang menyangkut pemberi pinjaman (*lenders*) berupa pelanggaran kepercayaan (*breach of trust*).

Dalam perkara-perkara yang mengandung unsur perdata, DIC dan RCC membawa klaim untuk kerugian perdata diselesaikan dengan negosiasi di luar pengadilan seperti perkara yang menyangkut tanggung jawab pengurus badan hukum terhadap kredit dan mencapai penyelesaiannya dengan 13 pengurus dari 5 badan hukum dengan tuntutan ganti rugi, sehingga dengan penekanan secara represif dimungkinkan pelaksanaan paksa supaya bersedia mengganti kerugian. Dalam hal terjadi kejahatan perbankan DIC melaksanakan proses litigasinya dan kemudian menyerahkan penuntutannya oleh Kejaksaan Jepang, sebelum diadakan sidang ke pengadilan Kejaksaan melakukan penahanan.

Pola penyelesaian yang dilakukan oleh PUPN dengan tindakan represif yaitu menggunakan lembaga penyanderaan berguna untuk melakukan persuasif dan represif dalam rangka penuntutan ganti kerugian yang terjadi karena kelalaian debitur, kondisi penyanderaan diterapkan bilamana debitur terindikasi akan melarikan diri keluar negeri. Beberapa kasus BLBI yang pelakunya kabur keluar negeri seperti Hendra Raharja. Gugus tugas BPPN tidak melakukan pengejaran pertanggung-jawaban perdata, tetapi pengalihan perkara pada lebeling buronan yang dilakukan oleh Kepolisian maupun Kejaksaan. Upaya untuk mengejar pelaku BPPN tidak melakukannya sendiri, sebagaimana upaya pengejaran yang dilakukan oleh badan khusus pemerintah Jepang yang pelaksanaannya diserahkan pada DIC, bukan pada kepolisian atau Kejaksaan gugus tugas DIC berkordinasi dengan Interpol melakukan pengejaran terhadap para pelaku kejahatan perbankan,

dilakukan tindakan represif untuk menuntut pertanggung-jawaban perdata dan pidana, DIC mengupayakan penyitaan aset dan memblokir akses perbankan, sehingga dengan demikian pelaku yang melarikan diri kabur keluar negeri, tidak akan bisa mengakses perbankan karena sumber-sumber keuangannya ditutup. Para obligor BLBI yang akhirnya kembali dari pelarian sebagian besar adalah karena dilakukan dengan upaya negosiasi dan tidak jarang dengan inisiatif sendiri dengan suka rela pulang ke Indonesia mempertanggung-jawabkan perbuatannya.

D. Tindakan Represif Pada Bank Gagal

1. Pencegahan Bank Gagal

Pencegahan bank gagal adalah tindakan secara terus menerus menjaga agar bank tidak kehilangan kepercayaan publik dan terjaga dari penyelewengan atau *moral hazard*⁹⁹. Tindakan ini dapat dilakukan melalui tiga upaya yang harus saling mendukung, yakni adanya manajemen risiko dan tata kelola yang baik atau *good corporate governance*, disiplin pengaturan atau *regulatory discipline* dan disiplin pasar atau *market discipline*. Adanya penerapan manajemen risiko dan tata kelola yang baik dapat membantu bank dapat memastikan arah dan

⁹⁹ Menurut Kant ketentuan umum mengenai pertimbangan moral adalah jika kita dapat melakukan berdasarkan maksim yang dimiliki, tetapi maksim itu bersifat universal. Maksim merupakan suatu prinsip yang mendasari kita bertindak, dan prinsip itu bersifat universal jika orang lain umumnya dapat menerima prinsip itu. Disinilah letaknya moral hazard, yakni orang bertindak berdasarkan prinsipnya sendiri yang dapat diterima oleh orang lain umumnya. Lihat Hendy Herijanto *op.cit.*, hlm. 120.

strateginya telah sesuai dan konsistensi dengan yang direncanakan. Hal tersebut dapat mencegah pengelola bank melakukan tindakan yang melampaui derajat risiko yang telah digariskan. Dalam *Memorandum of Understanding on operation between the Financial Supervision Authority, central banks, and finance ministry of the European Union on Cross border financial stability* sebuah protokol yang mengatur mengenai “cross border banking” di Uni Eropa pada bagian akhir dokumen tersebut, disebutkan mengenai hal-hal yang harus diperhatikan otoritas keuangan Uni Eropa bila terjadi krisis adalah sebagai berikut :

- a. Latar belakang kebijakan (*policy background*)
- b. Cakupan penilaian (*scope of the assessment*)
- c. Prioritas penilaian (*prioritisation on the assessment*)
- d. Faktor-faktor yang memengaruhi (*factors influencing the assessment*)
- e. Skor dampak sistemik (*systemic impact score*)
- f. Rentang skor (*range of the score*)
- g. Dampak penularan (*contagion channel*)

Semua ini berarti bahwa bilamana terjadi dalam krisis, maka segala macam dipertimbangkan akan diberikan skor, lalu diringkas ke dalam grafik yang disebut sebagai “*heat map*”. Peran lainnya adalah diperlukan lembaga penjaminan simpanan.

1. Kebijakan Program Penjaminan Pemerintah

Amanat yang dituangkan dalam Keputusan Presiden tanggal 3 September 1997 yang diberikan kepada Menteri Keuangan dan Bank Indonesia menunjukkan bahwa tanggung jawab pemerintah yang dikepalai oleh presiden dengan Dewan

Moneter pelaksanaannya diteruskan pada masa Menteri Keuangan dan Bank Indonesia. Namun, tidak ada prosedur dan mekanisme operasional yang jelas dalam mengatur hubungan kerja antara DPK-EKKU, Dewan Moneter termasuk Bank Indonesia, dan Departemen Keuangan terutama mengenai sistem pengawasan pelaksanaan kebijakan¹⁰⁰.

Pada periode Oktober sampai dengan Desember 1997 dalam rangka mengatasi kesulitan ekonomi moneter yang melanda Indonesia termasuk dan tidak terbatas pada restrukturisasi perbankan nasional, IMF ikut berperan aktif dalam menentukan langkah-langkah kebijakan yang ditempuh pemerintah.¹⁰¹ Namun

¹⁰⁰ Sitompul, Zulkarnaen. *Perlindungan Dana Nasabah*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2002, hal 34

¹⁰¹ Bantuan IMF ini diikuti dengan pinjaman hampir sebesar 43 miliar dolar AS, 23 miliar dolar untuk pinjaman awal, sedangkan hampir 20 miliar dolar AS untuk pinjaman cadangan. Pinjaman awal terdiri dari 10 miliar dolar AS dari IMF, 4,5 juta dolar AS dari Bank Dunia, 3,5 juta dolar AS dari ADB dan 5 miliar dolar AS lagi dari sumber-sumber Indonesia lainnya. Sementara itu, sumber pinjaman cadangan adalah pinjaman dari enam negara (walaupun pinjaman yang bersumber dari negara-negara yang disebut *second line of defense* ini tidak pernah direalisasi)

Paket IMF sendiri terdiri dari dua komponen yaitu :

1. Panduan yang berisi garis-garis besar target kebijakan ekonomi makro (pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, defisit neraca berjalan, dan keseimbangan fiskal)
2. Panduan garis besar kebijakan reformasi ekonomi yang mencakup perdagangan, investasi institusi keuangan dan infrastruktur pasar.

Sementara itu, paket kebijakan perbankan, pemerintah Indonesia dengan IMF menyepakati beberapa paket kebijakan termasuk di dalamnya kebijakan terhadap lima puluh bank, yang merefleksikan 34,3% dari sistem perbankan, penutupan 16 bank swasta kecil, yaitu :

- a. meningkatkan pengawasan, khususnya pada elemen-elemen kunci seperti likuiditas dan foreign exposure bagi 6 bank swasta terbesar;
- b. rencana rehabilitasi, bagi 7 bank swasta kecil dengan pangsa pasar 0,7 persen yang memiliki permasalahan serius termasuk kebutuhan akan modal;
- c. conservatorship bagi 3 bank, yang mengalami kebutuhan modal paling parah (dengan pangsa pasar hanya 0,1 persen), dan penundaan pembahasan terhadap 6 bank pembangunan daerah yang tidak solvent dengan pangsa pasar 0,4 persen), yang harus menunggu pembahasan dengan pemerintah daerah pemilik DPD;
- d. mentransfer aset yang baik dari bank pemerintah yang bermasalah (dengan pangsa pasar 9,6 persen) kepada bank pemerintah lainnya serta melakukan merger terhadap kedua bank dimaksud;
- e. mengambil langkah-langkah rehabilitasi terhadap 10 bank swasta yang tidak solvent (dengan pangsa pasar 3%) yang mendapat bantuan dari bank Indonesia, serta meningkatkan akselerasi modalnya agar menjadi solvent;
- f. melakukan langkah penutupan kepada 16 bank swasta yang sangat tidak solvent (dengan pangsa pasar 2,5 %) dengan memberikan proteksi kepada deposan kecil.

usul paket kebijakan yang kemudian diimplementasikan itu justru makin memperburuk kondisi perbankan.¹⁰²

Selanjutnya, pada tanggal 27 Januari 1998 pemerintah mengeluarkan tiga langkah penyelamatan darurat perbankan sekaligus memberikan komitmen pemerintah untuk membayar ongkos restrukturisasi perbankan, yaitu sebagai berikut:

- a. Semua depasan dan kreditur bank nasional dijamin pemerintah.
- b. Membentuk badan khusus bernama Badan Penyehatan Perbankan Nasional di bawah naungan Menteri Keuangan dengan masa operasi lima tahun. Badan ini selanjutnya bertugas mengambil alih dan melakukan program penyehatan terhadap bank yang bermasalah dan mengelola kredit macet dari bank yang masuk ke dalam program penyehatan.
- c. Mengajukan struktur dan pola pengelolaan restrukturisasi korporasi paket kebijakan ini membawa dampak positif. Nilai Rupiah terus menguat menjadi Rp. 10.000 per dolar dan terus menguat. Dana pihak ketiga pun kembali ke sistem perbankan.

Pada saat yang bersamaan pemerintah pun memutuskan untuk memberikan batasan terhadap tingkat suku bunga deposit (batas maksimum suku bunga penjaminan) untuk meminimalkan *moral hazard* akibat dikeluarkannya *blanket guarantee*. Melalui Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 30/199/KEP/DIR tanggal 12 Februari 1998, 54 bank umum swasta ditempatkan

¹⁰² Menurutnya, pengumuman penutupan enam belas bank belum disertai dengan penyempurnaan kelembagaan, legal, dan kerangka aturan yang pada saat itu juga sedang dalam proses penyempurnaan. I Putu Gede Ary Suta, Soebowo Musa, *Membedah Krisis Perbankan : Anatomi Krisis dan Penyehatan Perbankan*, 2003.

dalam program penyehatan di BPPN, tetapi pada saat itu BPPN belum efektif beroperasi, sehingga 54 bank-bank tersebut baru dapat diserahkan tanggal 4 April 1998.

Krisis moneter dan pencabutan izin usaha enam belas bank pada pertengahan dan akhir tahun 1997 telah menyebabkan merosotnya kepercayaan masyarakat dalam dan luar negeri terhadap mata uang rupiah dan perbankan nasional yang ditandai dengan penarikan dana masyarakat secara besar-besaran dari sistem dan tidak diterimanya L/C dari perbankan nasional oleh perbankan luar negeri. Dalam rangka memulihkan kepercayaan masyarakat dalam dan luar negeri, pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk menjamin kewajiban pembayaran bank umum bagi nasabah dan kreditur dalam dan luar negeri yang diwujudkan dalam bentuk pengeluaran ketentuan :

- a. Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998 tanggal 26 Januari 1998 tentang Kewajiban Pembayaran Umum; dan
- b. Keputusan Menteri Keuangan No. 26/K/MK.017/1998 tanggal 28 Januari 1998 tentang Persyaratan dan Tata Cara Jaminan Pemerintah terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum.¹⁰³

Program penjaminan pemerintah atau *blanket guarantee* ini dilaksanakan oleh BPPN dan Bank Indonesia sebagaimana didasarkan pada ketentuan Surat Keputusan Bersama Direksi Bank Indonesia dan Ketua BPPN NO.

¹⁰³ Sebagaimana telah diuraikan dalam Bab II.C.1 Program Penjaminan Pemerintah (*blanket guarantee*), kedua ketentuan merupakan bagian yang mengatur penjaminan terhadap nasabah dan kreditur dalam negeri, sedangkan bagian yang mengatur penjaminan terhadap kreditur luar negeri dimuat dalam Keputusan Presiden No. 24 Tahun 1998 tanggal 23 Januari tentang Jaminan Pembayaran Pinjaman Luar Negeri, dan Keputusan Presiden No. 120 Tahun 1998 tanggal 12 Agustus 1998 tentang Jaminan atas Pinjaman Luar Negeri dan atau atas Pembiayaan Perdagangan Internasional yang dilakukan oleh Bank.

30/270/KEP/DIR dan No. 1/BPPN/1998 tanggal 6 Maret 1998 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Jaminan Pemerintah terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum. Keikutsertaan bank dalam program penjaminan ini bersifat wajib atau *compulsary*, kecuali bank campuran boleh tidak mengikuti program penjaminan dengan syarat bank asing pemegang saham bank yang bersangkutan telah memberikan jaminan yang sama kepada nasabah atau krediturnya. Peranan Departemen Keuangan dalam hal ini adalah menyediakan dana program penjaminan yang semula berasal dari dana talangan Bank Indonesia kemudian diganti oleh Departemen Keuangan mewakili pemerintah dengan menerbitkan Surat Utang Negara. Jumlah dana sebesar Rp. 53,8 triliun dimuat dalam Surat Utang Negara No. SU-004/MK/1999 tanggal 28 Mei 1999. Untuk mengatasi krisis yang terjadi, pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan, di antaranya member jaminan atas seluruh kewajiban pembayaran bank, termasuk simpanan masyarakat (*blanket guarantee*). Hal ini ditetapkan dalam Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum dan Keputusan Presiden Nomor 193 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkereditan Rakyat.

Pemerintah juga melakukan restrukturisasi dan rekapitulasi perbankan untuk memperbaiki kinerja perbankan dan memperkuat struktur permodalan bank yang menelan biaya luar biasa besar.

Bergulirnya kebijakan *blanket guarantee* terbukti menumbuhkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Di sisi lain, kebijakan ini membebani keuangan negara dan menimbulkan *moral hazard*, yakni insentif bagi

banker atau nasabah untuk mengambil risiko yang lebih besar karena adanya penjaminan simpanan¹⁰⁴.

Munculnya pertimbangan untuk tetap menjaga kepercayaan masyarakat dan meminimalkan dampak negatif *blanket guarantee* mendorong pemerintah menetapkan secara bertahap pengurangan lingkup penjaminan dan hanya akan memberikan jaminan terhadap simpanan dalam jumlah terbatas (*limited guarantee*).

Sebagai implementasinya, pada 22 September 2004, ditetapkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjaminan Simpanan (LPS). LPS dirancang sebagai satu unsur penting dalam jarring pengaman sistem keuangan (*financial safety net*) yang merupakan praktek terbaik di banyak negara untuk memelihara sistem perbankan.

LPS berfungsi menjamin simpanan nasabah dan turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya. Fungsi penjaminan diejawantahkan dengan melakukan pembayaran klaim penjaminan atas simpanan nasabah bank yang dicabut izinnya dan menunjuk tim likuidasi untuk membereskan aset dan kewajiban bank tersebut.

Sementara itu, fungsi turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan yang diwujudkan melalui upaya menyelamatkan atau penyehatan bank gagal yang tidak berdampak sistemik maupun yang tidak berdampak sistemik (*bank resolution*). Keputusan menyelamatkan atau tidak menyelamatkan bank gagal tidak berdampak sistemik ditetapkan LPS. Salah satu pertimbangannya

¹⁰⁴ ibid hal 54

didasarkan pada perhitungan biaya yang lebih rendah (*lower cost test*) antara menyelamatkan bank tersebut dengan membayar klaim penjaminan.

Selain itu, keputusan untuk menyelamatkan bank gagal yang berdampak sistemik ditetapkan dan diserahkan oleh Komite Koordinasi yang terdiri dari Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, dan Ketua Dewan Komisiner. LPS selanjutnya bertindak sebagai pelaksana dalam penyelamatan bank gagal yang telah diputuskan berdampak sistemik.

Dalam upaya penyelamatan bank gagal, LPS berwenang mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham termasuk RUPS; menguasai, mengelola, dan menjual/mengalihkan aset bank; melakukan penyertaan modal sementara; serta mengalihkan manajemen pada pihak lain.

LPS mempunyai jangka waktu penyelamatan paling lama empat tahun untuk bank tidak berdampak sistemik dan lima tahun untuk bank gagal yang berdampak sistemik. Selanjutnya LPS wajib menjual seluruh saham bank yang tidak berdampak sistemik mulai pada tahun kedua, dan tahun ketiga untuk bank yang berdampak sistemik secara terbuka dan transparan.

Dalam hal LPS telah membayar klaim penjaminan simpanan nasabah bank yang dicabut izinnya, LPS mempunyai hak untuk menggantikan posisi nasabah penyimpan tersebut (*hak subrogasi*) dalam pembagian hasil likuidasi bank. Pemberian kewenangan dan hak tersebut dimaksudkan untuk mengoptimalkan tingkat pemulihan (*recovery rate*) bagi LPS sehingga keberlangsungan program penjaminan simpanan dapat terus dijaga.

Keberadaan LPS sejalan dengan Arsitektur Perbankan Indonesia (API) yang bertujuan menciptakan sistem perbankan nasional yang kuat, bertumbuh, dan sehat. Fungsi LPS dalam menjamin simpanan nasabah bank maupun melakukan penyelamatan bank gagal merupakan bagian penting dalam Pilar ke-6 API. Selain itu, peran LPS dalam mendukung stabilitas sistem perbankan berkontribusi mendorong pertumbuhan perekonomian nasional dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sebagian besar negara yang terkena krisis perbankan menerapkan *blanket guarantee* sebagai upaya untuk merestrukturisasi industri perbankannya dengan cara mempengaruhi sensitivitas risiko bank yang akan memberikan insentif pada pengelolaan bank secara pruden. Di antara empat negara, seperti Indonesia, Thailand, Korea Selatan dan Malaysia yang melaksanakan *blanket guarantee* pada saat krisis perbankan tahun 1997-1998, Thailand dan Korea Selatan langsung menunjukkan efek yang positif ketika program tersebut diterapkan, sementara Indonesia tidak seketika demikian karena program tersebut baru diterapkan setelah setengah tahun krisis tersebut berlangsung.¹⁰⁵

Di Indonesia, masyarakat khususnya nasabah penyimpan dana belum memperoleh kejelasan ketika diumumkan Keputusan Presiden mengenai *blanket guarantee*, bagian mana-mana saja yang dijamin dan lembaga mana yang akan melaksanakannya, sehingga program penjaminan pemerintah tersebut tidak langsung memperoleh respons yang positif. Hal yang sama terungkap dalam hasil audit investigasi BPK yang mempermasalahkan bahwa BPPN dan Bank Indonesia

¹⁰⁵ Seperti juga digambarkan oleh Kaoru Hosono et.al.. *Banking Crises, Deposit Insurance and Market Discipline: Lesson from the Asian Crisis*, RIETI Discussion Paper Series 05E-029 Thid Draf 27 October 2005, Japan.

tidak memanfaatkan program penjaminan dimaksud dalam rangka meng-cover kewajiban bank yang jatuh tempo dan dibiarkan dibayar melalui proses kliring.¹⁰⁶ Sementara itu, Bank Indonesia dan BPPN mengemukakan bahwa setelah dikeluarkan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998, pemerintah belum memiliki ketentuan pelaksanaan, sehingga pembayaran kewajiban bank dilakukan melalui proses kliring.

Uraian tersebut di atas, di samping menunjukkan kelemahan yang ditimbulkan dari dasar kebijakan yang kurang jelas, tetapi juga menandakan kurangnya pemahaman atas kondisi terjadinya dan dampak yang ditimbulkan oleh krisis serta pemahaman yang kurang luas mengenai mengapa perlu upaya mempertahankan keberadaan dan kestabilan sistem perbankan dan sistem pembayaran.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 terdapat empat pilihan teknis terhadap *bank gagal*, yakni, pertama, melalui penanganan bank gagal sistemik dengan melibatkan pemegang saham, kedua, melalui penanganan bank gagal sistemik tanpa melibatkan pemegang saham, ketiga melalui penyelamatan bank gagal tidak sistemik dan keempat, dengan tidak melakukan menyelamatkan pada bank gagal tidak sistemik. Pendefinisi sistemik dan non-sistemik mempunyai arti yang penting dalam teknis penutupan *bank gagal* terutama dalam hal penyelamatan yang berarti negara melakukan intervensi pada kelangsungan operasional *bank gagal* tersebut dan dalam pertemuan G-20

¹⁰⁶ Mengurai Benang Kusut, *op.cit.* h. 83-85.

hal ini pernah dibahas mengenai pendefinisian dan ukuran dampak dari *bank gagal* akan tetapi belum juga terdapat kesepakatan pendapat karena hampir semua negara mempunyai pandangan bahwa definisi mengenai sistemik dan non-sistemik masih bersifat relatif karena berdasarkan pada kondisi, sehingga sampai saat ini belum ada penetapan definisi sistemik dan non-sistemik di negara mana pun. Pada dasarnya sebuah sistem yang bersifat kompleks akan memiliki resiko sistemik dimana sebuah kegagalan merembet dan merusak seluruh sistem. Oleh karena itu, yang dapat dilakukan dalam kasus seperti BLBI dan Bank Century hanyalah mengurangi kompleksitas dari sistem ini. Resiko sistemik tak dapat terdeteksi dan ia muncul akibat interaksi yang tak terduga antara bagian-bagian dalam sebuah sistem. Dalam hal resiko pada sistem keuangan manajemen resiko hanya dapat mengantisipasi masalah keadaan normal dimana perilaku bank-bank lain dapat diprediksi, menurut pandangan George Soros mengutip pendapat CEO City Bank yang mengatakan:

“Ketika musik berhenti ,dalam kaitan dengan likuiditas ,segala hal akan menjadi rumit. Namun sepanjang musik berlangsung, Anda harus berdiri dan menari. Kita masih menari”

Pendapat ini menggambarkan keadaan yang berkaitan dengan masalah kredit subprime di Amerika, dimana persoalan timbul ketika kredit berkontraksi yang disebabkan likuiditas dikurangi untuk tujuan yang sama.¹⁰⁷ Dalam keadaan krisis perubahan yang terlampau cepat dapat menyebabkan bank-bank berperilaku diluar kebiasaan. Resiko sistemik dinyatakan kuat bila institusi lain yang secara

¹⁰⁷ George Soros *The New Paradigm for Financial Markets*, 2008, hlm 84 dipetik dari buku Selamatkan Perbankan Demi Perekonomian Indonesia, hlm. 76.

fundamental kuat tergerus dan terkena dampak signifikan. Dalam keadaan tersebut sirkulasi uang akan mengalami penurunan, sementara setiap bank akan berupaya keras untuk meningkatkan likuiditasnya. Untuk mendapatkan likuiditas, bank mendesak debitur untuk melunasi lebih cepat, dan kondisi tersebut akan diperparah dengan perilaku nasabah mencairkan tabungan karena panik.

Hal inilah yang menjadi salah satu alasan pemerintah dan Bank Indonesia adalah aspek psikologis pasar pada saat itu. Penutupan 16 bank yang pangsa pasarnya hanya 2,3 persen dari total aset perbankan ternyata mengakibatkan dampak berantai yang memicu krisis perbankan. Efek psikologis inilah yang menjadi salah satu alasan Bank Indonesia kembali mengeluarkan kebijakan serupa ketika mem-*bailout* Bank Century. Dalam penjelasannya Bank Indonesia mengatakan bahwa terdapat lima aspek yang digunakan Bank Indonesia untuk melakukan analisis bank gagal yang dianggap sistemik, yaitu: (1) institusi keuangan, (2) pasar keuangan (3) sistem pembayaran, (4) Sektor riil dan (5) Psikologis pasar.

2. Perbedaan *Bail Out* Indonesia dengan Amerika Serikat

Persoalan *bailout* yang menimpa pembuat kebijakan di Indonesia, baik Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia dalam kapasitasnya sebagai pejabat sejauh ini adalah tidak terlindungi oleh hukum politik terhadap upaya-upaya kriminalisasi *bailout* dikarenakan pemahaman terhadap protokol krisis yang disediakan konstitusi tidak dipahami sebagai hak prerogatif presiden sebagai kepala negara. Pemahaman protokol krisis yang diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan pencegahan gejala dimensi krisis yang berdampak pada

kehidupan perekonomian akhirnya membawa malpraktik *policy* yang masuk pada ranah korupsi. Berbeda dengan pola pencegahan krisis tentang bagaimana negara Amerika Serikat (AS) membuat keputusan untuk *bailout* beberapa lembaga keuangan pada krisis keuangan tahun 2008, fakta tersebut menunjukkan kebijakan pemerintah AS dan Pemerintah Indonesia melaksanakan kebijakan *bailout* mereka sangat berbeda dimana kebijakan tidak bisa dilepaskan dengan kontelasi politik akan tetapi dampak dari kontelasi politik tidak serta merta menimbulkan implikasi perbuatan-perbuatan politik terhadap tindakan penyelamatan krisis dapat dinilai sebagai perbuatan-perbuatan melawan hukum.

a. Kebijakan Bail Out di Indonesia

Krisis ekonomi dan perbankan tahun 1997/1998 yang memaksa pemerintah menalangi (*bailout*) Rp. 600 triliun, disusul dengan penutupan 16 bank terlikuidasi, seharusnya tak ada lagi kasus serupa, karena biaya penyelesaian dan penangannya menjadi beban rakyat yang begitu berat. Ternyata dalam masa pemerintahan presiden Soesilo Bambang Yudoyono, yaitu pada tahun 2008 kasus serupa terjadi lagi. Kali ini menimpa Bank Century. Waktu itu selain sulit mendapatkan dana untuk memenuhi rasio kecukupan modal (*Capital Adequacy Ratio/CAR*)-nya yang minus, bank tersebut juga tak memiliki dana untuk pembayaran bunga bagi deposannya. Pemerintah bersama Bank Indonesia (BI) pun turun tangan menyelamatkannya. Dana talangan dikucurkan ke Bank Century sebesar Rp. 6,7 triliun melalui Lembaga Penjamin Simpanan.

Alasan penyelamatan waktu itu, kondisi Bank Century telah memburuk sehingga harus dinyatakan sebagai bank gagal yang berdampak sistemik. Ujung

penyelesaian dana talangan Bank Century hingga kini tak diketahui. Audit investigasi terhadap Bank Century yang hasilnya dilaporkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) kepada DPR. Pada Bulan November 2009, menyatakan ada kesalahan prosedur penyelamatan bank tersebut. Bahkan muncul kecurigaan atas proses pengambilan keputusannya dan adanya transaksi tak wajar di Bank century. Akhirnya penyelidikan dibentuk Panitia Khusus (Pansus) DPR, melalui voting, keluar rekomendasi Pansus DPR yang menyatakan ada kesalahan prosedur dan kecurigaan di balik pengucuran dana talangan itu. Hasil sidang paripurna DPR mendukung hasil kerja Pansus Maret 2010. Dikeluarkanlah Rekomendasi Pansus DPR sebagai berikut :

- 1) Pansus DPR merekomendasikan agar penyelidikan kasus Bank Century diserahkan kepada penegak hukum, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).
- 2) DPR membentuk pula Tim Pengawas (Timwas) pelaksanaan rekomendasi DPR atas Bank Century tersebut.

Namun hingga berakhirnya masa tugas Timwas pada Desember 2011, KPK belum menemukan unsur-unsur tindak pidana di balik pengucuran dana talangan tersebut. Masa tugas Timwas DPR pun diperpanjang setahun lagi dan KPK diberi waktu hingga Juli 2012. Akhir Desember 2011 lalu, BPK menyerahkan laporan audit forensik yang dikerjakan BPK sebatas "audit investigasi lanjutan" "Banyak yang menilai ,audit tersebut minim fakta baru dan menuding BPK terkooptasi, tudingan tersebut dibantah BPK. Dari 15 temuan yang dilaporkan, hanya tiga temuan baru. Selain aliran dana kepada Budi Mulya

sebesar Rp. 1 miliar, PT Media Nusa Perdana sebesar Rp. 100,95 miliar, dan Hartanto Edi Wibowo sebesar \$ US 125,000.

Berdasarkan hasil audit Investigasi BPK November 2008, kasus Bank century akibat lemah dan tidak tegasnya BI selaku pengawas antara lain:

- 1) Keputusan Merger tahun 2001 dengan Bank CIC , Bank Pikko dan Bank Danpac, syarat-syarat merger tak bisa dipenuhi .
- 2) Marger yang didahului dengan akuisisi Bank Danpac dan Bank Pikko serta kepemilikan saham CIC oleh Chinkara – perusahaan berdomisili di Bahama yang saham mayoritasnya dipegang Rafat Ali Rizvi (terpidana dan status buron), tak memenuhi persyaratan administrasi, yaitu tak adanya laporan keuangan Chinkara tiga tahun terakhir dan tak adanya rekomendasi otoritas moneter negara asal.
- 3) Sebagai pengawas Bank Indonesia mengizinkan merger meskipun ada pelanggaran, diantaranya berupa surat-surat berharga (SSB) fiktif yang melibatkan Chinkara “seharusnya BI membatalkan persetujuan merger tiga bank tersebut”.
- 4) Selanjutnya dalam kurun waktu 2005-2008, pengawasan BI lemah dan tidak tegas. Banyak terjadi pelanggaran, diantaranya CAR yang minus 132,5 % pelanggaran batas maksimum pemberian kredit, dan SSB yang tidak bisa dijual karena diterbitkan oleh perusahaan terafiliasi. Akibatnya Bank Century kekeuh modal , yang seharusnya ditutup oleh pemilik modal. Akan tetapi, Bank Indonesia mendiamkan dengan pelanggaran-

pelanggaran tersebut, BI cuma menempatkan Bank Century pada pengawasan insentif.

- 5) Diketemukannya benturan kepentingan bisnis antara Budi Mulya sebagai Deputi Bank Indonesia selaku pengawas dengan bank-bank yang diawasinya. Budi Mulya dengan Robert Tantular selaku pemilik Bank Century. Budi Mulya kekurangan dana, sehingga meminjam uang ke Robert Tantular, tetapi tidak ada perjanjian pinjamannya. Sementara di sisi lain, pada periode itu Bank century tengah mengajukan fasilitas pendanaan jangka pendek (FPJP). Budi Mulya sebagai salah satu pejabat di BI memiliki peranan untuk mengucurkan FPJP itu, sehingga pinjaman itu berpotensi konflik kepentingan.

Kebijakan Pemerintah terhadap *bailout* Bank Century yang begitu mencekam itu ternyata didahului dengan kebijakan pemerintah untuk merilis satu paket instrumen kebijakan berupa Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu) sebagai antisipasi dan payung hukum kebijakan . Ada tiga Perpu yang dikeluarkan yaitu :

- a) Perpu Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia.
- b) Perpu Nomor 3 tahun 2008 Perubahan mengenai Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Perubahan Lembaga Penjamin Simpanan.
- c) Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring pengaman Sistem Keuangan KSSK.

- d) Perpu Nomor 2 Tahun 2008 dan Perpu Nomor 3 tahun 2008 disahkan dalam Sidang paripurna DPR pada tanggal 18 Desember 2008. Dengan begitu Bank Indonesia diperbolehkan membantu likuiditas atas jaminan agunan berkualitas dan Lembaga Pejamin Simpanan, dan meningkatkan nilai jaminan simpanan nasabah bank dari Rp. 100 juta menjadi Rp. 2 miliar.
- e) Perpu Nomor 4 tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan ditolak DPR, meski tidak dalam bahasa yang tegas. DPR meminta pemerintah menyempurnakan melalui RUU JPSK.
- f) Jaring Pengaman Sistem Keuangan merupakan mekanisme pengamanan sistem keuangan dari ancaman krisis, yang mencakup pencegahan dan menjaga stabilitas sistem keuangan melalui ;
 - 1) Pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan dan sistem pembayaran;
 - 2) Penyediaan fasilitas pembiayaan jangka pendek;
 - 3) Program penjamin simpanan;
 - 4) Pencegahan dan penanganan krisis.

Tindakan JPSK bisa meliputi penanganan kesulitan likuiditas dan/atau masalah solvabilitas bank (atau lembaga keuangan bukan bank) yang berdampak sistemik. Instrumen yang dipakai JPSK meliputi fasilitas pembiayaan darurat dan penambahan modal melalui penyertaan modal sempurna, yang disesuaikan dengan tingkat kebutuhan dan tingkat ancaman.

Sumber pendanaan untuk pencegahan dan penanganan krisis berasal dari APBN. Perpu yang dirancang menjadi undang-undang membuat wewenang Menteri keuangan menjadi amat besar – bahkan dinilai melampaui wewenang presiden. Alasannya, Perpu itu memang mengaskan adanya lembaga bernama Komite Stabilisasi sistem keuangan (KSSK). Ketuanya adalah Menteri keuangan sedangkan anggotanya adalah Gubernur Bank Indonesia. Menurut Rizal Ramli, bahwa komposisi KSSK itu aneh. Menurut Rizal, komite KSSK yang hanya beranggotakan dua orang itu terlalu sedikit dan berjumlah genap, sehingga sulit membayangkan jika ada perbedaan pendapat di dalamnya. KSSK juga dinilai seperti Dewan Moneter di zaman Orde Baru. Adanya KSSK juga membuat Gubernur Bank Indonesia tidak lagi independen, seperti amanat konstitusi. Apalagi dalam Perpu itu ditegaskan bahwa Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia tidak dapat dituntut di muka hukum bila kebijakannya mengatasnamakan KSSK. Jadi, sebagai lembaga keuangan *Superbody*. Perdebatan tentang Perpu ini yang diajukan ke DPR sangat kental dengan kepentingan politik, sebelum ditolak DPR, Perpu Nomor 4 Tahun 2008 ini menjadi landasan hukum bagi keputusan KSSK dalam mem-*bailout* Bank Century.

Menurut Bambang Soesatyo,¹⁰⁸ uniknya pemerintah menyatakan Perpu itu masih berlaku hingga Rapat Paripurna DPR 29 September 2009, ketika paripurna menyatakan menolak RUU JPSK. Setelah itu, muncul surat presiden kepada DPR tanggal 11 Desember 2009 tentang Pencabutan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem

¹⁰⁸ Bambang Soesatyo, *Skandal Gila Bank Century*, (Jakarta: Ufuk Publishing House, 2010), hlm. 130 -141.

Keuangan (JPSK). Alasan pemerintah, surat ketua DPR pada tanggal 24 Desember 2008 kepada Presiden republik Indonesia tentang keputusan Sidang paripurna DPR 18 Desember 2008 hanya meminta pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengamanan Sistem Keuangan sebelum Januari 2009. Tidak ada pernyataan apakah Perpu Jaring Pengam Sistem Keuangan disetujui atau tidak menjadi Undang-Undang. Interpretasi dari isi surat itulah yang menimbulkan beda pendapat dengan Pemerintah. Surat dari Ketua DPR itu berbunyi sebagai berikut:

"Undang-Undang. Dengan ini kami sampaikan bahwa rapat Paripurna DPR Republik Indonesia, tanggal 18 Desember Menindaklanjuti surat Presiden republik Indonesia Nomor R-63/Pres/10/2008 tanggal 29 Oktober 2008, perihal Rancangan Undang-Undang Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang jaring Pengaman Sistem keuangan menjadi 2008 menyepakati untuk meminta kepada pemerintah agar segera mengajukan RUU tentang JPSK sebelum tanggal 19 Januari 2009 guna menindaklanjuti sebagaimana mekanisme Dewan yang berlaku".

Presiden lalu mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) Jaring Pengamanan Sistem Keuangan (JPSK) Nomor 4 Tahun 2008. Pasal 31 RUU JPSK yang diajukan pemerintah mengusulkan Perpu No. 4 Tahun 2008 baru dinyatakan dicabut apabila RUU disetujui menjadi undang-undang. Pemerintah secara sepihak menganggap perpu itu belum ditolak DPR dan masih terus berlaku. Padahal, ketika tidak disetujui DPR, dasar hukum Perpu sudah hilang.

Perdebatan tentang masa berlaku Perpu ini muncul karena menyangkut dasar hukum KSSK tentang penanganan bank gagal berdampak sistemik. DPR melalui Sidang Paripurna tanggal 29 September 2009 sudah berpendapat bahwa semua kebijakan KSSK atau komite koordinasi terkait penyelamatan Bank Century menjadi tidak sah karena sidang 18 desember 2008 tak memberi persetujuan atas

Perpu nomor 4 tahun 2008. Perbedaan pendapat mengenai sah tidaknya *bailout* Bank Century ini sangat serius masing-masing memiliki legitimasi hukum berdasarkan ruang dan waktu. Pihak Pemerintah mengatakan Keputusan atas Bank Century – yang dilakukan pada tanggal 21 November 2008 sah karena keputusan itu dilakukan pada periode 15 Oktober – 18 Desember 2008, ketika Perpu masih berlaku. Menurut pendapat BPK dan DPR kebijakan *bailout* pasca 18 Desember 2008 tidak memiliki dasar hukum (ilegal). Tidak ada yang mengira, termasuk Wakil Presiden Jusuf Kalla, bahwa Perpu Nomor 4 Tahun 2008 akan dipakai sebagai instrumen kebijakan pemerintah untuk menyelematkan Bank Century, dan ternyata *bailout* sudah dilakukan dengan dua tahapan :

- 1) Pada tanggal 14 sampai dengan 18 Nopember 2008, Bank Century sudah mendapat *bailout* dari Bank Indonesia berupa fasilitas Pembiayaan jangka Pendek (FPJP) senilai Rp. 689 miliar. Padahal sebelumnya sejak tanggal 6 Nopember 2008, Bank century “dalam pengawasan khusus”. Itu artinya Bank Indonesia sudah menempatkan pengawasnya di Bank Century, sehingga BI mempunyai akses untuk memperoleh data mutakhir dari bank tersebut.
- 2) Pada tanggal 21 Nopember 2008 pukul 05.30 WIB diadakan rapat tertutup KSSK yang dihadiri oleh Menteri Keuangan (selaku ketua KSSK), Gubernur Bank Indonesia (selaku anggota KSSK) dan sekretaris KSSK (Raden Pardede). Rapat tersebut memutuskan Bank Century sebagai bank gagal yang berdampak sistemik dan menetapkan penanganan Bank Century oleh LPS dengan pernyataan sebagai berikut:

- a) Untuk membuat CAR Bank Century menjadi 8 % ,diperlukan dana Rp 632 miliar .
 - b) Untuk kebutuhan dana likuiditas selama tiga bulan kemudian diperlukan dana sebesar Rp. 459 miliar.
- 3) Hasil rapat tersebut memutuskan;
- a) Menyerahkan penanganan Bank Century yang merupakan bank gagal yang berdampak sistemik kepada Lembaga Penjamin Simpanan.
 - b) Penanganan bank gagal tersebut dilakukan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang lembaga Penjamin Simpanan.
 - c) Keputusan Rapat tersebut selanjutnya dituangkan dalam keputusan KK No 01/KK.01/2008 tanggal 21 Nopember 2008.

Kemudian sehari setelah dikeluarkannya keputusan KSSK tersebut pada tanggal 25 Nopember tahun 2008, Menteri keuangan Sri Mulyani dan Gubernur Bank Indonesia Budiono melapor kepada Wakil Presiden Jusuf Kalla. Tatkala mendengar bahwa pemerintah dan Bank Indonesia memutuskan untuk membantu Bank Century, ia meradang , ia meradang marah “Apa ? Bantuan ? Kenapa harus dibantu ? Ini Perampokan.....! katanya dengan suara keras.¹⁰⁹ *Bailout* untuk itu kurang lebih Rp 6.760. 000.000.000 (US \$ 677.400.000).

b. Bailout di Amerika Serikat

Sebagai perbandingan, pada periode waktu yang sama AS juga menghadapi krisis keuangan. Menurut *Richard A. Posner*,¹¹⁰ krisis keuangan menjadi akut pada pertengahan September 2008, saat kebangkrutan Lehman

¹⁰⁹ Ibid., hlm. 155.

¹¹⁰ Yang merupakan hakim dari Pengadilan Banding AS dan penulis buku "*A Kegagalan Kapitalisme Of - The Crisis Of '08 dan The Descent Ke Depresi*" 2008.

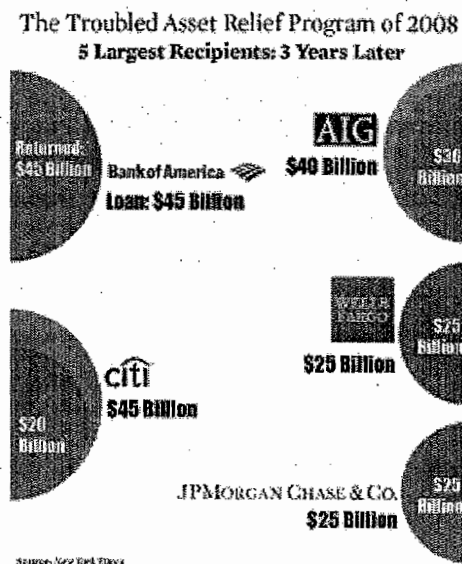
Brothers, penjualan dan runtuhnya Merrill Lynch, dan berikutnya pengambilalihan pemerintah terhadap Fannie Mae dan Freddie Mac, dan *bailout* terhadap American International Group, sebagai perusahaan asuransi nasional terbesar, memicu penurunan tajam di pasar saham dan pembekuan kredit di seluruh dunia¹¹¹. Pada pertengahan September 2008 George Bush Jr yang saat itu presiden AS, Dia mendesak Kongres untuk menyetujui \$ 700.000.000.000 usulan *bailout* pemerintahannya. Bush memperingatkan warganya bahwa seluruh ekonomi kita berada dalam bahaya kita berada di tengah-tengah krisis keuangan yang serius, dan pemerintah federal menanggapi dengan tindakan tegas. Dia mengatakan bagian dari US \$ 700 miliar usulan *bailout* yang dibutuhkan untuk memulihkan kepercayaan di pasar, maka dengan sebuah upaya panik oleh Federal Reserve, Departemen Keuangan, dan Kongres untuk menyelamatkan sistem keuangan terjadi. Upaya ini mencapai puncaknya pada awal Oktober ketika kongres memberlakukan *bailout* US \$ 700 miliar industri perbankan dan mendirikan lembaga tunggal yang diberikan kewenangan penuh yang diberi nama **TARP - Troubled Asset Relief Program**. Jadi, berbeda dengan pemerintah Indonesia di bawah payung protokol krisis pemerintah dalam hal ini presiden mengeluarkan regulasi dalam bentuk PERPU, yang kemudian digagalkan oleh DPR. Akan tetapi, di Amerika tindakan pemerintah adalah sangat transparan dalam membeberkan pelaksanaan kebijakan *bailout*. Dari awal para pemimpin

¹¹¹ Bagi perekonomian AS, *krisis subprime mortgage* harus dibayar sangat mahal, upaya penyelamatan ini merupakan kerja sama antara *the Fed* dan Departemen Keuangan AS, selain *Bear Sterns*, krisis kredit perumahan juga telah menyeret *Merrill Lynch* dalam kerugian amat besar sekitar 8 milyar dollar AS. bencana ruginya perusahaan-perusahaan investasi kelas dunia menjalar ke Eropa dan Jepang. UBS dan Barclays (Eropa), serta Mizuo (Jepang), mengalami kerugian serius, akibat *krisis subprime mortgage* – lihat - A Prasetyantoko, *Bencana Finansial, Stabilitas Sebagai Barang Publik*, 2008 Penerbit Kompas Jakarta, halm 167

negara baik itu Presiden maupun Gubernur Bank Sentral (*Federal Reserves/ The Fed*), menginformasikan warga mereka tentang krisis keuangan yang terjadi dan langkah-langkah apa yang diambil untuk memecahkan masalah. Presidennya secara terbuka meminta dukungan politik juga dari pihak oposisi, sehingga Kongres AS bisa segera meloloskan rencana keuangan/ekonominya. Dia juga kemudian secara resmi meminta Kongres untuk persetujuan program penanggulangan krisis.

Di Negara Amerika Serikat dimana konstitusi tidak menyediakan protokol krisis, mekanisme pencegahannya dilakukan berdasarkan hasil negosiasi pemerintah dengan kongres yang dituangkan dalam komitmen bersama sebagai landasan hukum penanggulangan, hal ini dapat dilihat pada protokol krisis yang dikeluarkan oleh pemerintah AS yang telah mendapat dukungan dari Kongres, dan di bawah pengawasan Dewan Panel di Kongres - membentuk sebuah badan khusus untuk menanggulangi krisis dengan Nama *Troubled Asset Relief Program (TARP)*.

TARP diberikan kewenangan untuk menangani *Bailout* bank dan menyelamatkan sistem keuangan Amerika dari kehancuran, sementara itu usaha penanggulangan dilakukan dengan dana yang disediakan oleh pemerintah Amerika Serikat *Troubled Asset Relief Program (TARP)*, mendapat kucuran uang sebesar *US \$ 700 miliar*. *Bailout* yang menggandeng dan memanfaatkan Wall Street di Washington. Lembaga ini telah berhasil melaksanakan tugasnya dengan menghasilkan keuntungan sebesar \$ 25 miliar cukup untuk mendanai *Securities and Exchange Commission (SEC)* selama 20 tahun.



Gambar 3.1. Skema penanggulangan krisis AS pada 2008

Sumber: Securities New York

Meskipun lembaga *TARP* ini dilahirkan pada era pemerintahan Republik akan tetapi kemudian dilanjutkan oleh pemerintahan Demokrat Presiden Barak Obama. Lembaga *TARP* salah satu program adalah dapat menghindari bencana ekonomi yang lebih besar dengan penggunaan biaya jauh lebih sedikit dari yang dicadangkan.

TARP tidak hanya menyediakan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan inti dari krisis. Para pejabat dalam *TARP* juga memiliki kewenangan yang kuat sebagai tangan pemerintah untuk mengambil langkah-langkah luar biasa untuk menjamin kelangsungan hidup dari sistem keuangan, di antaranya adalah “program pembelian modal yang merupakan kunci yang diperlukan untuk menstabilkan sistem keuangan dan ekonomi.” *TARP* juga mencegah resesi yang lebih dalam, disamping itu *TARP* mendorong pelonggaran moneter *Federal*

Reserve, sehingga pertumbuhan PDB menjadi 4,7 poin dan penurunan tingkat pengangguran akan menjadi 4,0 persentase lebih tinggi di tahun 2010. Dan, dari segi biaya, *TARP* pada awalnya, perkiraan berkisar di ratusan miliar dolar dengan Anggaran Kongres yang ditentukan bahwa program ini akan menelan biaya \$ 356.000.000.000. Secara signifikan mengurangi biaya-biaya penanggulangan krisis adalah lebih rendah bila dibandingkan dengan penanganan krisis keuangan BLBI, ini dikarenakan tidak hanya dari kinerja yang lebih efisien di bawah dewan pengawasan panel Kongres, tetapi juga manajemen *Treasury* efektif. Antara lain adalah pembiayaan kredit untuk menurunkan biaya melalui pengelolaan aset *TARP* khususnya, restrukturisasi *AIG*, *Chrysler*, dan *GM*.

TARP mengelontorkan dana juga untuk melakukan tindakan pencegahan kebangkrutan *Chrysler* dan *GM*, tanpa bantuan *TRAP* pembuat mobil akan kehabisan dana dan kekuarangan dilikuidasi untuk membayar kreditur.¹¹² *Chrysler* dan *GM* telah direstrukturisasi, membayar kembali dana mereka lebih cepat dari jadwal, dan sebagai jalan menuju pemulihan. *TARP* telah mencegah yang terburuk dari krisis keuangan. *TARP* memodifikasi model pengembalian dari seluruh asset bank dalam bentuk jaminan rumah melalui *House modification Program (Hamp)* mempercepat penyitaan lainnya dan meningkatkan pinjaman. Bahkan, bagian dari biaya *TARP* dengan biaya rendah sebesar \$ 50 miliar untuk merestrukturisasi hipotek dan mencegah 3 sampai 4.000.000 penyitaan rumah. Dan program ini telah diturunkan dari waktu ke waktu, dan saat ini hanya 1,5 juta modifikasi percobaan dan 500.000 modifikasi permanen telah dibuat.

¹¹² Bila terjadi penutupan yang seperti itu dapat menghancurkan, memusnahkan lebih dari satu juta pekerjaan di industri kendaraan bermotor.

Sejak diberikannya otorisasi *TARP* itu, sebanyak 7,1 juta pemilik rumah telah menerima pemberitahuan penyitaan. *Hamp* berusaha untuk menyelamatkan hipotek melalui pengurangan sementara suku bunga dan pembayaran bulanan. Tetapi meskipun pembayaran yang lebih rendah, banyak pemilik rumah yang masih memungkinkan berisiko gagal bayar. Badan khusus *TARP* dengan kewenangannya yang represif akhirnya dapat menyelamatkan perbankan dan perekonomian Rakyat Amerika dari kebangkrutan.

Tindakan represif diperlukan dalam keadaan krisis keuangan, maka perlu memahami sejarah *bailout* di Amerika Serikat :

Pada bulan Agustus tahun 1971, Kongres meloloskan UU Jaminan Pinjaman Darurat, yang dapat memberikan dana untuk setiap badan usaha besar dalam krisis. Lockheed adalah penerima pertama. Kegagalan akan berarti kerugian yang signifikan pekerjaan di California, kerugian bagi GNP dan berdampak pada pertahanan nasional. Dalam lima bulan pertama tahun 1974 bank kehilangan \$ 63.600.000. The Federal Reserve melangkah dengan pinjaman \$ 1,75 miliar. Selama 1970-an, New York City menjadi over-diperpanjang dan memasuki periode krisis keuangan. Pada tahun 1975 Presiden Ford menandatangani Kota Pembiayaan Act New York musiman, yang dirilis \$ 2,3 miliar pada pinjaman ke kota. Pada tahun 1979 Chrysler menderita kerugian sebesar \$ 1,1 miliar. Tahun itu perusahaan meminta bantuan dari pemerintah. Pada tahun 1980 Undang-Undang Jaminan Pinjaman Chrysler disahkan, yang memberikan \$ 1,5 miliar dalam bentuk pinjaman untuk menyelamatkan Chrysler dari kebangkrutan. Selain itu, bantuan pemerintah itu harus diimbangi dengan

bank-bank AS dan asing. Kemudian kedelapan bank nasional terbesar , Kontinental Illinois telah menderita kerugian yang signifikan setelah membeli \$ 1 miliar dalam pinjaman energi dari gagal Penn Square, Bank of Oklahoma. FDIC dan Federal Reserve menyusun rencana untuk menyelamatkan bank yang termasuk mengganti eksekutif puncak bank. Setelah kegagalan luas tabungan dan lembaga pinjaman, Presiden George HW Bush menandatangani dan Kongres mengesahkan Lembaga Keuangan Pemulihan dan Reformasi Penegakan Undang-Undang tahun 1989.¹¹³

Serangan teroris 11 September 2001 melumpuhkan industri finansial sudah bermasalah. Untuk menyelamatkan perusahaan penerbangan, Presiden Bush menandatangani menjadi undang-undang Udara Keselamatan *Transportasi dan Stabilisasi Act* , yang kompensasi penerbangan untuk landasan wajib pesawat setelah serangan. Tindakan dirilis \$ 5 miliar kompensasi dan tambahan \$ 10 miliar jaminan pinjaman atau instrumen kredit federal lainnya. *JP Morgan Chase* dan pemerintah federal diselamatkan Bear Stearns ketika raksasa keuangan mendekati keruntuhan. *JP Morgan* membeli Bear Stearns untuk \$ 236.000.000, *Federal Reserve* memberikan batas kredit \$ 30000000000 untuk memastikan penjualan bisa bergerak maju. Pada 7 September 2008, *Fannie* dan *Freddie* pada dasarnya dinasionalisasi: ditempatkan di bawah *conservatorship* Badan Keuangan Perumahan *Federal*. Menurut ketentuan penyelamatan tersebut, Departemen Keuangan telah menginvestasikan miliaran untuk menutupi kerugian perusahaan ' . Awalnya, Menteri Keuangan Hank Paulson menempatkan plafon sebesar \$ 100

¹¹³ Hall, MJB (2009) *Krisis sub-prime, kredit crunch dan bank kegagalan: Sebuah kajian di Inggris respon otoritas '*. Jurnal Keuangan dan Peraturan Kepatuhan, dalam pers.

miliar untuk investasi di masing-masing perusahaan. Pada bulan Februari, Tim Geithner mengangkatnya menjadi \$ 200 miliar. Uang itu disahkan oleh Perumahan dan Pemulihan Ekonomi *Act of 2008*. Pada empat kesempatan terpisah, pemerintah telah menawarkan bantuan kepada *AIG* agar tidak runtuh, meningkat dari semula \$ 850.000.000.000 batas kredit dari *Federal Reserve* untuk \$ 180.000.000.000 upaya gabungan antara *Treasury* (\$ 700.000.000.000) dan *Fed* (\$ 110.000.000.000). (\$ 40 miliar komitmen Departemen Keuangan juga termasuk dalam total *TARP*.) Pada akhir September 2008, *Kongres* menyetujui *RUU* lebih dari \$ 630.000.000.000 belanja, yang termasuk ukuran sebesar \$ 25 miliar dalam pinjaman untuk industri otomotif. Ini pinjaman berbunga rendah dimaksudkan untuk membantu industri dalam mendorong untuk membangun lebih hemat bahan bakar, kendaraan ramah lingkungan. *Detroit 3 - General Motors, Ford* dan *Chrysler* - akan menjadi penerima manfaat utama.

Pada bulan Oktober 2008, *Kongres* meloloskan Stabilisasi Ekonomi Darurat Act, yang disahkan Departemen Keuangan untuk menghabiskan \$ 700 miliar untuk memerangi krisis keuangan. *Treasury* telah membagikan uang melalui sup alfabet program yang berbeda. Berikut penghitungan berjalan perusahaan mendapatkan dana TARP Citigroup menerima investasi melalui TARP \$ 25.000.000.000 pada bulan Oktober dan lain \$ 20 miliar di bulan November. (Itu \$ 45.000.000.000 juga tercakup dalam tarif total *TARP*.) Bantuan tambahan telah datang dalam bentuk jaminan pemerintah untuk membatasi kerugian dari \$ 301.000.000.000 kolam aset beracun. Selain \$ 5.000.000.000 komitmen Departemen Keuangan, *FDIC* telah berkomitmen \$ 10 milyar dan *Federal Reserve*

sampai \$ 220 miliar Bank of America telah menerima \$ 45.000.000.000 melalui TARP, yang mencakup \$ 10.000.000.000 awalnya dimaksudkan untuk Merrill Lynch. (Itu \$ 45000000000 juga tercakup dalam tarif total TARP). Selain itu, pemerintah telah membuat jaminan untuk membatasi kerugian dari \$ 118.000.000.000 kolom aset-aset bermasalah. Selain \$ 7.500.000.000 komitmen Departemen Keuangan, FDIC telah berkomitmen \$ 2.500.000.000 dan Federal Reserve sampai \$ 87.200.000.000.

3. Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK)

Jaring Pengaman Sistem Keuangan merupakan kerangka kerja yang melandasi pengaturan mengenai skim asuransi simpanan, mekanisme pemberian fasilitas pembiayaan darurat oleh bank sentral (*lender of last resort*), serta kebijakan penyelesaian krisis. JPSK pada dasarnya lebih ditujukan untuk pencegahan krisis, namun demikian kerangka kerja ini juga meliputi mekanisme penyelesaian krisis sehingga tidak menimbulkan biaya yang besar kepada perekonomian. Dengan demikian, sasaran JPSK adalah menjaga stabilitas sistem keuangan sehingga sektor keuangan dapat berfungsi secara normal dan memiliki kontribusi positif terhadap pembangunan ekonomi yang berkesinambungan.

Pada tahun 2005, Pemerintah dan Bank Indonesia telah menyusun kerangka Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK) yang kelak akan dituangkan dalam sebuah Rancangan Undang Undang tentang Jaring Pengaman Sektor Keuangan. Dalam kerangka JPSK dimaksud dimuat secara jelas mengenai tugas dan tanggung-jawab lembaga terkait yakni Departemen Keuangan, BI dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) sebagai pemain dalam jaring pengaman

keuangan. Dan ada satu lembaga lagi, yaitu OJK tidak diperankan dalam desain undang-undang tersebut karena lembaga ini merupakan lembaga *ambivalensi sistem moneter Indonesia* (*kursif dari penulis*). Pada prinsipnya Departemen Keuangan bertanggung jawab untuk menyusun perundang-undangan untuk sektor keuangan dan menyediakan dana untuk penanganan krisis. BI sebagai bank sentral bertanggung-jawab untuk menjaga stabilitas moneter dan kesehatan perbankan serta keamanan dan kelancaran sistem pembayaran. Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) bertanggung jawab untuk menjamin simpanan nasabah bank serta resolusi bank bermasalah. Kerangka JPK tersebut telah dituangkan dalam Rancangan Undang-Undang JPSK yang pada saat ini masih dalam tahap pembahasan. Dengan demikian, UU JPSK kelak akan berfungsi sebagai landasan yang kuat bagi kebijakan dan peraturan yang ditetapkan oleh otoritas terkait dalam rangka memelihara stabilitas sistem keuangan.

Dalam RUU JPSK semua komponen JPSK ditetapkan secara rinci yakni meliputi: (1) pengaturan dan pengawasan bank yang efektif; (2) *lender of the last resort*; (3) skim asuransi simpanan yang memadai dan (4) mekanisme penyelesaian krisis yang efektif. Pengaturan dan pengawasan bank yang efektif merupakan jaring pengaman pertama dalam JPSK (*first line of defense*). Mengingat pentingnya fungsi pengawasan dan pengaturan yang efektif, dalam kerangka JPSK telah digariskan *guiding principles* bahwa pengawasan dan pengaturan terhadap lembaga dan pasar keuangan oleh otoritas terkait harus senantiasa ditujukan untuk menjaga stabilitas sistem keuangan, serta harus berpedoman kepada best practices dan standard yang berlaku. Kebijakan *lender*

of last resort (LLR) yang baik terbukti sebagai salah satu alat efektif dalam pencegahan dan penanganan krisis. Sejalan dengan itu, BI telah merumuskan secara lebih jelas kebijakan *the lender of last resort* (LLR) dalam kerangka JPSK untuk dalam kondisi normal dan darurat (krisis) mengacu pada *best practices*.

Pada prinsipnya, LLR untuk dalam kondisi normal hanya diberikan kepada bank yang illikuid tetapi solven yang memiliki agunan likuid dan bernilai tinggi. Sedangkan dalam pemberian LLR untuk kondisi krisis, potensi dampak sistemik menjadi faktor pertimbangan utama, dengan tetap mensyaratkan solvensi dan agunan. Dalam hal mengatasi kesulitan likuiditas yang berdampak sistemik, Bank Indonesia sebagai lender of last resort dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat kepada Bank Umum yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 yang telah disetujui DPR tanggal 15 Januari 2004. Sebagai peraturan pelaksanaan fungsi *lender of the last resort*, telah diberlakukan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 136/PMK.05/2005 tanggal 30 Desember 2005 dan Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 8/1/2006 tanggal 3 Januari 2006. Pendanaan FPD bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Pengalaman di Amerika Serikat menunjukkan bahwa FDIC berbeda dengan model LPS di Indonesia, FDIC yang memiliki kekuasaan tunggal merupakan salah satu elemen penting dalam menjaga stabilitas sistem keuangan di Amerika yang dapat mengadili perjanjian-perjanjian kredit bank yang gagal bayar (*default*) LPS dibentuk sebagai Program penjaminan pemerintah (*blanket*

guarantee) yang diberlakukan akibat krisis sejak tahun 1998 memang telah berhasil memulihkan.

Kebijakan penyelesaian krisis yang efektif dengan menggunakan kerja sama eksekutif - legislatif ternyata kepercayaan masyarakat terhadap sektor perbankan hukum represif gaya US adalah dijalankan oleh suatu badan khusus dalam kerangka lembaga ini krisis dapat ditangani secara cepat tanpa menimbulkan beban yang berat bagi perekonomian. Desain kelembagaan JPSK dibentuk oleh pemerintah seharusnya hasil kolaborasi antara eksekutif legislatif, yang substansi undang-undangnya mengandung sifat hukum materil dan formil eksistensi kelembagaanya memiliki kewenangan tunggal dalam yang berperan khusus untuk penanggulangan krisis moneter, sehingga lembaga ini memiliki tanggung jawab dan akuntabilitas yang jelas. Dengan demikian, diharapkan krisis dapat ditangani secara efektif, cepat, dan tidak menimbulkan biaya sosial dan biaya ekonomi yang tinggi. Keberadaan JPSK yang merupakan hasil kolaborasi pemerintah dan DPR hanya difokuskan pada penanggulan gagal bayar sistemik, sehingga tentang gagasan kordinasi terdiri dari Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia dan Ketua Dewan Komisioner Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK hanya diperlukan sebagai alat fungsi informasi data, hasil akhir dari pengolahan data dapat berupa verifikasi atau falsifikasi. Model kordinasi pada rancangan JPSK tidak sejalan dengan proliferasi kekuasaan moneter, setelah dikembangkan kemudian disatukan lagi menjadi kekuasaan structural. Hal ini rentan terhadap intervensi KPK. Belajar dari negara lain untuk menyelesaikan bank gagal berdampak sistemik setidaknya mengacu

pada manajemen modern yang digagas oleh Raine, desain JPSK minimal memperkenalkan prinsip *doing it (the justice)*, yaitu *All together*, dimana pemerintah dan lembaga legislatif, membentuk badan. Better artinya suatu lembaga khusus yang memiliki kekuasaan otoriter menyidik dan mengadili dengan biaya yang efektif dan efisien (*cost effectively and efficiently*).¹¹⁴ Dengan pola ini terhindar dari *paradigm proliferasi*,¹¹⁵ yaitu “semakin banyak semakin baik”. Dengan demikian bentuk kebijakan bersama antara Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia dan Ketua Dewan Komisiner LPS dalam bentuk Forum Stabilitas Sistem Keuangan sebagai wadah koordinasi bagi BI, Depkeu dan LPS bertujuan memelihara stabilitas sistem keuangan perlu ditiadakan.

Menurut peneliti lembaga yang akan datang model KSSK adalah semestinya merupakan pola penegakan hukum respresif yang dibentuk berdasarkan perintah undang-undang dimana struktur dan komposisi kelembagaan memiliki kekuasaan tunggal sebagai suatu badan khusus.

¹¹⁴ Manajemen modern yang dilakukan oleh Tony Blair di Inggris yang memperkenalkan 7 Prinsip: ABCDEFG yaitu (Doing it (the justice) All together, Better, Cost effectively, Democratically, Eficiently, Faster doing it for Government – dipetik dari disertasi Siti Fatimah yang diberi judul “Proliferasi Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 45 “UII. Yogyakarta, 2014.

¹¹⁵ Proliferasi dalam bahasa Indonesia padanan kata yang tepat adalah “mengembangkan”, jika diterjemahkan dengan kata “pemekaran” maknanya akan menjadi lebih sempit.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana diuraikan dalam bab-bab sebelumnya dapat ditarik beberapa kesimpulan berikut ini :

Pertama, dalam rangka penyelesaian piutang BLBI pemerintah melalui BPPN melalui langkah hukum di luar pengadilan (*out of court settlement*) dengan memutasi pemegang saham pengendali untuk melunasi utang tersebut. Mekanisme yang ditempuh adalah dengan proses hukum responsif, yaitu dengan negosiasi antara Pemerintah RI yang diwakili oleh BPPN, dibantu oleh konsultan dan tim profesional, dengan PPS bank, menghasilkan 3 (tiga) perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS) yang disebut dengan perjanjian MSAA, MRNIA dan APU:

1. Penyelesaian itu timbul sebagai upaya pemerintah untuk membantu mempercepat proses pemulihan krisis ekonomi yang sedang dihadapi melalui pengembalian utang negara berupa BLBI dan atau kredit yang melanggar BMPK dari pihak terkait bank, terutama di sektor keuangan dan perbankan yang terjadi sejak medio 1997. Pemerintah telah berupaya keras untuk menangani dua permasalahan berat dan mendesak berkaitan dengan perbankan nasional, yaitu masalah Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dan pemberian kredit yang melanggar Batas Maksimum Pemberian

Kredit (BMPK), termasuk *Non-Performing Loan* (NPL) yang jumlahnya sangat besar.

2. Komitmen pemerintah untuk menyelesaikan kedua masalah tersebut tertuang dalam *Letter of Intent* (LOI) IMF tanggal 15 Januari 1998 dengan target penyelesaian waktu itu berupa pembayaran BLBI bagi 2 bank penerima BLBI pada 29 Oktober 1998 dan pembayaran BLBI serta penyelesaian BMPK bagi bank lain tanggal 30 November 1998.
3. Karena untuk menyelesaikan kedua masalah tersebut adalah para pemegang saham pengendali bank yang bermasalah (PPS bank). PPS bank dengan status *Bank Take Over* (BTO) menyelesaikan kredit yang melanggar BMPK sedangkan PPS bank dengan status Bank Beku Operasi (BBO)/Bank Beku Operasi (BBKU) menyelesaikan sekaligus BLBI dan kredit yang melanggar BMPK.
4. BLBI tersebut pada awalnya adalah tagihan Bank Indonesia kepada bank-bank yang terjadi dalam kapasitas BI yang merupakan bagian dari pemerintah sebagai: *Lender of the last resort* sesuai Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral menyediakan dana kepada bank-bank untuk menutup kesulitan likuiditas yang dihadapi. Pelaksana program penjaminan Pemerintah terhadap pembayaran kewajiban bank-bank umum berdasarkan Keppres No. 26 Tahun 1998 dan pembayaran kewajiban kepada luar negeri berupa *interbank debt arrears* dan *trade finance* berdasarkan Keppres No. 120 Tahun 1998. Tagihan BLBI kepada bank-bank tersebut selanjutnya dialihkan oleh BI kepada pemerintah

bersamaan dengan penerbitan obligasi pemerintah sehingga tagihan (BLBI) BI kepada bank-bank beralih menjadi tagihan (BLBI) pemerintah kepada bank-bank yang diselesaikan dengan melalui mekanisme MSAA, MRNIA, dan APU:

- a. Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA). MSAA ini diberlakukan terhadap PPS bank yang masih memiliki aset yang cukup untuk menyelesaikan kewajibannya kepada pemerintah. Penyelesaian kewajiban PPS bank ini dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu: (i) PPS bank yang berstatus BBO/BBKU (seperti BDNI), melakukan penyelesaian BLBI dan kredit yang melanggar BMPK dan (ii) PPS bank yang berstatus BTO (seperti BCA) menyelesaikan kredit yang melanggar BMPK saja karena penyelesaian BLBI pada bank BTO dilakukan melalui proses rekapitalisasi yaitu dengan cara konversi tagihan BLBI menjadi penyertaan Pemerintah pada bank. MSAA juga mengatur mengenai *Release and discharge* (R & D). R & D dapat diterbitkan selama proses penyelesaian atau setelah proses penyelesaian berakhir (*closing*). Namun demikian, R & D yang dapat disamakan dengan kuitansi adalah yang jumlahnya sesuai dengan jumlah yang diterima sebagai pembayaran. Artinya, kalau jumlah yang dibayar baru 28% maka R & D juga hanya menyebutkan angka 28%. Aset yang diserahkan sebagai pembayaran kewajiban PPS bank, dinilai oleh konsultan yang independen dengan menggunakan asumsi "*normal economic condition*". Artinya, penilaian dilakukan dengan dasar kondisi ekonomi yang

normal/wajar, bukan nilai pada waktu krisis. Asumsi pertama ini digunakan karena setelah aset diserahkan, perubahan nilai aset, naik maupun turun, tidak lagi bergantung pada para pihak yang menyerahkan dan menerimanya, melainkan bergantung pada kondisi ekonomi dan politik yang terjadi. Dengan demikian apabila pemerintah berharap agar nilai aset tidak turun atau bahkan naik, pemerintah harus berusaha untuk menciptakan kondisi kestabilan ekonomi dan politik tersebut.

- b. Mekanisme MRNIA, pada dasarnya dalam MRNIA (misalnya untuk Bank Danamon) belum terdapat suatu penyelesaian kewajiban PPS bank secara tuntas. PPS bank telah melakukan pembayaran kewajibannya sebagian secara tunai. Namun, sisanya yang akan dibayar dengan cara penyerahan aset belum dilakukan. Karena pada waktu dilakukan penilaian oleh konsultan independen, ternyata aset yang akan diserahkan tersebut nilainya tidak mencukupi, sehingga tidak diserahkan sebagai pembayaran. Aset ini kemudian dimasukkan dalam daftar *Personnal Guarantee (PG)* dari PPS bank untuk menjamin pelunasan kewajibannya dengan batas waktu yang ditetapkan. Jadi perbedaan antara MSAA dan MRNIA/MRA antara lain dalam MSAA terjadi pembayaran kewajiban menggunakan aset. Aset tersebut dapat dijual oleh dan atas perintah BPPN melalui *Holding Company/AV* tanpa memerlukan persetujuan dari PPS bank yang menyerahkan aset tersebut. Sebaliknya dalam MRNIA/MRA, penjualan aset yang termasuk dalam daftar PG oleh BPPN harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari PPS bank atau dilakukan

sendiri oleh PPS bank. Master Refinancing and Note Issuance Agreement (MRNA) atau disebut juga Master Recognition Arrangement (MRA). MRNA ini diberlakukan terhadap PPS bank yang asetnya tidak mencukupi (setelah dinilai) untuk memenuhi kewajibannya kepada pemerintah. PPS bank ini mengakui bahwa penyelesaian kewajiban PPS bank belum selesai tuntas karena walaupun telah melakukan pembayaran sebagian kewajibannya secara tunai, sisanya belum bisa dibayar penuh dengan cara penyerahan aset.

- c. Mekanisme melalui penandatanganan Akta Pengakuan Utang (APU). Penyelesaian Kewajiban Saham Pengendali (PKPS) dalam perjanjian APU ini menempuh jalur yang mirip MSAA. Perbedaanya dalam PKPS, Pemegang Saham pengendali tetap bertanggung jawab bila penjualan aset yang diagungkan/dijaminkan belum mencukupi hutang BLBI-nya. Tanggung jawab itu dilakukan dengan cara memberikan *personal guarantee* (PG) dan atau *corporate guarantee* (CG). Model PKPS hanya berhasil menyelesaikan BLBI pada bank-bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) menarik uang Rp. 3,3 triliun. Aset ini kemudian dimasukkan dalam daftar *Personal Guarantee* (PG) dari PPS bank untuk menjamin pelunasan kewajibannya dengan batas waktu yang ditetapkan. Pencairan aset ini hanya dapat dilakukan atas permintaan BPPN. Setelah aset diserahkan kepada AV dan BPPN melalui AV/Holding Company menerima penyerahan tersebut (*closing*), berarti para pihak telah

melaksanakan kewajiban dan menerima haknya. Sehingga, PPS bank dianggap telah menyelesaikan kewajibannya secara tuntas (*settlement*).

5. Karena pada perusahaan-perusahaan *go public* pertambahan nilainya ditentukan oleh manajemen yang diangkat oleh RUPS. Pada dasarnya peningkatan nilai perusahaan lebih bergantung kepada profesionalitas pengurus/manajemen perusahaan yang bersangkutan, kondisi ekonomi dan politik bukan pada masalah besarnya kepemilikan secara mayoritas atau minoritas di perusahaan tersebut. Contoh, meskipun PT. Astra Internasional Tbk dan PT. Statomer merupakan *Non-Controlled Acquisition Companies* dalam kenyataannya justru terjadi peningkatan nilai *Acquisition Shares* ketika dijual. Dikarenakan penunjukan AV selaku perusahaan yang mengelola dan memiliki *Acquisition Companies* juga atas dasar penunjukan oleh BPPN, sehingga adalah menjadi hak sepenuhnya BPPN selaku pihak yang menerima pembayaran untuk menentukan apakah pembayaran itu akan dimiliki dan dikelola sendiri atau oleh pihak lain yang ditunjuk. dengan adanya gadai saham AV kepada BPPN berikut hak suaranya maka praktis AV berada di bawah kendali BPPN sebagaimana diatur dalam *Deed of Pledge of Shares* yang menyebutkan bahwa " ... *the Shareholders each hereby constitutes and appoints the Attorney and grants power of attorney to the Attorney, with full right of substitution, the true and lawful attorney for the purpose of exercising all rights attached to and associated with the Shares ..*" *The attorney* dalam hal ini adalah BPPN.

6. *Release and discharge* yang menyangkut tuntutan pidana berkaitan dengan pelanggaran BMPK, maka *release and discharge* sebagaimana dimuat dalam MSAA mencakup pembebasan dari tuntutan pidana atas pelanggaran BMPK. Ada atau tidak suatu tindak pidana atas pelanggaran BMPK. Tidak ada satu pasal pun dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 (Undang-undang Perbankan) dan undang-undang lainnya yang menyatakan bahwa pelanggaran BMPK otomatis merupakan suatu pelanggaran pidana. Hanya Pasal 49 dan 50 Undang-undang Perbankan mengatur bahwa pemegang saham, pengurus dan pegawai bank yang tidak mentaati langkah-langkah yang ditetapkan untuk memastikan ketaatan kepada undang-undang dan peraturan tentang perbankan. Langkah-langkah yang ditetapkan dalam hal terjadi pelanggaran BMPK diatur dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia (SKBI) No.31/177/KEP/Dir beserta perubahannya yang menyatakan bahwa apabila terjadi pelanggaran BMPK, maka bank diminta membuat suatu *Action Plan* untuk memperbaiki pelanggaran yang terjadi. Apabila *Action Plan* tersebut dilaksanakan, maka langkah-langkah menurut Undang-undang Perbankan sudah dipatuhi sehingga tidak ada pelanggaran BMPK. Namun apabila *Action Plan* yang dimaksud sebagai langkah-langkah tersebut sengaja tidak dipatuhi maka Bank Indonesia akan melaporkannya sebagai suatu tindak pidana di bidang perbankan.
7. Kewenangan pemerintah cq Jaksa Agung untuk mendeponir (tidak melanjutkan penuntutan) suatu perkara pidana diatur dalam pasal 32 huruf c

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan yang menyatakan bahwa Jaksa Agung berwenang untuk menyampingkan suatu perkara demi kepentingan umum. Jadi memang benar pendapat yang menyatakan bahwa pasal 1853 KUHPerdara menyatakan bahwa perdamaian secara perdata tidak menghapuskan hak dari Kejaksaan untuk melakukan tuntutan pidana namun pendapat ini tidak cermat karena justru hak untuk melakukan pertuntutan itulah yang di-*waive* (dilepaskan) dengan MSAA.

8. Karena dengan telah terjadinya kesepakatan/persetujuan yang dibuat antara *Shareholders* dan BPPN dalam MSAA yang menyebutkan bahwa kekurangan pembayaran *Affiliated Loans* sebagai akibat hasil penjualan *Acquisition Shares* yang ternyata tidak cukup nantinya menjadi beban/kerugian negara. Oleh karena itu, untuk melaksanakan suatu perbuatan hukum, negara cq Rakyat Indonesia diwakili oleh pemerintah. Tindakan pemerintah merupakan tindakan negara cq rakyat Indonesia sehingga Negara cq Rakyat Indonesia bukanlah pihak ketiga dalam suatu perbuatan hukum (MSAA) yang dilakukan oleh pemerintah. Contoh apabila suatu BUMN mengalami kerugian sebagai suatu resiko usaha tentu saja kerugian BUMN tersebut dipikul dan ditanggung oleh negara cq rakyat Indonesia melalui APBN.
9. Karena tindakan BPPN mengenai MSAA bahkan sudah dilaporkan kepada DPR, sehingga sebenarnya wakil rakyat sudah mengetahui adanya MSAA jauh sebelum masalah ini timbul dan DPR pada waktu itu tidak memberikan

suatu penyangkalan atas MSAA, hal ini berarti secara implisit DPR menyetujui MSAA.

10. Dalam persoalan MSAA, kalau pihak *Shareholders* sudah menyerahkan aset berupa *Acquisition Companies* kepada pihak yang ditunjuk oleh BPPN sebagai bentuk pelunasan kewajiban berarti sudah terjadi "*deal*", sehingga resiko penurunan nilai selanjutnya ditanggung oleh BPPN. Persoalan siapa pihak yang ditunjuk oleh BPPN untuk menerima penyerahan *Acquisition Shares* adalah "*out of context*" karena BPPN bebas menunjuk siapapun untuk mewakili kepentingan BPPN.

Kedua, penyelesaian utang BLBI seharusnya ditempuh dengan menggunakan pola atau model hukum represif. Hal ini perlu dilakukan mengingat:

1. Penyelesaian MSAA, MRNIA, dan APU dengan pola pemberian fasilitas *Release and Discharge* (pelepasan dan penghapusan) dengan diterbitkannya SKL (Surat Keterangan Lunas), telah menyebabkan kerugian negara yang sangat besar dengan perincian sebagai berikut: sebesar Rp. 144,5 triliun dana pada saat disalurkan dari Bank Indonesia kepada Perbankan kemudian pada tahapan-tahapan realisasi penggunaannya antara lain; sejumlah Rp. 84,842 triliun diselewengkan, dan pada tahap penggunaan rekening 502 (untuk tambahan BLBI dan *blanket guarantee*), yaitu rekening pemerintah atas nama Menteri Keuangan di Bank Indonesia dana itu diselewengkan sebesar Rp. 17,76 triliun pada tahap penyuntikan obligasi rekap kepada pihak perbankan Rp. 431,6 triliun. Pembayaran bunga Rp. 600 triliun. Jika semua itu dijumlah, maka total kerugian negara mencapai Rp. 1000 triliun dengan beban

pembayaran utang APBN setiap tahunnya mencapai Rp 40 triliun dan Rp 50 triliun yang harus dilakukan hingga tahun 2021. Keadaan itu menyebabkan menurunnya kemampuan keuangan negara, khususnya dalam membiayai pelayanan publik seperti kesehatan pendidikan, dan peningkatan kesejahteraan.

2. Penyalahgunaan penggunaan oleh penerima BLBI dikarenakan tidak diikutsertakannya skema pengembalian atas bantuan yang diberikan oleh BI kepada bank-bank penerima bantuan tersebut, mengisaratkan adanya norma hukum yang mengekang dan menindas kreditur yang mengakibatkan timbulnya gagal bayar yang sangat luar biasa (*extraordinary default*) yang berpotensi merugikan negara, maka efektivitas penyelesaian piutang negara BLBI secara menyeluruh menjadi sangat penting, yang pada akhirnya dapat lebih banyak menarik uang negara daripada memberikan pengampunan pada debitur secara keseluruhan.
3. Penyelesaian piutang BLBI yang dilaksanakan oleh BPPN dengan mekanisme *Release and Discharge* lebih banyak melindungi debitur dari pada kreditur (negara) karena berdampak terhadap *political-economic resistance*, kebiasaan untuk ketergantungan terhadap lembaga politik dan elite ekonomi. Dan hal ini adalah tantangan bagi penegakan hukum represif yang bertindak untuk secara paksa menyelesaikan piutang negara, yang membebaskan penegakan hukum dari ketergantungan elite politik dan ekonomi.

4. Praktik penyelesaian piutang BLBI yang dilaksanakan oleh BPPN tidak efektif dan telah menguras ribuan triliun eksploitasi terhadap sektor keuangan negara, pada akhirnya lebih banyak ongkos dibandingkan hasil penagihannya.
5. Penyaluran BLBI pada hakikatnya adalah untuk melaksanakan perintah undang-undang dengan demikian adalah sebuah perikatan bersumber undang-undang yang memberikan kewenangan pada Bank Indonesia dalam rangka menjaga stabilitas nilai rupiah dan sebagai *lender of last resort* untuk menjaga likuiditas bank sebagaimana diatur pasal 7 dan pasal 12 ayat (3) UU no 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral. Keputusan Direksi Bank Indonesia baik yang tertulis maupun hasil rapat-rapat Direksi bahwa penyaluran BLBI dilaksanakan karena terjadinya krisis dan darurat pada kenyataannya tidak didukung oleh suatu protokol penaggulangan krisis.
6. BLBI pada hakikatnya adalah kredit likuiditas darurat yang merupakan suatu alat kebijakan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan. Berdasarkan ketentuan tersebut, BLBI telah memperoleh landasan hukum yang kuat sebagai perikatan bersumber dari undang-undang, Sehingga Bank Indonesia dapat membantu pemerintah mengatasi krisis.
7. Maka atas dasar rangkaian ketentuan dan ketetapan peraturan perundangan-undangan dalam penyaluran fasilitas dana talangan dari aspek hukum pedata yang terjadi antara Bank Indonesia dengan penerima bantuan tersebut adalah perikatan bersumber undang-undang.

8. Tujuan utama penyelesaian piutang negara adalah pengembalian uang negara, dengan demikian efektivitas penyelesaian harus ditegakan dengan nilai, kebenaran keadilan dan kemanfaatan bagi kepentingan negara, dan dengan tujuan memenangkan ketertiban dibidang pengelolaan piutang negara dalam keadaan krisis. Oleh karena itu, harus didukung dengan protokol penanggulangan krisis.
9. Meskipun BPPN telah melakukan usaha-usaha yang cukup keras dalam rangka memperoleh kembali dana BLBI melalaui MSAA, MRNIA, APU, Pengadilan Perdata maupun Pidana dan upaya-upaya lainnya, ternyata tidak efektif dan tidak menunjukkan hasil yang diharapkan, maka tidak ada jalan lain kecuali berpaling pada penegakan hukum represif yang dilakukan dengan cara sebagai berikut :
 - a. Tindakan hukum pemerintah harus mengesampingkan asas keseimbangan, maka diperlukan badan khusus yang disesuaikan dengan ketertiban, memiliki otoritas *sub-ordinasi* .
 - b. Pembentukan badan khusus sebagai lembaga *superbody*, agar tindakan hukum pemerintah dapat dirasakan bukan sebagai tindakan represi. Bentuk represi yang paling potensial yang dilakukan oleh lembaga *superbody* ini adalah penggunaan kekuasaan yang diberikan undang-undang untuk penyidikan, penuntutan, dalam upaya melaksanakan kekuasaan, misalnya untuk menyita barang jaminan atau menahan seseorang, menekan pihak yang tidak patuh atau menghentikan protes.

- c. Implementasi kebijakan pemerintah dengan menyediakan alat-alat pemaksa untuk melaksanakan tindakan hukum yang dapat memberikan alternatif-alternatif penggunaan paksaan. Dibentuknya institusi hukum dan prosedur pelayanan. Aturan hukum memberikan corak otoritas pada kekuasaan. Sedangkan peraturan perundang-undangan diperlukan sebagai instrumen kebijakan publik pada sasaran tunggal.
- d. Tujuan serta kepentingan yang beragam disingkirkan karena program-program publik mengambil alih pola dimensi tunggal dengan lembaga resmi yang dibentuk sebagai pemegang otoritas dan keputusannya final dan mengikat (*invisibilitas*).
- e. Penegakan hukum lebih mengutamakan pada sasaran-sasaran (*purposing*) yang kongkret harus lebih dominan dibanding pada orientasi prosedur, karena penyelesaian dengan hukum otonom/orientasi prosedural melalui pengadilan, mengakibatkan ketertiban tidak lagi dominan dan keadilan menjadi lamban dan tidak efisien.
- f. Oleh karena itu, terhadap kondisi yang sulit atau krisis moneter yang mengakibatkan banyaknya piutang negara macet, penyelesaian harus membentuk badan khusus yang diberikan kewenangan tunggal, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang di dalamnya mengandung unsur hukum materil dan formil.

B. Saran-saran

Pertama penyelesaian piutang negara perbankan di masa depan perlu mempertahankan konsep penegakan hukum secara represif dengan menggunakan suatu badan khusus yang kedudukannya setara dengan lembaga peradilan karena sesuai dengan sifat piutang negara yang memiliki hak eksekusi, maka ketentuan-ketentuan yang merupakan prinsip hukum piutang negara harus diimplementasikan ke dalam peraturan perundang-undangan, dimana substansi undang-undangnya mengandung unsur-unsur hukum materil dan formil.

Pada sisi lain harus dipertegas mengenai ketentuan tugas dan kewenangan suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang. Kewenangan yang dimaksud dalam konteks ini adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu di bidang publik. Jabatan itu seperti halnya badan hukum merupakan suatu abstraksi atau fiksi yang diakui keberadaannya dalam lalu lintas pergaulan hukum (*rechtsverkeer*) dan dapat melakukan perbuatan hukum atas dasar kewenangan yang bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke bevoegdheden*). Adanya kewenangan publik inilah yang membedakan subjek hukum publik dengan subjek hukum privat. Subjek hukum publik itu melakukan perbuatan hukum atas dasar kewenangan (*bevoegdheid*), sedangkan subjek hukum privat bertindak atas dasar kecakapan (*bekwaam*). Dengan kata lain, validitas atau keabsahan perbuatan hukum publik (*publiekrechtelijke handelingen*) ditentukan oleh ada atau tidaknya kewenangan, yang secara teoretik dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Sedangkan validitas perbuatan hukum perdata

(*privaatrechtelijke handelingen*) ditentukan oleh ada atau tidaknya kecakapan yang dimiliki subyek hukum. Dengan demikian sistem penagihan piutang negara dalam satu struktur lembaga yang bekerja secara orientasi di bawah pertanggungjawaban presiden dan kedudukannya setara dengan Komisi Pemberantasan Korupsi. Penyelamatan Piutang Negara Perbankan tak tertagih pada kredit macet Bantuan Likuidasi Bank Indonesia harus dilaksanakan setelah proses penyelesaian bersifat delegatif dari pejabat penyerah piutang negara Bank Indonesia kepada badan khusus dilaksanakan dengan prinsip-prinsip hukum penyelesaian piutang negara.

Kedua, badan khusus penyelesaian piutang negara harus difungsikan secara optimal, undang-undang ini adalah pro kreditur (pemerintah), sehingga setiap permasalahan yang menyangkut piutang negara perbankan diselesaikan oleh lembaga ini, baik mengenai pengawasan pemberian kredit, dan insolvensi (ketidak mampuan bank membayar hutangnya) diselesaikan melalui lembaga ini. Regulasi mengenai penyelesaian piutang perbankan di masa depan harus dapat digunakan sebagai protokol penanggulangan krisis moneter. Oleh karena itu, regulasinya harus berbentuk undang-undang dan keberadaannya harus dilekatkan pada konstitusi.

Berbeda dengan protokol penanggulangan krisis fiskal/anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) telah diatur oleh konstitusi, yaitu di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang secara tegas dikatakan bahwa apabila RUU APBN ditolak oleh DPR, pemerintah diperkenankan menggunakan APBN tahun sebelumnya. Bandingkan dengan negara Amerika Serikat yang sampai saat ini

belum memiliki protokol penanggulangan krisis fiskal/APBN. Akibatnya ketika APBN ditolak kongres, maka pemerintah Amerika menjadi *colaps* dan akhirnya sebagian kegiatan pelayanan publik ditutup (*shut down*) karena pemerintah tidak mampu membayar gaji para pegawainya. Jika persoalan *shut down* ini tidak segera diatasi oleh kongres dan pemerintah Amerika, maka akan berimbas pada sistem moneter Indonesia.

Namun terlepas dari krisis anggaran secara yuridis konstitusional, protokol krisis lainnya adalah krisis dimensional (politik, keamanan, ekonomi, sosial dan hukum) yang secara yuridis konstitusional telah diantisipasi oleh Undang-Undang Dasar 1945 dalam bentuk peraturan pengganti undang-undang. Akan tetapi, kekuatan represif kondisional penanggulangan krisis diperlemah dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Norma-norma protokol penanggulangan krisis yang tersedia dalam konstitusi seharusnya bukan menjadi kewenangan MK karena bagaimana mungkin dalam kondisi krisis diperlukan antisipasi prosedural atau responsif.

Ketiga, protokol penanggulangan krisis moneter/perbankan harus berpijak pada perlindungan keuangan negara. Oleh karena itu, program *quantive easing* (*program bail out/kemudahan likuiditas*) Bank Indonesia dalam pembuatan regulasinya harus secara terintegrasi menganut prinsip-prinsip hukum penyelesaian piutang negara. Hal ini berkaitan dengan: pertama adalah untuk menghadapi resiko kreditur melalui penyediaan jaminan tabungan bank (*deposito*), kedua adalah berhubungan dengan penyediaan layanan pembayaran kliring terhadap saldo giro negatif dalam sistem pembayaran nasional.

Dua persoalan ini pada situasi krisis moneter dapat menguras cadangan devisa dan likuiditas Bank Indonesia yang pada akhirnya dapat menimbulkan kasus gagal bayar yang luar biasa (*extraordinary default*). Piutang negara tak tertagih penyelesaiannya tidak bisa disamakan dengan penyelesaian gagal bayar non bank yang bermuara pada Pengadilan Niaga karena dalam UU kepailitan yang dimaksud bagi para debitur yang sudah tidak mampu lagi membayar utangnya tidak terdapat satu pasalpun yang merumuskan bahwa debitur yang dinyatakan pailit adalah debitur dalam kondisi insolven.

Penyelesaian kasus gagal bayar pada piutang perbankan adalah untuk mencari bagaimana jalan terbaik pengumpulan aset debitur agar dapat keluar dari belitan utangnya pada kreditur (pemerintah), dan pembayaran utang debitur pada kreditur juga tergantung pada bagaimana pendekatan hukum mengenai resolusi kepailitan itu digunakan apakah sebagai pro-kreditur atau pro-debitur. Penyeleksian kontrak dalam sistem pro-debitur dikenal dengan sebutan "*cherry picking*" yang dalam sistem pro-kreditur sistem tersebut adalah harus dihindari.

Pengumpulan aset debitur yang diakibatkan oleh ketidakmampuannya sebagai pihak penerima bantuan likuiditas untuk mengembalikan dana BLBI harus dianggap sebagai perbuatan *wanprestasi* berdasarkan perikatan bersumber undang-undang, sedangkan utang piutang non perbankan adalah perikatan bersumber perjanjian. Keberadaan badan khusus semacam The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) di Amerika dan di Jepang bernama DIC sangat efektif dalam penyelesaian piutang perbankan karena lembaga ini diberikan kewenangan tunggal untuk menyelesaikan masalah gagal bayar pada perbankan,

sedangkan penyelesaian piutang non perbankan diselesaikan melalui pengadilan kepailitan federal. Dalam sistem hukum kepailitan di Amerika dan di Jepang setiap perjanjian utang piutang harus dilihat bagaimana suatu surat kontrak tertentu diperlakukan tidak hanya tergantung tipe surat kontraknya saja, akan tetapi bagaimana tipe perusahaannya yang mengalami gagal bayar.

Untuk itu efektivitas penyelesaian piutang negara perbankan di Indonesia menjadi sangat penting, sehingga diperlukan suatu badan khusus yang memiliki kewenangan seperti FDIC dan DIC. Di Indonesia sebenarnya telah tersedia dua lembaga semacam Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Namun keberadaan lembaga ini memiliki kewenangan terpisah dengan lembaga keuangan yang telah dibentuk lainnya seperti PUPN, OJK, dan KSSK. Meskipun bidang pekerjaannya adalah keuangan negara. LPS mengurus *blanket guarantee*, yaitu program perlindungan secara menyeluruh, baik terhadap nasabah penyimpan bank maupun kreditor bank, penagihan premi anggota (perbankan) dan klaim deposito/tabungan, sedangkan bidang penyelesaian penagihan kredit macet perbankan seperti FDIC tidak diberi kewenangan. Kasus kredit perbankan diselesaikan lewat Pengadilan.

Kalau kita bandingkan dengan badan khusus yang dibentuk dalam rangka penyehatan perbankan menganut paradigma profilisasi kekuasaan moneter yang seharusnya dikendalikan oleh Bank Indonesia akan tetapi dikembangkan menjadi beberapa lembaga, yaitu PUPN, BPPN, LPS, OJK dan KSSK. Masing-masing mempunyai tugas tanggung jawab terhadap sistem moneter, tapi dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab berbeda-beda, apakah kepada Menteri

Keuangan, ataukah ke Bank Indonesia atau ke Presiden. Padahal, pada aspek kelembagaan organ LPS, PUPN, BPPN, dan OJK, sama-sama diberhentikan oleh presiden.

Salah satu penyebab perbedaan adalah pertanggung-jawabannya berdasarkan eksistensi kelembagaan. Akan tetapi, dari aspek yuridis masing-masing bermuara pada sistem kekuasaan moneter sebagai badan yang bersifat khusus menyelesaikan permasalahan keuangan (moneter) yang dikelola oleh perbankan, kecuali OJK. Termasuk di dalamnya adalah lembaga keuangan non perbankan. Oleh karena itu, ke depan bisa diharapkan adanya amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 24 tahun 2004 tentang LPS, sebaiknya mengacu pada FDIC dan DIC. Kemudian kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) untuk selanjutnya hanya ada satu lembaga pengurusan kredit macet dan Bank Gagal hanya satu lembaga, yaitu LPS, di luar kredit bank yang diselesaikan melalui pengadilan.

LPS harus diberikan kewenangan yang lebih besar, antara lain merekomendasikan pada lembaga pengawas perbankan pada Bank Indonesia/OJK (sekarang ditangani oleh Otoritas Jasa Keuangan) tentang laporan keuangan yang telah diaudit dan laporan dikirimkan kepada lembaga pengawas. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi duplikasi dan meminimalkan beban bagi lembaga yang diawasi. Akan tetapi, apabila badan pengawas gagal melakukan tindakan sebagaimana direkomendasikan terhadap laporan yang dikirim oleh LPS, maka LPS dalam jangka 60 hari dapat mengambil alih dan melakukan tindakan tertentu. Dan LPS mengatur bahwa BI tidak dapat memberikan pinjaman kepada lembaga

keuangan yang kekurangan modal parah lebih dari 5 hari sejak tanggal dimana lembaga tersebut ditetapkan kekurangan modal (kalah kliring).

Di samping itu, juga harus dinyatakan bahwa produk hukum LPS adalah bersifat final dan mengikat, maka secara administratif harus diatur dengan jelas dan tegas, dalam peraturan perundang-undangan dan mengenai biaya yang dikeluarkan dalam penyelesaian piutang perbankan harus dapat diprediksikan dan biaya ini diusahakan serendah mungkin. Dengan demikian akan terjadi maksimalisasi pengembalian uang negara di tangan kreditur (pemerintah) dari debitur yang berpotensi dapat merugikan negara.

Keempat pengalaman menunjukan bahwa tarik ulur penanganan politis penanganan Bank Century salah satunya terkait dengan landasan hukum yang absen dalam tindakan hukum *bail out* . Undang-Undang Jaring Pengaman Sistem Keuangan yang masih berbentuk Perppu No 4 Tahun 2008 adalah sangat urgen untuk segera dijadikan undang-undang karena menyangkut kordinasi ,Perppu ini lahir sebelum Undang-Undang no 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK),meskipun secara otomatis masuk dalam Forum Stabilitas Sistem Keuangan (FSSK) . Maka kedepan Undang-Undang Jaring Pengaman Sistem Keuangan perlu direvisi paska munculnya lembaga Otoritas Jasa Keuangan.

Pada akhirnya diperlukan peningkatan pengetahuan dan pemahaman prinsip-prinsip hukum penyelesaian piutang negara dan bidang hukum lainnya yang berkaitan dengan hukum keuangan negara bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan proses penyelesaian piutang negara perbankan, khususnya hakim pengadilan maupun hakim MK (Mahkamah Konstitusi), pengacara, jaksa, polisi, dan para

bankir, serta masyarakat yang potensial bersinggungan dengan proses penyelesaian piutang negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Adinugroho, R Tjipto. *Perbankan Masalah Perkreditan*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1978.
- Adji, Indriyanto Seno. *Humanisme dan pembaharuan Penegakan Hukum*. Jakarta: Kompas, 2009.
- . *Korupsi dan Pembalikan Beban Pembuktian*. Jakarta: Senoaji Center, 2008.
- Adjie, Habib. *Hak Tanggungan Sebagai Lembaga Jaminan Atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Akyuwen, Roberto, Krisna, dan I Dewa Gde Suthapa. *Teori dan Praktek Keuangan Mikro di Indonesia*, Yogyakarta: Sekolah Pasca sarjana UGM, 2010.
- Ali, Abdul. *Lika-Liku Sejarah Perbankan Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 1995.
- Ali, Achmad. *Menjelajah Kajian Empiris terhadap Hukum*. Jakarta: Kencana Putra Utama, 2012.
- Amos, H.F Abraham. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (dari Orla, Orba sampai Reformasi) telaah sosiologis Yuridis dan Pragmatis Jati Diri Hukum Tata Negara*. Jakarta: Raja Grafindo, 2005.
- Anisah, Siti. *Perlindungan Kepentingan Kreditur Dan Debitur Dalam Hukum Kepailitan Indonesia*. Yogyakarta: Total Media, 2008..
- Abimanyu, Anggito dan Andie Megantara. *Era Baru Kebijakan Fiskal, Pemikiran, Konsep dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, 2009.
- . *Refleksi dan Gagasan Kebijakan Fiskal*. Jakarta: Gramedia, 2011.
- Anshori, Abdul Ghofur. *Kapita Selekta Perbankan Syariah Di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2008.
- Antara, Abhe. *Teori Konspirasi*. Jakarta: TransMedia, 2013.
- Asrun, Andi M. *BLBI Perspektif Hukum, Politik Dan Ekonomi*. Jakarta: JWJ, 2003.

- A . Prasetyantoko. *Ponzi Ekonomi* , Kompas , Jakarta, 2010
- . *Bencana Finansial* , Kompas , Jakarta 2008
- Asser, C. *Pedoman Untuk Pengkajian Hukum Perdata*. Diterjemahkan oleh Sulaiman Binol. Jakarta, 1991.
- Atamimi, A Hamid. *Peranan keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia Program Pascasarjana, 1990.
- Atmasasmita, Romli. *Globalisasi kejahatan Bisnis*, Jakarta: Kencana, 2010..
- . *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*. Edisi Kedua. Jakarta: Kencana, 2003.
- Arifin, Sjamsul., R Winantyo dan Yati Kurniati. *Integrasi Keuangan Dan Moneter Asia Timur, Peluang Dan Tantangan Bagi Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 2004.
- Assiddiqie, Djimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali, 2007.
- Atmasasmita, Romli. *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, Jakarta: Prenada, 2002.
- Badan Pemeriksa Keuangan(Tim BPK). *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan*. Jakarta: Sekretariat Jenderal BPK, 2000.
- Bank Indonesia. *Contagion and Interdependence in The Asian Crises : A Co-integrated Approach*. Jakarta: Pendidikan dan Studi Kebanksentralan, 2003.
- . *BI dan BLBI Suatu Tinjauan Aspek Ekonomi Keuangan Dan Hukum*, Jakarta: Bank Indonesia, 2002.
- . *Studi Keuangan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*. Jakarta: Bank Indonesia.
- . *Mengurai Benang Kusut BLBI*, Jakarta: Bank Indonesia.
- Balack, Donald. *The behaviour of Law*. New York: Academic Press Inc, 1976.
- Basri, Faisal. *Lanskap Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2009..
- . *Sejarah Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Badruzaman, Mariam Darus. *Kompilasi Hukum Perikatan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.

- Bearly, Richard & Steward Meyers. *Principles of Corporate Finance. Second Edition*. New York: Mac Graw Hill International Book Company, 1984.
- Bryde, WW MC. A. Flessner, S.C.J.J Kortman. *Principles Of Europe Insolvency Law. Law of Business and Finance Volume 4*. Kluwer: Legal Publishers, 2003.
- Bodgan, Robert and Steven J. Taylor. *Kualitatif (Dasar-Dasar Penelitian)*. Diterjemahkan A. Khozin Afandi. Surabaya: Penerbit Usaha Nasional, 1993.
- Corporaso, James A. and David P Levine. *Teori-teori Ekonomi Politik*. Diterjemahkan oleh Suraji. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Darury, A. Denny dan Djony Edward. *BPPN Gerbage IN Garbage Out*, Jakarta: Center For Banking Crisis (CBC), 2004.
- Dja'is, Muhammad. *Hak Eksekusi dan Manfaatnya dalam Penyelesaian Piutang Negara dalam Perspektif Hukum Bisnis Indonesia pada Era Globalisasi*. Semarang: Genta Press, 2007.
- Djiwandono, J. Soedrajat. *Mengelola Bank Indonesia Dalam Masa Krisis*, Jakarta: LP3ES, 2002.
- Edward, Djony. *BLBI Extraordinary Crime, Suatu Analisis Historis dan Kebijakan*. Yogyakarta: Lkis Bantul, 2010.
- Erawaty, Elly dan J.S Badudu. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Aksara, 2001.
- Emirzon, Joni. *Perspektif Hukum Bisnis Indonesia Pada Era Globalisasi Ekonomi*. Yogyakarta: Genta Press.
- Effendy, Marwan. *Diskresi, Penemuan Hukum Korporasi & Tax Amnesty Dalam Penegakan Hukum*, Jakarta: Referensi, 2012.
- . *Tipologi Kejahatan Perbankan Dari Perspektif Hukum Pidana*. Jakarta: Referensi, 2012.
- Emirzon, Joni. dkk. *Perspektif Hukum Bisnis Indonesia*. Yogyakarta: Genta Press, 2007.
- Fadjar, Mukti. *Teori-teori Hukum Kontemporer*. Malang: TransPublishing, 2008.
- Fadjar, Mukti dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Tata Aksara, 2010.

- Friedman, Lawrence. *The Legal System. Asosial Science Perspectives*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.
- Friedman, Lawrence & Harry N. Scheiber. *Legal Culture and The Legal Profession*. New York: Westview Press, 1996.
- Fromm, E. *Marx's Concept of Man (Konsep Manusia Menurut Karl Marx)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001.
- Fuady, Munir. *Bisnis Kotor Anatami Kejahatan Kerah Putih*. Bandung: Citra Aditya, 2004.
- , 2002. *Hukum Perkreditan Kontemporer*. Citra Aditya: Bandung.
- Gandraprawira, D. *Perkembangan Hukum Perkreditan Nasional dan Internasional*. Jakarta: Penerbit BPHN, 1992.
- Gazali, Djonis S dan Rachmadi Usman. *Hukum Perbankan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Gautama, Sudargo. *Arbitrase Dagang International*. Bandung: Alumni, 1986.
- Gie, Kwiek Kian. "Problem Kredit Macet", *Ekonomi Makro dan Perbankan*, 1999.
- Habermas, Jurgen. *Teori Tindakan Komunikatif I, Rasio dan Rasionalisasi Masyarakat*. Diterjemahkan oleh Nurhadi. Yogyakarta: KreasiWacana, 2006.
- Hadjon, Philipus M. dan Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 2000.
- Hamzah, Andi. *Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2005.
- Handoko, Priyo. *Menakar Jaminan Atas Tanah sebagai Pengaman Kredit Bank*. Jember: Center for Society Studies, 2006.
- Harahap, M. Yahya. *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*. Edisi ke 2. Jakarta: Sinar Grafika, 2005.
- *Hukum Acara Perdata*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005
- Hartono, Sunaryati. *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke-20*. Bandung: Alumni, 1994.

- Harun, Badriyah. *Penyelesaian Sengketa Kredit Bermasalah*. Yogyakarta: Pustaka Yusditia, 2010.
- Haryani, Iswi. *Restruturisasi dan Penghapusan Kredit Macet*. Jakarta: Kompas Gramedia, 2010.
- Hart, H. L. A. *Konsep Hukum*. Diterjemahkan oleh M. Khozim. Bandung: Nusa Media, 2009.
- Hasan, Djuhaendah. *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda lain yang melekat pada Tanah Dalam Konsepsi Asas Pemisahan Horisontal*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1992.
- , *Hak Jaminan Kebendaan dan Kepailitan Hak Tanggungan dan Asas Pemisahan Horisontal*, Jakarta: BPHN, 1999.
- , *Analisa dan Evaluasi Hukum tentang Hak Tanggungan Dalam Kegiatan Usaha Perbankan*. Jakarta: Dept. Hukum dan Perundang-Undangan RI, 2000.
- Honohan, Patrick dan Daniella Klingebiel. "Contrlolling Fiskal Cost of Banking Crisis", *Policy Research*, paper No. 2441, New York: The World Bank, 2000.
- Hutagalung, Arie S. *Undang-Undang Hak Tanggungan Atas Tanah dan Jaminan Perbankan*, Jakarta: BPHN, 1996.
- , *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Keuangan)*. Jakarta: BPFH-UI, 1999.
- Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath, *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Herijanto, Hendy. *Selamatkan Perbankan Demi Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Expose, 2013.
- Henry Campbell, Black. *Black's Law Dictionary*. St Paul Minnesota: West Publishing Co., 1990.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 2006.
- , *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII, 2009.
- Humanka. *Tipu Muslihat Menghapus BLBI, Fakta Sejarah*. Yogyakarta: Humanika Publishing, 2012.

- HLB Hadori & Rekan bekerjasama dengan Law Office Soehardjono & Associates – Indonesia, *BI dan BLBI Suatu Tinjauan dan Penelian Aspek Ekonomi, Keuangan dan Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, Jakarta, 2003.
- Huntington, Samuel P. *Tertib Politik pada Masyarakat Yang Sedang Berubah*. Diterjemahkan oleh Sahat Simamora dan Suryatin, Jakarta, 2003.
- Ibrahim, Johanes. *Bank sebagai Lembaga Intermediasi dalam Hukum Positif*. Bandung: Penerbit Utomo, 2004.
- Ibrahim, Johanes. *Cross Default & Cross Colleteral Sebagai Upaya penyelesaian Kredit bermasalah*. Bandung: Refika Aditama, 2004.
- Ibrahim, Johny. *Pendekatan Ekonomi terhadap Hukum, Teori dan Implikasi Penerapnya dalam Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Its Press, 2010.
- Ihsan, Achmad. *Hukum Perdata IB*. Jakarta: Pembimbing Masa, 1966.
- Ismail, Makdir. *Bank Indonesia dalam Perdebatan Politik dan Hukum*. Yogyakarta: Navila Ibila, 2010.
- J Bergman, C.Bliss, A.Jonson. G Kaufman. *Netting, Financial Contracts, and Banks: The Economic Implication*. Paper Federal Reserve of Chicago, 2003.
- Kansil, C.S.T. *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rineka Cipta, 2010.
- Kelsen, Hans. *Pengantar Teori Hukum*, Diterjemahkan Siwi Purwandari. Bandung: Nusa Media, 2008.
- Khairandy, Ridwan. *Itikad Baik Kebebasan Berkontrak*. Jakarta: Fakultas Hukum Pascasarjana UI, 2003.
- Kusumohamidjojo, Budiono. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2004.
- Kumorotomo, Wahyudi. *Desentralisasi Fiskal, Politik Dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*. Jakarta: Prenada Media Group, 2008.
- Kusumah, Mulyana W. *Perspektif Teori dan Kebijaksanaan Hukum*. Jakarta: Rajawali, 1986.
- Lebacqz, Karen. *Six Theories of Justice*, Augsburg Publising House, Indianapolis, diterjemahkan Yudi Santoso, *Teori-Teori Keadilan Analisis kritis terhadap*

Pemikiran J.S Mill, John Rawls , Robert Nozick, Reinhold Neibuhr, Jose Porfirio Miranda, Bandung: Penerbit Nusa Media, 1986.

Lontoh, Rudhy. *Penyelesaian Utang Piutang*. Bandung: Alumni, 2001.

Makmur. *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*. Bandung: Refika Aditama, 2011.

Mardiasmo. *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi Offset, 2002.

Mantayborbir., *et al.* *Pengurusan Piutang Negara Macet pada PUPN/BPUPLN*. Jakarta: Pustaka Bangsa Press, 2001.

-----, *Hukum piutang dan lelang negara di Indonesia*.

Mariam, Darus. *Kompilasi Hukum Perikatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.

-----, 1978. *Perjanjian Kredit Bank*, Alumni: Bandung.

-----, 1994. *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni: Bandung.

Manan, Bagir. 2003. *Teori Dan Politik Konstitusi*. FH UII Press: Yogyakarta.

Marbun, SF dan Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987.

MD, Moch Mahmud. *Hukum Tak Kunjung Tegak*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007.

-----, *Politik Hukum, Di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 2001.

Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1999.

Muladi dan Barda Nawawi Arief. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni, 2005.

Muhamad, Abdul Kadir. *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2010.

Musgrave, Richard A. and Peggy B Musgrave. *Keuangan Negara Dalam Praktek Dan Teori*. Diterjemahkan oleh Alfonsus Sirait. Surabaya: Erlangga, 2008.

Naja, HR. Daeng. *Hukum Kredit dan Bank Garansi*. Bandung: Citra Aditya, 2005.

- Nolan, Joseph. R. and Jacqueline. M. *Black's Law Dictionary*. Boston USA: West Publishing, 1990.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien. *Hukum Responsif*. Bandung: Nusamedia, 2007.
- Nugroho, Riant. *Public Policy*. Jakarta: Gramedia, 2008.
- Perangin, Efendi. *Praktek Penggunaan Tanah Sebagai Jaminan Kredit*. Jakarta: Rajawali Press, 1987.
- Popper, Karl. *Logika Penemuan Ilmiah*. Diterjemahkan oleh Mustafied. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, 2008.
- Posner, Richard. *Economics Analysis of Law*.
- Pohan, Aulia. *Kerangka kebijakan Moneter & Implementasinya di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, 2008.
- Pramudy. *Hukum Itu Kepentingan*, Salatiga: Sanggar Mitra Sabda, 2007.
- Prasetyantoko, A. *Krisis Finansial Dalam Perangkap Ekonomi Neo Liberal*. Jakarta: Kompas, 2009.
- Prawirohamidjojo, Soetojo. Hukum Perikatan, dalam Riduan Syahrani, *Seluk-Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, Bandung: Alumni, 1985.
- Raharjo, Satjipto. *Budaya Hukum dalam Permasalahan Hukum di Indonesia*. BPHN: Jakarta, 1979.
- . *Masalah Penegakan Hukum*. Bandung: Sinar Baru, 1983.
- . *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991.
- Raharjo, Satjipto. *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*. Jakarta: UKI Press, 2006.
- . *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Kompas, 2007.
- Rahayu, Ani Sri. *Pengantar Kebijakan Fiskal*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Rawl, John. *Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Diterjemahkan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

- Reed, Edward W. dan K Gill. *Bank Umum*. Terjemah oleh St Dianjung, Jakarta: Bumi Aksara, 1999.
- Remy, Sjahdeini. *Hukum Kepailitan*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2002.
- Rivai, H. Veithazal. *Credit Management Handbook*. Jakarta: Raja Graфика Persada, 2007.
- Ritonga, Irwan Taufiq. *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan daerah Indonesia*. Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana UGM, 2009.
- Riggs, Fred W. *Administrasi Negara-Negara Berkembang, Teori Masyarakat Primastis*. Diterjemahkan oleh Yasogama. Jakarta: Rajawali Press, 1985.
- Rivai, H. Veithzal. *Credit Management Handbook*. Jakarta: Raja Grafindo Indonesia, 2007.
- Rompegading, A. Melantik. *Telaah Kritis Perlindungan Hukum Hak Tanggungan Dalam Kepailitan Debitur*. Yogyakarta: Total Media, 2007.
- Sanusi, Bintang dkk. *Pokok-Pokok Hukum Ekonomi Dan Bisnis*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Saidi, Muhammad Djafar. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajagrafindo, 2008.
- Sebaian. *Mengenal Sosiologi Hukum*. Malang: Mediasi Pustaka, 2005.
- , *Menuju Penegakan Hukum Responsif*, "Konsep Philippe Nonet & Schelznick
- , *Perbandingan Civil law System & Common Law System Spiral Kekerasan & Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Timur, 2008.
- Sidharta. *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesian*. Bandung: CV Utomo, 2009.
- Sianturi, Purnama Tioria. *Perlindungan Hukum terhadap Pembeli Barang Jaminan Tidak Bergerak melalui Lelang*. Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2008.
- Singh, Kavaljit. *Memahami Globalisasi Keuangan, Paduan Untuk memperkuat Rakyat*. Jakarta: Yakoma, 1998.
- Siswanto, Sutejo. *Menangani Kredit Bermasalah, Konsep teknik dan kasus*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1997.

- Sitompul, Zulkarnaen. *Perlindungan Dana Nasabah*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2002.
- Sitompul, Chudry. *Skandal Bank Century Rekayasa Bailout Rp. 6,7 Triliun*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2012.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Kebebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia*. Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993.
- Soekanto, Soerjono. *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*. Jakarta: Rajawali, 1983.
- . *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.
- Soeparmono. *Masalah Sita Jaminan (C.B) dalam Hukum Acara Perdata*. Bandung: Mandar Maju, 1997.
- Soeriatnamaja, Arifin P. *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum "Teori, Kritik, dan Praktik"*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.
- . *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: Gramedia, 1986.
- Soesatyo, Bambang. *Skandal Bank Century Di Tikungan Terakhir Pemerintahan SBY-Budiono*, Jakarta: Ufuk Corporation, 2010..
- . *Skandal Gila Bank Century , Mengungkap Yang Tak Terungkap Skandal Keuangan Terbesar Pasca-Reformasi*. Ufuk Press: Jakarta, 2010.
- SS, Kusumaningtuti. *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo, 2009.
- Subekti dan R. Tjiptasudira. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, terjemahan *Burgerlijk Wetboek* dalam Mariam Darus Badruzaman, *Buku III Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Bandung: Alumni, 1985.
- Suharnoko dan Hartati Endah. *Doktrin Sunrogasi, Novasi, dan Cessie, Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Nieuw Nederlands Burgerlijk Wetboek, Code Civil Perancis, dan Common Law*. Jakarta: Kencana, 2006.

Supramono, Gatot. *Perbankan dan Masalah Kredit, "Suatu Tinjauan Yuridis"*. Jakarta: Djambatan, 1996.

------. *Penegakan Hukum*. Jakarta: BPHN, 1983.

Sutrisno PH, *Dasar-Dasar Ilmu Keuangan Negara*, Yogyakarta: Bagian Penerbitan Fakultas Ekonomi UGM, 1982.

Sulistiyono, Adi. *Mengembangkan Paradigma Non-Litigasi di Indonesia*. Solo: UNS Press, 2007.

Sutedi, Andrian. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Sujata, Antonius. *Reformasi Dalam penegakan Hukum*. Jakarta: Jambatan, 2000.

Sunggono, Bambang. *Pengantar Hukum Perbankan*. Bandung: Mandar Maju, 1995.

Supramono, Gatot. *Perbankan dan Masalah Kredit suatu Tinjauan*. Penerbit Jambatan: Jakarta, 1996.

Sugono, Bambang. *Hukum Dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika, 1994.

Syaifudin, Muhammad. *Hukum Kontrak*. Bandung: Mandar Maju, 2012.

S, Otje Salman dan Anton F Susanto. *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. Bandung: Refika Aditama, 2004.

Sutantio, Retnowulan. *Prosedur Eksekusi Hak Tanggungan*. Jakarta: Dept. Kehakiman BPHN, 1996.

------. *Perlindungan Hukum Eksekusi Jaminan Kredit*. Jakarta: Dept. Kehakiman BPHN, 1999.

Syahrani, Riduan. *Seluk Beluk Asas-Asas Hukum Perdata*. Jakarta: Tim Alumni, 1992.

Tesalonika, Iming M. *Indonesian Security Interes : Analysis over Undang-Undang Hak Tanggungan and Undang-Undang Fidusia*. Tangerang: PHB-Universitas Pelita Harapan, 2001.

Tim Redaksi Pustaka Timur. *Kasus BLBI Kasus Korupsi Terbesar di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Timur, 2008.

Triwulan, Titik. *Hukum Perdata Dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Kencana, 2008.

- Usman, Rachmadi. *Pasal-Pasal Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah*. Jakarta: Djambatan, 1999.
- Utari, Indah Sri. *Aliran Dan Teori Dalam Kriminologi*. Yogyakarta: Thafa Media, 2012.
- Van Vollen, Hoeven, *Het Adatrecht van Nederlandse Indie*
- Vollmar, H.F.A. *Inleiding Nederlands Burgerlijk Recht* dalam Sri Soedewi M Sofwan, *HukumPerutangan*, terjemahan *verbintenssrecht*, (Yogyakarta: FH UGM, 1975), dan lihat buku Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, cetakan Keempat. Jakarta: Ikhtiar, 1955.
- Widjaja, Gunawan. *Pengelolaan harta kekayaan negara suatu Tinjauan Yuridis*. Rajagrafindo: Jakarta, 2002.
- Widoatmodjo, Sawidji. *Mencari Kebenaran Objektif Dampak Sistemik Bank Century, Kajian Teoritis dan Empiris*. Jakarta: Kompas Gramedia, 2010.
- Wijaya, Krisna. *Analisis Kebijakan Perbankan Nasional*. Jakarta: Kompas Gramedia, 2010.
- Wijaya M, Farid. Dan Soekatwo Hadiwigeno. *Ekonomi Moneter dan Perbankan*. Yogyakarta: BPFE UGM, 1984.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *"Hukum Dalam Masyarakat" Perkembangan dan Masalah, Sebuah Pengantar ke Arah Sosiologi Hukum*. Surabaya: FISIP Unair, 2007.
- Yustika, Ahmad Erani. *Ekonomi Politik, Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Zwijndregt, J. Van. *Economic Act*. Jb Weolters: Groningen, 1952.

B. Disertasi

- Hassanain Haykal. *Perjanjian Penyelesaian Kewajiban BLBI Dalam Bentuk MSAA Dan Pergeseran Hukum Privat Ke Hukum Publik Dalam Penerapan Klausula R & D*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Parahiyangan, Bandung, 2007.
- Ni'matul Huda. *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Ringkasan Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum UII, Yogyakarta, 2009.

C. Makalah/Jurnal /Paper

Asshidiqie, Jimly, *Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia (Menyoal Moral Penegak Hukum)* Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 16 Februari 2006.

-----, "Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum Indonesia", disampaikan pada acara *Seminar "Menyoal Moral Penegak Hukum"* dalam rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 16 Februari 2006

A. Hamid Atamimi, *Perbedaan antara peraturan perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan*, 1992, Jakarta, Perguruan Tinggi Ilmu kepolisian, Pidato Dies Natalis PTIK ke 46.

Batunanggar, S. *Indonesia 's Banking Crisis resolution : Lesson and The Way Forward* , 2002, Occasional Internal Paper.

Claessens, Stijn, Daniela Klingebiel, Luc Leaven, *Resolving Systemic Financial Sries, Policies and Institutions*. 2004. Washington DC : World Bank, Policy Working Papers No 3377

Enoch, Charles, Barbara Baldwin, Oliver Frecaut , Arto Kovanen, *Indonesia Anatomy of A Banking Crisiss Two years of Living of Dangerously 1997-1999*, Washington DC : IMF Working Paper, 2001.

Encyclopedia of Economic, New York : Mc Graw-Hill Book Company, 1989

Haryanto, Agus. *Aspek Hukum Dalam Penetapan Kebijakan Keuangan Negara*, Tulisan makalah yang dimuat dalam Kumpulan karangan kebijakan Fiskal, Pemikiran, Konsep dan Implementasi, 2004.

Indroharto. *Pengurusan Kredit Macet Melalui Badan Urusan Piutang Negara*. Dalam *Kapita Selekta Hukum (Mengenang Prof. H. Oemar Seno Adji. SH)*, 1995, Ghalia Indonesia Jakarta

Info Bank. 1997. *Solusi Hukum Dalam Menyelesaikan Kredit Bermasalah*. Ikrar Mandiriabadi: Jakarta.

J. Djohansyah. *Kreditur Separatis dan preferens serta Tentang Penjamin utang*, dalam *Inservice training*. 2003. Mahkamah Agung RI..

- Honohan , Patrick dan Daniela Klingebiel, *Controlling Fiscal Costs of Banking Crisis*. 2000. Washington DC : The World Bank , Policy Research Paper No 2441.
- Juwana, Hikmanto. *Arah Kebijakan pembangunan Hukum dibidang Perekonomian dan Investasi*. Seminar Badan pembinaan Hukum Nasional, 2006, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta 29-31 Mei 2006.
- Livine Ross. " *Law Finance and Economic Growth*. Journal of Financial Intermediation. 1999.
- Manan, Bagir. *Peraturan Kebijakan*, Makalah penataan Dosen Fakultas Hukum Seluruh Sumatera , Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994, Padang 5 April 1994 .
- Manan, Bagir, *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran, Bandung
- Martono Hadiano, *Eksistensi BUMN di Tengah Sistem Ekonomi Pasar*, 2004, Tulisan Makalah yang dimuat dalam buku Kebijakan Fiskal, Penerbit Gramedia jakarta
- Mariam, Darus. S.H. pokok-pokok pikiran penyelesaian sengketa bisnis kertas kerja ini disampaikan, semoga bermanfaat dan atas perhatian hadirin diucapkan terima kasih. Bali, 16 Juli 2003
- Mauro, Paolo " *Corruption and Growth* . The Quarterly Journal of Economic, 1995.
- MD, Moh. Mahfud. *Bahan Kuliah*, Program Doktor Ilmu Hukum UII, Yogyakarta, 2008.
- , Sari Kuliah Kebijakan Pembangunan Hukum pada Prog. Doktor Ilmu Hukum PPs. FH. UII, Yogyakarta: PPs UII, 2008.
- Media Notariat , Ikatan Notaris Indonesia Tahun 1994 – 2010.
- Minoru, Shikita, *Integrated Approach to Criminal and Justice (UNAFEI)*, Jurnal Hukum Ius Quia Lustrum FH UII, (1982).
- Muhammad, Agus. *Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara*, Tulisan Makalah dalam Kumpulan Karangan Kebijakan Fiskal, 2004.

Pangestu, Mari. *The Indonesia Banking Crisis and Restructuring: Lesson and Implications for Other Developing Countries*, G-24 Discussion Paper Series No. 23, United Nations Conference on Trade and Development, 2003.

Pusat Pengkajian Hukum & Mahkamah Agung. *Perjanjian-Perjanjian Dalam Rangka Restrukturisasi*, Lokakarya Terbatas, Juli 2002.

Raharjo, Satjipto. *Konsep dan Karakteristik Hukum Progresif*, 2007, disampaikan dalam Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Diponegoro bekerja sama dengan Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP dan Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta. (tanggal 15 Desember 2007 di Semarang)

Sjahdeni, Remy St. *Beberapa Pokok Pikiran Mengenai reformasi Hukum perbankan Indonesia*, 2001.

-----, "Masalah Jaminan Dalam Pemberian Kredit" Makalah disajikan dalam Pertemuan Ilmiah "Penyajian Hasil Penelitian Tentang Aspek-Aspek Hukum Masalah Jaminan Kredit" diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, tanggal 28-30 September 1999.

Soeriatmaja, Arifin P. *Laporan Penelitian Aspek-Aspek Hukum dalam Penyelesaian Piutang Negara*, Departemen Kehakiman, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 1993/1994

Stroink, F.A.M , en J.G Steenbeek. *Inleiding in het Staats-en Administratief*, Alpha aan den Rijn.

Tiong ,Pey Hoey 2002. *Pola Penyelesaian kewajiban pemegang Saham Bank Melalui Settlement and Acquisition Agreement* . Makalah yang tidak diterbitkan sekolah Staf dan Pimpinan Bank Indonesia/ SEPIBI Angkatan XXV.

Varia Peradilan Ikatan hakim Indonesia 1998- Tahun 2000.

Warassih, Esmi, 2001, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan*, Semarang; UNDIP Semarang.

Wignjosoebroto, Soetandyo. *Sari Kuliah Teori Hukum Program Doktor Ilmu Hukum*, PPs FH. UII, (2007).

-----, *Hukum Progresif: Apa yang Harus Dipikirkan dan Dilakukan Untuk Melaksanakannya* (sebuah makalah, sebaran pemikirannya disampaikan dalam Seminar Nasional tentang "Hukum Progresif" yang diselenggarakan

oleh Fakultas Hukum UNDIP bekerjasama dengan Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP Semarang dan Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta, di Semarang 15 Desember 2007.

-----, *Hukum Jaminan* (Seminar). Bina Cipta. Yogyakarta, 1978.

William J, Bergman, *Netting Contracts, And Banks The Economic Implications*. Paper on Participation at The Western Economic Association Annual Meeting, Lyola University and Federal Reserve Bank of Chicago, 2003.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara.(PUPN).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.

Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fiducia.

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2002 Tentang Surat Utang Negara (SUN)

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan .

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2004 tentang lembaga penjamin Simpanan.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan

Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 61 Tahun 1988 tentang Lembaga Pembiayaan.

Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 21 Tahun 1991 tentang Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara.

Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 26 Tahun 1998 tentang Program Penjaminan Pemerintah.

Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 99 Tahun 1998 tentang Pengadilan Niaga.

Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 27 Tahun 1998 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional.

Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 84 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan, Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal di Lingkungan Departemen Keuangan.

Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 56 Tahun 2002 tentang Restrukturisasi Kredit Usaha Kecil dan Menengah.

Inpres (Instruksi Presiden) Nomor 8 Tahun 2002 tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitur yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya atau Tindakan Hukum Kepada Debitur yang Tidak Menyelesaikan Kewajiban Pemegang Saham.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah .

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005.

KMK (Keputusan Menteri Keuangan) Nomor 61/KMK.08/2002 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).

KMK (Keputusan Menteri Keuangan) Nomor 300/KMK.01/2002 tentang Pengurusan Piutang Negara.

KMK (Keputusan Menteri Keuangan) Nomor 305/KMK.01/2002 tentang Pejabat Lelang.

KMK (Keputusan Menteri Keuangan) Nomor 306/KMK.01/2002 tentang Balai Lelang.

PMK (Peraturan Menteri Keuangan) Nomor 31 /PMK.07/2005 tentang Tata Cara Pengajuan Usul, Penelitian, dan Penetapan Penghapusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah dan Piutang Negara /Daerah.

PMK (Peraturan Menteri Keuangan) Nomor 112/PMK.07/2005 tentang Perubahan Atas PMK (Peraturan Menteri Keuangan) Nomor 31/PMK.07/2005 tentang Tata Cara Pengajuan Usul, Penelitian, dan Penetapan Penghapusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah dan Piutang Negara/Daerah.

PMK (Peraturan Menteri Keuangan) Nomor 84/PMK.012/2007 tentang Pengurusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah.

PBI (Peraturan Bank Indonesia) Nomor 6/10/PBI/2004 tentang Sistem Penilaian Kesehatan Bank Umum.

PBI (Peraturan Bank Indonesia) Nomor 7/12/PBI/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum.

PBI (Peraturan Bank Indonesia) Nomor 8/15/PBI/2006 tentang Mediasi Perbankan.

PBI (Peraturan Bank Indonesia) Nomor 9/16/PBI/2007 tentang Perubahan Kedua Atas PBI Nomor 7/2/PBI/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum.

PBI (Peraturan Bank Indonesia) Nomor 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum.

SE-BI (Surat Edaran Bank Indonesia) Nomor 6/ 23/ DPNP tanggal 31 Mei 2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat kesehatan Bank Umum.

Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006.

LAMPIRAN

DAFTAR NAMA-NAMA PARA PENGUTANG (OBLIGOR) BLBI

Kisah setiap sosoknya akan menampakkan pula cara-cara mereka dalam menghadapi kasus *extraordinary default* BLBI. Persoalan pokok dalam kasus *extraordinary default* BLBI, yang menggunakan pola responsif, berjalan lamban dan menuju pada *never ending cases* karena prinsip penegakan hukum penyelesaian yang cepat tidak digunakan bahkan diabaikan tujuan mengembalikan uang negara secara efektif dan efisien yang akhirnya hanya berkutat pada persoalan pengembalian aset dan menghitung kerugian negara, tetapi mengaitkannya dengan sejumlah kebijakan pemerintah yang diduga banyak menimbulkan penyelewengan, kecurangan dan salah sasaran dalam pengucurannya, untuk mengetahui sampai sejauh manakan sepak terjang para pelaku *extraordinary default* mempertanggung-jawabkan perbuatannya dapat digambarkan sebagai berikut¹

1. Siti Hardijanti Rukmana/Mbak Tutut (Bank Yakin,Makmur)

Putri tersayang mantan Presiden RI ke 2 yang sangat berkuasa ini lebih populer dipanggil Mbak Tutut dan nama ini sangat akrab ditelinga rakyat Indonesia dibanding nama aslinya, Ketika rezim ayahnya masih menguasai Republik ini, dia adalah pemegang saham Bank Yakin Makmur (Yama). Bank yang kemudian menjadi Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) menurut BPPN itu menerima dana BLBI sebesar Rp. 155,878 miliar.

Mbak Tutut merupakan salah satu pemegang saham bank yang menyelesaikan perjanjian melalui Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS) berdasar Akta Pengakuan Utang (APU) Reformulasi. Pada 27 Juni 2002, ia memenuhi panggilan BPPN untuk melakukan klarifikasi hasil *review* Tim Bantuan Hukum (TBH) atas pelaksanaan perjanjian PKPS dan Akta Pengakuan Utang yang telah dibuat BPPN dengan Mbak Tutut selaku pemegang saham Bank Yama.

TBH dalam laporannya menyebutkan bahwa Tutut telah lalai memenuhi kewajiban berdasarkan Perjanjian PKPS dan APU No. 23 tertanggal 29 September 2000. Dari total kewajiban utang sebesar Rp. 213,19 miliar, pemegang saham sampai saat ini belum membayar sepeser pun.

Pemegang saham Bank Yama dianggap telah lalai dan atau terlambat melakukan pembayaran awal sebesar Rp. 2,5 miliar, sedangkan untuk sisanya sebesar Rp. 210,79 miliar yang seharusnya dibayar dengan cara angsuran 90 persen dari pokok utang pada akhir tahun pertama, 79 persen pada tahun kedua dan 40 persen pada tahun ketiga sejak penandatanganan perjanjian, juga belum dibayar oleh pemegang saham. Hal ini terlihat dari tidak diterimanya pembayaran angsuran I yang jatuh tempo 29 September 2001 dan pembayaran bunga dan denda untuk periode pembayaran bulan Maret 2001, September 2001 dan Maret 2002 oleh BPPN.

Tutut lalu meminta waktu dua minggu untuk melakukan verifikasi. Tutut juga menyatakan siap membayar kewajibannya jika temua TBH sesuai dengan verifikasi yang akan dilakukannya.

Kita berusaha sekuat mungkin membantu BPPN, juga membantu pemerintah. Insya Allah kami akan membayar. Jadi nanti kami akan mengklarifikasi dulu mana yang betul mana yang tidak selama dua minggu ini. *Wis tho*.

Mbak Tutut lalu membawa semua utang BLBI yang menjadi kewajibannya kepada BPPN. Akhirnya ia menerima Surat Keterangan Lunas (SKL) dari BPPN pada 27 Februari 2004. Sebelum memperoleh surat lunas tersebut ia memang telah menekan Akta Pengakuan Utang (APU), dan dengan SKL maka otomatis ia mendapatkan *release and discharge* atau pengampunan dari segala tuntutan hukum.

Selepas kasus BLBI, Mbak Tutut tetap bertahan di lahan bisnis lamanya, meski bukan pemain utama lagi. Di bisnis tol, melalui Citra Marga Nusaphala, ia masih punya saham tapi tak lagi mayoritas. Jabatannya sebagai komisaris utama juga sudah dilepas. Sedangkan di stasiun televisi TPI, saham Tutut sebagian dialihkan ke Harry Tanoesudibjo, pemilik stasiun RCTI, karena Tutut tak mampu membayar utang ke Indosat.

2. Sudwikatmono (Bank Surya)

Lelaki berpawakan gempal yang satu ini adalah adik dari presiden Soeharto, Sudwikatmono adalah konglomerat nasional yang lahir di Wuryantoro, Wonogiri, Jawa Tengah. Dia adalah saudara mantan Presiden Soeharto. Karena kedekatannya dengan penguasa Orde Baru pula, maka bisnisnya pernah menggurita hingga mencapai sekitar 300-an perusahaan. Selama 30 tahun dia bekerja sama dengan Benny Suherman dalam Grup Subentra untuk memiliki dan mengelola jaringan bioskop Cineplex 21. Dia juga pernah berkongsi dengan Arswendo Atmowiloto untuk berbisnis penerbitan yang antara lain menghasilkan tabloid *Bintang dan Fantasi*.

Namun krisis ekonomi membuat bisnisnya berantakan, Jaringan bioskop Cineplex 21 yang sempat identik dengan dirinya lalu dia lepas. Begitu juga dengan PT Indocement Tunggul Perkasa, pabrik semen yang menjadi mesin uang

¹ Data daftar nama-nama obligor ini dan pertanggung jawabannya terhadap utang BLBI dipetik dari Humanika - *Tipu Muslihat Menghapus BLBI, Fakta Sejarah* - Yogyakarta: Humanika Publishing, 2012.

Sudwikatmono dan rekan-rekan "Gang of Four"-nya bersama Liem Sioe Liong, Djuhar dan Ibrahim Risjad. Akibat nilai tukar rupiah merosok hingga tinggal seperempatnya terhadap dollar AS, Indocement tidak mampu membayar utang. Kemudian 62 persen kepemilikan perusahaan itu akhirnya terpaksa dijual kepala Kimmeridge Enterprise, anak perusahaan Heidelberg Zement AG, sebuah perusahaan semen tingkat dunia. Saham Sudwikatmono dkk, pun terdiluasi.

Sudwikatmono sempat terilit utang BLBI sebesar Rp. 1,84 triliun karena Bank Surya yang dimilikinya bersama Bambang Sutrisno mendapat suntikan 1990-an. Bebannya bertambah berat karena Bambang kabur ke Singapura. Untunglah, pelanggaran batas maksimal pemberian kredit Bank Surya dibebankan kepada Bambang sebagai wakil komisaris utama. Bambang dinyatakan sebagai dalang pengemplang BLBI untuk Bank Surya dan Sudwikatmono sebagai komisaris utama dinyatakan tidak tersangkut-paut kasus tersebut.

Sebagian dari saham Indocement yang tersisa, ditambah sebagian saham PT Bogasari Flour Mills (mesin uang lainnya dari "Gang of Four"), saham-saham lain dan sejumlah uang tunai, diserahkan kepada BPPN untuk melunasi utang yang Rp. 1,84 triliun tersebut. Lalu urusan utangnya kepada negara pun selesai. Sudwikatmono dan Ibrahim Risjad tercatat sebagai obligor BPPN yang paling kooperatif. Bukan hanya dalam soal melunasi utang, juga dalam hal dipanggil BPPN, Sudwikatmono selalu datang sendiri.

Pada akhir tahun 2003, Sudwikatmono menerima Surat Keterangan Lunas (SKL) dari Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Eks pemegang saham Bank Surya ini sebelumnya telah menandatangani perjanjian MSAA dan melunasi utangnya sebesar Rp. 1,9 triliun. BPPN juga memberikan surat jaminan bebas dari proses dan tuntutan hukum yang dikenal sebagai *release and recharge*. Namun Sudwikatmono kehilangan sahamnya di Indocement dan Bogasari.

Di usia tuanya, Sudwikatmono justru sakit-sakitan. Dia pernah dirawat di Rumah Sakit Pondok Indah. Badannya sempat lumpuh dan dia sempat pula tak bisa bicara. Sudwikatmono terserang *stroke*, Namanya pun pelan-pelan menghilang dari percaturan bisnis nasional.

Sudwikatmono kemudian mencoba bangkit lewat perusahaan yang dikelola anak bungsunya dan mengajukan proposal untuk membeli PT Petrokimia Nusantara Interindo (PENI), salah satu perusahaan sebuah perusahaan bahan baku plastik terbesar, dengan cara menggabungkan PT PENI dengan yang sudah dan masih dimilikinya : Polypet Karyapersada, Polyprima Karyareksa, Tripolyta dan Patra Polindo.

Sementara menyangkut perusahaan-perusahaan yang lain, Sudwikatmono menugaskan Grup Indika, kelompok usaha yang dimodalnya dan dijalankan anak bungsunya. Agus Lasmono, untuk melakukan restrukturisasi. Perusahaan yang kondisinya buruk segera ditutup. Perusahaan ini berencana menfokuskan diri pada bisnis multimedia dan *hospitality* (restoran dan hotel).

3. Bob Hasan

Dia adalah dari sekian orang pemegang saham pengendali dari BUN adalah bos besar group Nusamba, dan sempat menjadi tersangka kasus penyalahgunaan dana BLBI, Berkas perkara BUN sendiri sudah masuk ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan terdakwa yaitu Leonard Tanubrata dan Kaharudin Ongko.

Bob Hasan adalah debitor BLBI yang kemudian menandatangani perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (KPS) melalui skema MSAA. Lalu, eks bos Grup Nusamba itu yang nilainya diklaim sama dengan kewajibannya tersebut. Masuk di dalamnya adalah 14,5 persen saham Bob Hasan di PT Tugu Pratama Indonesia. Dia juga menyerahkan pabrik pulp dan kertas yang dimilikinya.

Dengan demikian maka pengusaha yang pernah mendekam di LP Nusakambangan itu memperoleh Surat Keterangan Lunas (SKL) pada 26 April 2004. Dengan surat itu pula Bob mendapatkan *release and discharge* atau pengampunan dari segala tuntutan hukum. Artinya, apabila dia sudah diproses di Kejaksaan Agung maka akan mendapatkan Surat Penghentian Penyidikan Perkara (SP3). Dan kalau kasusnya sudah sampai di pengadilan, maka surat lunas itu akan menjadi *novum* atau bukti baru.²

Selain terkait dengan kasus BLBI, Bob Hasan juga pernah divonis bersalah melakukan tindak pidana korupsi atas dana reboisasi oleh PT Mapindo Parama. Akibat perbuatannya maka dia divonis hukuman penjara enam tahun, membayar uang pengganti senilai 243,7 juta dolar AS dan atau denda Rp. 15 miliar. Namun hingga bulan November 2001 proses eksekusinya tertunda karena Bob Hasan sedang mendekam di LP Nusa Kambangan. Aset yang dimiliki olehnya tidak memenuhi uang pengganti sebesar 243,7 juta dolar. Lalu berdasarkan Putusan Kasasi MA tanggal 10 Juli 2001, Bob Hasan terbukti menyalahgunakan dana reboisasi untuk proyek dari Departemen Kehutanan dan Perkebunan yang digarap PT Mapindo Parama. Bob dinilai merugikan negara 243 juta dolar. Putusan kasasi ini menguatkan putusan banding PT DKI Jakarta.

4. Eka Tjipta Widjaja

BPPN mengizinkan pendiri dan pemilik Sinar Mas Grup ini untuk menggunakan Sertifikat Bukti Hak (SBH) di Bank Internasional Indonesia (BII) sebagai instrumen pengurangan utang BLBI. Padahal para obligor penandatanganan Akta Pengakuan Utang (APU), termasuk The The Min (Bank Hastin) yang mempunyai kewajiban kepada BPPN sekitar Rp. 139,79 miliar, yang juga meminta perlakuan sama justru tidak diperbolehkan. Eka Tjipta diberi keleluasaan karena Sinar Mas Grup tidak termasuk obligor yang menekan PKPS-APU (Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham – Akta Pengakuan Utang).

Dalam kasus ini Eka Jipta justru diuntungkan karena berdasarkan keputusan No. Kep. 02/K.KSK/06/2002 tanggal 21 Juni 2002, KSKS telah menetapkan *recovery rate* (tingkat pengembalian) 25 persen dari penjualan sebagai kredit macet milik

² "Kejaksaan Belum Melakukan Eksekusi terhadap Bob Hasan", *Sinar Harapan*, 20 November 2001.

BII senilai Rp. 7,2 triliun. Oleh karena itu BPPN harus membayar Rp. 1,4 triliun kepada keluarga Eka Tjipta. Rencananya, dana tersebut akan digunakan Eka Tjipta untuk meng-*offset* utang Sinar Mas grup di BPPN yang mencapai Rp. 12 triliun.³

5. Hokiarto (Bank Hokindo)

Hokiarto dan Hokindo adalah kakak beradik, sang kakak Hokiarto pemilik dan presiden Direktur Bank Hokindo, Adiknya, Hokianto, menjadi direktur Bank Hokindo. Kedua saudara ini memiliki utang dana BLBI sebesar Rp. 200 miliar karena dulu Bank Hokindo menerima dana BLBI walaupun kemudian bank ini menjadi salah satu Bank Beku Operasi (BBO) menurut BPPN. Dalam sebuah pertemuan dengan Kejaksaan Agung, Hokiarto pernah berjanji untuk menyelesaikan utang tersebut paling lambat 15 September 2006.

Kedua belah pihak juga bersepakat menentukan jumlah utang Hokiarto dengan kewajibannya untuk membayar kembali utang BLBI sebesar Rp. 200 miliar. Penghitungan bersama atas aset Bank Hokindo menunjukkan bahwa aset bank tersebut ternyata masih lebih besar daripada pinjamannya yaitu Rp. 280 miliar.

Selain terilit kasus BLBI, Hokiarto juga pernah terlibat kasus-kasus tukar guling antara PT Goro Batara Sakti (GBS) dengan Bulog yang telah merugikan negara sekitar Rp. 32 miliar. Dia kemudian diadili dengan dakwaan bahwa dia bersama Beddu Amang telah menerima dana kredit jaminan deposito Bulog melalui GBS sebesar Rp. 16 miliar. Dana yang berasal dari Beddu Amang itu berupa tiga lembar cek senilai Rp. 32 miliar.

Dalam persidangan yang digelar di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Tommy Soeharto menjadi salah satu saksi. Kejaksaan menganggap perlu kesaksian Tommy untuk membuktikan tindak pidana yang dilakukan oleh Hokiarto, mengingat kasus ini juga melibatkan putra kesayangan mantan Presiden Soeharto tersebut. Sedangkan lainnya adalah mantan Kepala Bulog Beddu Amang, mantan Direktur PT GBS Ricardo Gelael, dan mantan Deputy Keuangan Bulog Ruskandar.⁴

6. Husodo Angkosubroto (Bank Sewu Internasional)

Husodo Angkosubroto melalui perusahaannya, yaitu Gunung Sewu Kencana juga pernah bergabung dalam Young President Organizations (YPO) yang bergerak di bidang perbankan, ritel, perkebunan, pertambangan, perkapalan, pelabuhan serta otomotif. YPO inilah yang juga pernah membuat konsorsium untuk pengembangan usaha di Kalimantan Tengah. Husodo bahkan turut mengikuti pertemuan dengan Gubernur Kalimantan Tengah Teras Narang dalam persiapan proyek tersebut. Dia hadir di sana bersama para pengusaha selevel presiden direktur yang tergabung dalam organisasi YPO lainnya yaitu Andi Loebis (Java Motors), Ario Rachmat (PT Adaro Indonesia), Diono Nurjadin (Jasa Angkasa Semesta), Tedy Presiden (Indocement Tbk), Milie Stephenie (Daya Komunikasi Mandiri), Rudy Suliawan Chandra (Dutanas), Ipung Kurnia (Hero Supermarket), dan Ismail Ning (Pacto Ltd).⁵

Husodo Angkosubroto juga menjadi presiden direktur PT Duta Buana Permai Development, perusahaan properti yang antara lain memasarkan 90 unit rumah mewah di Apartemen Pavilion Tower III di kawasan CBD (*Central Business District*), Jakarta, pada Januari 2005. Dalam memasarkan apartemennya itu Duta Buana menggandeng balai lelang internasional MGI Global Auctions Co. Ltd. Apartemen Pavilion sendiri memiliki empat menara yang dilengkapi dengan fasilitas rekreasi seperti kolam renang, pusat kebugaran, lapangan tenis, restoran dan butik bertaraf internasional.

Perusahaan lainnya yang dipimpin oleh Husodo Angkosubroto adalah PT Great Giant Pineapple (GGP), produsen nanas kalengan. Perusahaan yang memiliki perkebunan di Terbanggi Besar 77, Lampung Tengah ini sejak tahun 2004 tercatat sebagai tiga besar produsen nanas kalengan di dunia. GGP memiliki 12 ribu karyawan termasuk pekerja kebun, dan meningkat menjadi 16 ribu orang saat permintaan mencapai Seluruh tim manajemen dipegang oleh orang Indonesia di bawah kendali.

Dalam kasus dana BLBI, Husodo Angkosubroto dianggap sebagai pihak yang harus bertanggung jawab mengembalikan dana tersebut karena Bank Sewu Internasional yang dimiliki menjadi penerima dana BLBI. Dia kemudian berusaha mengembalikannya dan bisa melunasinya.

7. Nirwan D. Bakrie (Bank Nusa Nasional)

Aburizal Bakrie, bos PT Bakrie & Brothers Tbk, adalah saudara kandung Nirwan D. Bakrie kedua kakak beradik memiliki Perusahaan-perusahaan yang berada dalam Grup Bakrie antara lain PT Bumi Resource Tbk, PT Energi Mega Persada Tbk, Bakrie & Brothers Tbk, PT Bakrie Telecom Tbk, PT Cakrawala Andalas Televisi, dan PT Bakrieland Development.

Nirwan D. Bakrie sendiri pernah memiliki surat kabar harian *Berita Buana*, namun dia justru kesulitan mengelolanya. Buktinya, pada 11 Juni 2004 puluhan karyawan dan wartawan surat kabar harian *Berita Buana* mendatangi kantor Komnas HAM. Mereka mengadukan nasib yang hampir setahun tak digaji perusahaan. Rombongan ini mengadukan nasib mereka yang jauh dari peruntungan. Sejak bulan Oktober 2003, gaji mereka tidak pernah dibayarkan oleh perusahaan. Gaji karyawan yang nilainya mencapai Rp. 4,5 miliar, tidak juga kunjung dibayar. Menanggapi pengaduan ini, Komnas HAM berjanji akan

³ "Eka Tjipta Dianakemaskan, Obligor Lain Tak Boleh Gunakan Sertifikat Bukti Hak", *Pontianak Post*, 11 Februari 2003.

⁴ Tommy Jadi Saksi Persidangan Hokiarto", *Sinar Harapan*, 4 Desember 2001.

⁵ YPO Rambah Palangka Raya". *Banjarmasin Post*, 11 Februari 2007.

melakukan mediasi dengan pihak perusahaan. Komnas HAM kemudian memanggil sejumlah petinggi koran *Berita Buana* yaitu Nirwan D. Bakrie, Rahim Sukasah, dan Bambang Hendardi.⁶

Setelah Aburizal Bakrie mundur sebagai presiden direktur kelompok usaha Bakrie, dia digantikan oleh Bobby Gofur S. Umar. Aburizal Bakrie sendiri lalu masuk jalur politik. Namun demikian PT Bakrie & Brothers tetap berkibar. Pada 2005, Bakrie & Brothers meraup untuk Rp. 270 miliar. Padahal, tahun sebelumnya masih merugi. Berbagai proyek besar jatuh ke Bakrie, misalnya tender jalan tol serta proyek pipa gas bawah laut dari Labuhan Maringgai ke Muara Bekasi dengan PT Perusahaan Gas Negara Tbk. Bakrie pun menjadi kontraktor dan pemasok pipa gas untuk Kondur Petroleum S.A. Pada 2006 perusahaan ini berani mematok pendapatan sebelum pajak dan depresiasi sekitar Rp. 650 miliar.

Kemudian petaka untuk keluarga Bakrie tiba ketika lumpur panas menyembur di kawasan pengeboran gas milik PT Lapindo Brantas di Porong, Sidoarjo Jawa Timur pada 29 Mei 2006. Kasus lumpur Lapindo ini menempatkan Grup Bakrie sebagai perusahaan paling disorot di Indonesia.⁷

Nirwan D. Bakrie lalu mengalokasikan dana sebesar 150 juta dollar AS untuk penanganan lumpur Lapindo, dan Rp. 1 hingga Rp. 2 triliun untuk ongkos relokasi dan pemukiman warga. Pemerintah juga kemudian ikut mengamankan tuntutan tanggung jawab tersebut melalui Keppres No/ 13/2006 yang menyatakan bahwa tanggung jawab pembiayaan terkait dengan semburan lumpur panas ada pada Lapindo.

Selain itu Nirwan dan para anggota keluarga Bakrie lainnya masih harus memperhitungkan biaya-biaya lain yang menyangkut biaya langsung yang hingga kini masih terus dihitung dan dipilah-pilah oleh banyak pihak terkait. Ada rel kereta api milik PT KAI, ada pipa gas Pertamina, jalan tol milik PT Jasa Marga Persero, dan juga jaringan listrik milik PT PLN. Jadi, seandainya semua biaya itu dihitung menjadi tanggung jawab Lapindo, maka Nirwan pun berani mengatakan bahwa Lapindo cuma selangkah menuju kebrangskutan.

Dalam kasus dana BLBI, Keluarga Bakrie menanggung utang hingga 1 miliar dollar AS atau sekitar Rp. 10 triliun yang tersebar di sejumlah bank yang masuk ke Badan Penyelamatan Perbankan Nasional (BPPN). Termasuk dalam hal ini adalah Nirwan D. Bakrie yang menjadi pemilik Bank Nusa Nasional. Untuk melunasinya maka mereka menjual saham milik keluarganya. Caranya, keluarga melakukan pengalihan utang menjadi modal dan pengalihan utang menjadi aset. Memang nilai riil atas aset Bakrie tak sepenuhnya bisa menutup seluruh utang sesuai nilai buku. Namun itikad Bakrie menyerahkan harta miliknya dihargai oleh pemerintah. Setahun kemudian, proses pembebasan utang BLBI rampung.

8. Hasjim Djojohadikusumo (Bank Papan Sejahtera)

Hasjim Djojohadikusumo adalah salah satu pemilik Bank Papan Sejahtera bersama Honggo Wendratmo dan Njoo Kok Kiong. Dalam masalah dana BLBI, Hasjim memberi usul pada pemerintah untuk menyelesaikan kewajibannya dengan pola *co-debtor concept*. Pola *co-debtor concept* adalah penggabungan utang terkait Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS) dengan utang debitor yang terkait AMC (*Asset Management Credit*) BPPN. Dengan demikian, utang PKPS yang seharusnya dibayar selama empat tahun bisa dilunasi dengan cara diperpanjang sesuai dengan hasil restrukturisasi utang debitor bersangkutan di AMC.

Utang Grup Tirtamas milik Hasjim dan rekan-rekannya sebesar Rp. 4,15 triliun telah direstrukturisasi AMC BPPN dalam bentuk penerbitan obligasi dengan jangka waktu pelunasan selama 10 tahun. Artinya, utang PKPS yang semestinya dibayar selama empat tahun itu akan dilunasi lebih panjang yakni selama 10 tahun.

BPPN lantas menerima usulan tersebut karena telah membayar 30 persen utang tahap pertama ke BPPN, serta penggabungan utang PKPS itu tidak mengganggu restrukturisasi utangnya di AMC. Para pemilik saham Grup Tirtamas memang telah membayar 30 persen utang tahap pertama yakni Hasjim Rp. 216 miliar, serta Honggo dan Njoo Kok Kiong masing-masing Rp. 108 miliar. Sedangkan sisa utang PKPS yang 70 persen akan direstrukturisasi sesuai dengan uang Grup Tirtamas di AMC. Penggabungan itu dimungkinkan karena Newco yang telah dibentuk untuk menampung utang Tirtamas masih bisa menutupi pembayarannya. Usulan semacam itu juga disampaikan oleh Marimutu Sinivasan namun belum bisa diterima karena Sinivasan belum membayar kewajiban tahap pertama sebesar 30 persen dan belum diketahui apakah Newco Texmaco mampu menampung utang PKPS Sinivasan.⁸ Hasjim Djojohadikusumo kemudian menerima SKL (Surat Keterangan Lunas) dari BPPN. Utang dana BLBI yang harus dibayarnya sudah dinyatakan selesai dan lunas semuanya.

9. Hendra Liem (Bank Budi Internasional)

Hendra Liem adalah pemilik Bank Budi Internasional, bank yang kemudian dikategorikan Bank Beku Kegiatan Usaha oleh BPPN. Menurut BPPN, Hendra memiliki kewajiban membayar utang BLBI sebesar Rp. 17,6 miliar. Dia lalu membayar lima persen atau sebesar Rp. 1,6 miliar saja karena dia sebelumnya mengaku telah membayar pokok dan bunga untuk periode pertama 28 September 2000 hingga 27 Agustus 2001. Namun waktu itu Liem belum memberikan perjanjian gadai saham. Hendra Liem sudah mengantungi SKL (Surat Keterangan Lunas).

10. Anthony Salim (Bank Central Asia)

Pengucuran dana BLBI pada Bank Central Asia (BCA) ketika terjadi *rush* pada April dan Mei 1998 yang hampir saja menghancurkan bank tersebut. Pemerintah lalu mengeluarkan kebijakan pemberian BLBI guna menyelamatkan BCA. Namun

⁶ Tidak Digaji Setahun, Wartawan *Berita Buana* Ke Komnas HAM", www.detiknews.com

⁷ "Perusahaan Terpanas; Long... Story about LUSI", www.wartaekonomi.com.

⁸ Utang Hasjim di BPPN Boleh Diperpanjang", www.tempointeractive.com.

BLBI yang diterima Grup Salim c.q Anthony Salim dalam jumlah sangat besar itu justru diselewengkan untuk membiayai sejumlah perusahaan miliknya.

BCA memperoleh BLBI dalam tiga tahap pada Mei – Juni dengan total Rp. 35 triliun. Lalu selama periode Juni-September 1998 BPPN mengusahakan penyelesaian BLBI melalui MSAA yang kemudian ditandatangani pada 21 September 1998. BCA melakukan pembayaran cicilan sebesar Rp. 8 triliun, sehingga sisanya Rp. 24 triliun, yang tidak mampu dibayar oleh pemegang sahamnya BCA atau keluarga Salim. Pelunasan utang BLBI dibayar dengan 93 persen saham-sahamnya BCA. Maka pemerintah pun kemudian memiliki 93 persen BCA. Dengan demikian utang keluarga Salim dalam bentuk BLBI sudah dibayar lunas dengan kehilangan 97 persen dari kepemilikannya di BCA. Kesepakatan akhir yang memuat *release and discharge* dicapai pada Juni/Juli 1999.

Anthony Salim sendiri mendapatkan Surat Keterangan Lunas (SKL) dari BPPN justru setelah lembaga tersebut dibubarkan pada Maret 2004. Mantan pemilik PT Bank Central Asia Tbk (BCA) ini dianggap sudah menyelesaikan seluruh kewajibannya. Grup Salim sendiri telah menyerahkan 108 asetnya kepada BPPN pada 1998 untuk membayar kewajibannya sebagai eks pemilik BCA. Aset-aset itu ditangani oleh PT Holdiko Perkasa, perusahaan induk yang dibentuk untuk menampung aset-aset Grup Salim. Hasil yang diperoleh BPPN dari penjualan seluruh aset Salim sekitar Rp. 20 triliun. Dengan demikian tingkat pengembalian (*recovery rate*) yang diperoleh BPPN sekitar 37 persen.

Salim Grup dulunya adalah pemilik Bank Central Asia, salah satu bank penerima dana BLBI. Anthony Salim kemudian sempat diperiksa Kejaksaan Agung dalam masalah ini. Untuk membayar utangnya dia antara lain melepas asetnya yakni Dipasena, GT Petrochem, dan GT Tire. Namun waktu itu tarik ulur amandemen MSAA belum membuahkan hasil final. Anthony berusaha bertahan menggunakan skema MSAA sementara BPPN tetap meminta setoran aset tambahan, jaminan pribadi, plus jadwal pembayaran tunai kewajiban debitur. Negosiasi revisi MSAA antara kedua belah pihak pun kemudian berjalan alot.

Utang Anthony Salim kepada negara awalnya adalah Rp. 52,7 triliun. Tapi perhitungan jumlah kemudian naik menjadi 65 triliun. Oleh karena itulah, Anthony berusaha menghambat penjualan aset-asetnya. Dalam hal ini, pula terjadi masalah lanjutan. Penjualan Indoplantation (paket 24 perusahaan perkebunan sawit milik Salim) yang dimenangi Kumpulan Guthrie Berhad (Guthrie) dari Malaysia dengan harga Rp. 3,3 triliun justru diwarnai dengan kisah pengunduran diri 37 dari 38 manajer lapangan yang loyal pada Liem Sio Liong. Mereka kemudian ditampung sebagai karyawan di Indofood. Padahal, Guthrie sudah mengalokasikan uang tambahan sebesar 10 persen dari nilai transaksi untuk insentif karyawan Indoplantation, masyarakat sekitar perkebunan dan tunjangan sosial lainnya.

Kebakaran yang melanda Oleochemicals pun ditengarai merupakan bagian dari gerilya Anthony Salim dalam menyasiasi kewajiban pembayaran utang BLBI. Bahkan muncul dugaan bahwa Salim Grup yang masih menguasai distribusi penjualan obat nyamuk tidak mau membantu menyalurkan obat nyamuk produksi Mosquito Coil Group, yang sudah dibeli Reckitt Benckiser. Cara-cara seperti ini tentu saja makin mengurangi minat investor untuk membeli perusahaan Salim Group sehingga harganya pun kain turun.

Pada tahun 2002 mantan Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) Kwik Kian Gie pernah membeberkan ihwal penjualan saham BCA terkait pelunasan dana BLBI. Di hadapan anggota DPR RI, Kwik mengatakan :

Satu hari sebelum BCA dijual ada sidang kabinet yang dipimpin Presiden Megawati namun sama sekali tidak membicarakan penjualan BCA, tidak ada di agendanya. Tapi setelah sidang kabinet selesai jam 12 adalah Bapak Jusuf Kalla sebagai orang yang mengetahui ekonomi dan perdagangan dengan inisiatif mengumumkan, saudara-saudara urusan penjualan BCA merupakan urusan yang penting, oleh karena itu saya sarankan supaya para menteri ini pulang makan dan jam 3 kumpul lagi Depkes, khusus mengenai masalah ini supaya tidak diketahui wartawan. Terjadilah diskusi, dan tentu terjadi perdebatan satu lawan semua. Saya tidak setuju bahwa BCA dijual besok dengan harga 5 triliun untuk 51 persen saham, karena di dalamnya ada tagihan pemerintah senilai 60 triliun.⁹

Kwik waktu itu menyatakan ketidaksetujuannya, namun dia tidak didukung oleh para menteri lain sehingga akhirnya pemerintah menyetujui untuk melakukan penjualan BCA.

Argumentasi saya ditentang oleh semua orang yang hadir, termasuk Menteri Keuangan Boediono sebagai Menko Perekonomian Dorodjatun Kuntjorojati, Menkopolkam Susilo Bambang Yudhoyono, dan Menko Kesra Jusuf Kalla. Jam 6 kita belum selesai rapat, Dorodjatun bilang akhiri. Laksamana (Meneg BUMN) bersama-sama dengan dia ke Megawati bilang bahwa BCA bisa dijual. Saya tidak mengendalikan emosi saya, dan marah sambil mengatakan kalian bagaimana dan yang menentramkan saya SBY. Jadi yang menyetujui adalah Megawati dan saya menjadi saksi hidup karena saya waktu itu duduk di dalam kabinet.¹⁰

Data BPK menyebutkan bahwa nilai penjualan aset Salim Group yang diserahkan ke BPPN hanya Rp. 19,3 triliun atau 63,7 persen dari Rp. 52,726 triliun kewajiban kepada negara. Namun Kejaksaan Agung tidak berani menetapkan Anthony Salim sebagai tersangka meskipun sejumlah pihak terus mendesak. Sejak awal pemeriksaan hingga ketiga kalinya Anthony datang memenuhi panggilan Kejaksaan Agung terkait keterlibatan dirinya dalam kasus BLBI, dia selalu tampak yakin dirinya bakal lepas dari jeratan hukum Kejaksaan. Dia selalu berdalih bahwa dirinya telah melunasi utangnya dengan jalan menyerahkan sejumlah aset kepada BPPN.

Semua telah saya serahkan, jadi kalau Kejaksaan Agung masih membutuhkan keterangan dari saya, akan saya berikan.¹¹

⁹ “Kwik Buka Kedok di Balik Penyelesaian BLBI BCA”, www.detiknews.com

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

Indikasi bakal lepasnya Anthony Salim dalam sejumlah obligor lainnya dalam jeratan kasus BLBI ini makin diperkuat oleh sikap Kejaksaan Agung yang kian enggan membahas masalah kebijakan yang terkait dengan prosedur pengembalian aset dari para obligor. Sepertinya yang diincar oleh pemerintah dan Kejaksaan Agung. Dengan adanya SKL di tangan Anthony maka dirinya sulit untuk dipermasalahkan. Apalagi Inpres No. 8 Tahun 2003 menyebutkan bahwa obligor telah menyerahkan asetnya akan terbebas dari segala tuntutan hukum. Pemberian SKL sendiri dilakukan bagi obligor yang telah menandatangani MSAA (*Master of Settlement Aquittition Agreement*). Utang obligor dianggap lunas setelah dia menyerahkan aset. Mereka juga bisa memperoleh *release and discharge* alias pembebasan dari segala tuntutan hukum.

Anthony Salim yang sejak awal menyatakan saat melakukan *settlement* aset tetap saja tidak menunjukkan itikad baik. Meskipun dia bersedia menyerahkan semua asetnya, tetapi ternyata aset-aset tersebut bukanlah merupakan aset yang cepat laku. Buktinya, untuk saham yang tidak cepat laku, pemerintah diberikan 100 persen saham. Sementara untuk aset yang masih baik, seperti Indofood, pemerintah hanya diberi 2,5 persen.

Mari kita lihat peliknya urusan BCA dengan BPPN dan pemerintah. Awalnya, Salim Group mendapat kucuran BLBI sebesar Rp. 35 triliun pada 1998. Saat penandatanganan MSAA, JPKS-nya terdongkrak menjadi Rp. 52,7 triliun. Dari audit Lehman Brother terungkap bahwa aset yang diserahkan ke BPPN senilai Rp. 52,6 triliun. Namun, saat diaudit Pricewaterhouse Cooper (PwC), asetnya turun menjadi Rp. 23 triliun. Dan, puncaknya, dari audit BPK 2006, BPPN hanya meraup Rp. 19 triliun atas penjualan aset yang diserahkan Salim Group.¹²

BPPN memberi waktu tiga bulan bagi keluarga Salim untuk segera membayar klaim BPPN yang telah diakui dan disetujui sebesar Rp. 729,4 miliar. Pembayaran klaim tersebut wajib dilakukan dalam bentuk tunai dan wajib diselesaikan paling lambat tanggal 11 Oktober 2002. Selanjutnya BPPN akan mengambil aset-aset Salim yang masih tersisa termasuk yang ada di Hokaido Perkasa.¹³ Nah, dari kasus tersebut sekarang kita bisa bertanya : Apakah utang Grup Salim sudah selesai ?

11. The Nin King (Bank Dana Utama)

The Nin King lahir di Bandung pada 20 April 1931. Dia belajar berbisnis sejak usia 16 tahun dengan mengikuti ayahnya berdagang tekstil di Bandung. Setahun kemudian mereka pindah ke Jakarta dan membuka toko tekstil di Jalan Pintu Kecil, Jakarta Barat.

Pada 1961, The bersama sejumlah rekannya mendirikan pabrik tekstil di Salatiga, Jawa Tengah. Nama perusahaan itu adalah PT Daya Manunggal dan dia menjabat sebagai direktornya. Pada awal 1984, PT Daya Manunggal memproduksi sekitar lima juta meter tekstil per bulan. Sasaran ekspornya adalah Inggris, Jerman Barat, Italia, Prancis, Arab Saudi, Irak, AS, Kanada, dan Australia. Di bidang ini, dia berpatungan dengan Marubeni, Mitsui Toray, Kuraray, dan Kurabo dari Jepang. Jumlah karyawan yang ditampungnya mencapai 12.000 orang.

Sukses di tekstil, The Nin King mendirikan pabrik seng cap *Moon Elephant*, dan besi beton (1961-sekarang). Di bidang ini dia bekerja sama dengan Nippon Steel, Nippon Kokan Marubeni dan Mitsui dari Jepang. Dia juga pernah banyak membantu usaha koperasi di Tangerang, sebuah sasana tinju, dan membangun beberapa gedung sekolah dan rumah ibadah. The Nin King bahkan menjadi anggota Yayasan Prasetya Mulya dan Yayasan Tarumanegara.

The Nin King kemudian mendirikan PT Agro Pantes Tbk, dan perusahaan inilah yang kemudian pernah sangat identik dengan dirinya. Namun setelah restrukturisasi kepemilikan saham pada 2007, saham keluarga The Nin King di Argo Pantes terdilusi dari 56 persen menjadi 44 persen, kepemilikan saham kreditur menjadi 8 persen dan publik menjadi 46 persen.¹⁴

Argo Pantes juga pernah memiliki total *outsanding* utang ke Bank Mandiri pada 2006 sejumlah Rp. 2,4 triliun. Argo Pantes adalah salah satu debitor kakap Bank Mandiri yang ikut menyumbang kredit macet di bank tersebut di Indonesia itu. Perusahaan ini kemudian bermaksud menyerahkan sebagian aset propertinya untuk melunasi sebagian utang serta melakukan restrukturisasi di akhir tahun.¹⁵ Sementara di bidang properti, The Nin King pernah berada dalam kelompok besar konglomerat properti nasional bersama PT Agung Podomoro (Trihatma), Ciputra, Grup Lippo, Grup Agung Sedayu, PT Duta Pertiwi, Tan Kian (Grup Mutiara), Alex dan Melinda Tedja (Grup Pakuwon), Gapura Prima, Jan Darmadi, Metropolitan Kencana, Summerecon, Djarum, Usman Effendy, Jababeka, MS Hidayat, Metropolitan Land, Sjukur Pudjiadi, Grup Wings, Herman Sudarsono, dan Djan Faridz.¹⁶

Dalam kasus dana BLBI yang diterima Bank Danamon Utama sebesar Rp. 84 miliar, Kejaksaan Agung pernah memeriksa para komisaris bank tersebut yaitu The Nin King dan Sofjan Wanandi. Sementara Direktur Utama Bank Dana Utama Hadi Purnama Chandra sudah ditetapkan sebagai tersangka penyelewengan dana BLBI. Sofjan Wanandi yang diperiksa penyidik Kejaksaan Agung sebagai saksi dalam kasus BLBI pernah mengaku dirinya tidak tahu banyak soal pengucuran dana kredit oleh bank tersebut. Alasannya dia sebagai komisaris utama Bank Utama hanya bertemu sekali setahun dengan Hadi Purnomo Chandra.

Kejaksaan Agung sendiri tetap menganggap bahwa perkara pidana dalam kasus tersebut tetap harus diproses karena yang menjadi fokus adalah adanya penyimpangan berupa pancairan dana BLBI kepada perusahaan terkait tatkala Bank Dana Utama memiliki saldo negatif. Menurut peraturan yang berlaku, hal tersebut tidak dapat dilakukan dengan dana BLBI. Sofjan Wanandi sendiri dinilai mengetahui kondisi keuangan banknya sekaligus menandatangani permohonan pinjaman ke BI berupa

¹² Jawa Pos, 20 Juli 2007.

¹³ Keluarga Salim Wajib Bayar Klaim BPPN dalam Tiga Bulan, *Sinar Harapan*, 12 Juli 2002.

¹⁴ "Rugi Bersih Argo Pantes Naik", *Republika*, 06 Agustus 2007.

¹⁵ "Argo Pantes Bayar Utang ke Bank Mandiri Pekan Depan", *www.detiknews.com*.

¹⁶ "Kompetisi Bisnis Para Pemain Properti, Trihatma Masih Berada di Urutan Teratas", *www.ciputra.com*.

fasilitas diskonto. Sebagai komisaris utama, Sofjan dituding ikut mengetahui dan menyetujui proses pencairan dana yang dinilainya di atas Rp. 500 juta. Tapi Sofjan membantahnya dengan mengatakan :

Saya merasa *clean, very clean*. Pengucuran kredit itu urusan bank profesional. Kita cuma pemegang saham, sedangkan kita cuma sekali setahun ketemunya.¹⁷

Menurut Sofjan, tidak ada kerugian negara dalam kasus Bank Dana Utama. Semuanya sudah diselesaikan kepada BPPN. Pengucuran dana BLBI kepada perusahaan terafiliasi itu sebenarnya tidak termasuk dalam program penjaminan pemerintah. Ketentuan itu tidak bisa dianggap sebagai penyelewengan karena itu sudah terjadi sebelum keluarnya pelarangan dari Bank Indonesia.

The Nin King yang juga menjadi pemegang saham Bank Dana Utama tentu saja terseret dalam urusan dana BLBI ini. Sebagai pemilik Bank Dana Utama, maka dia menanggung utang BLBI sebesar Rp. 18,062 miliar. Dan bank ini sama sekali belum menyerahkan agunan berkaitan dengan utangnya kepada BPPN.

BPPN kemudian melakukan pemblokiran, pengosongan, penyitaan, dan pengalihan aset The Nin King. Oleh karena itulah dia segera membayar pokok kewajibannya sebesar Rp. 18 miliar. The melakukan pembayaran awal sebesar Rp. 1,6 miliar dan membayar angsuran pokok sebesar Rp. 196,2 juta. Kewajiban membayar bunga dilakukan tepat waktu berturut-turut sebesar Rp. 1,3 miliar, Rp. 1,5 miliar dan Rp. 1,6 miliar.

Kalaupun ada kelalaian The Nin King, maka itu soal cedera janji atas nilai agunan yang seharusnya 150 persen dari angka utang. Sisa utangnya sebesar Rp. 16,2 miliar, sehingga agunan yang harus diserahkan senilai Rp. 24,4 miliar. Daftar tanah yang diserahkan sejumlah 76 bidang, tetapi bidang tanah yang telah dipasang hak tanggungan hanya 72 bidang tanah saja. Dia juga dianggap lalai karena tidak menyerahkan dokumen yang menyebutkan daftar utang, jaminan, penggunaan dan kewajiban keuangan lainnya.

Dalam masalah ini The Nin King menyatakan bahwa dirinya sudah tidak ada masalah menyangkut kewajibannya kepada BPPN.

Dari dulu tak ada masalah, pembayaran juga tak ada masalah. Soal utang sudah selesai. Ini hanya salah paham saja. Dari 76 jaminan, ada 4 girik yang menurut BPPN harus disertifikatkan dahulu atau mesti diganti jaminan yang lain. Padahal girik itu sudah disertifikatkan. Itu mungkin BPPN ganti orang dan ada masalah. Kita dulu pernah tanya tapi tak ada jawaban sampai tiba-tiba begini. Tapi niat saya bayar. Sudah tidak ada kewajiban lagi soal girik itu.¹⁸

Pada akhir Desember 2003, The Nin King berhasil mengantungi Surat Keterangan Lunas (SKL). Dengan surat tersebut sebagai pelaksanaan dari Inpres No. 8 Tahun 2002, maka dia mendapatkan *release and discharge* atau pengampunan dari segala tuntutan hukum.

Selain kasus dana BLBI, sebenarnya The Nin King juga pernah berurusan dengan pihak Kejaksaan Agung dalam kasus kredit macet Argo Manunggal Grup sebesar Rp. 581 miliar dari BRI. Dalam kasus ini The Nin King harus beberapa kali bolak-balik ke Kejaksaan untuk diperiksa, namun sampai saat ini kabar pemeriksaan itu sudah tidak pernah terdengar lagi.

12. The Tje Min (Bank Hastin)

Pemilik Bank Hastin ini telah menunggak utang BLBI sebesar Rp. 139,791 miliar. Dia kemudian berusaha menyelesaikan kewajibannya tersebut walaupun sempat memprotes BPPN tentang jumlah kewajiban Bank Hastin yang menurutnya tidak didasarkan atas bukti-bukti otentik. Dia menyelesaikan BPPN yang nilainya cedera janji terhadap pembelian gadai saham padahal dalam perjanjian Akta Pengakuan Utang (APU) tidak disebutkan Bank Hastin melakukan gadai saham. Menurutny, BPPN telah memasukkan beban yang tidak seharusnya menjadi beban pemegang saham. Dia bahkan pernah hanya akan mengklaim 30 persen dari kewajiban pembayaran utang sebesar Rp. 196 miliar yang dituntut BPPN. Dia lalu bisa menyelesaikan utang BLBI tersebut.

13. Usman Admadjaja (Bank Danamon)

Usman Admadjaja adalah pemilik Bank Danamon yang punya kewajiban mengembalikan utang BLBI sebesar Rp. 12,533 miliar. Pengalamannya sebagai pebisnis dan bankir sudah sangat lama. Pada 1976, dia mengambil alih Bank Persatuan Indonesia. Bank Danamon yang dimilikinya juga sekarang memiliki 11 cabang dan 500 karyawan.

Lelaki yang lahir pada 3 Mei 1946 di Tanjungkarang Lampung ini bisa meraih sukses karena usaha yang sangat keras. Pada awalnya dia berdagang tekstil kecil-kecilan, lalu menyuplai pakaian ke PD Fajar Bhakti, tetapi tersendat-sendat. Sebagai gantinya, dia menyuplai kayu putih pada perusahaan yang sama. Fajar Bhakti lantas memasarkannya dengan merk *Cap Singa*.

Usman kemudian mendirikan UD Apollo. Ketika Fajar Bhakti tidak dapat melayani pesanan perusahaan minyak AS, Shell yang memesan pakaian untuk karyawannya, order itu diteruskan kepada Usman. Inilah awal kebangkitan Usman Admadjaja. Dia juga kemudian berbisnis melayani suplai bahan makanan dan alat rumah tangga sambil belajar manajemen dari Shell. Ketika UD Apollo berubah menjadi PT Kaliraya Sari, dia beranjak ke usaha konstruksi pelabuhan, dan pengilangan minyak lepas pantai.

Usman bahkan menjadi pemilik Wisma Sandang Sarana (Wistek) Bandung, perusahaan tekstil yang memiliki 200 mesin pintal dengan kapasitas 450 ribu yar per tahun. Dengan dukungan Citibank. Usman juga mengoper Pepsi Cola, baik di Jakarta maupun di Surabaya. Kemudian, pabrik bola lampu Tungsram dan pabrik sepatu tentara PT Bintang Raya Sari.

¹⁷ "Sofjan Wanandi Mengaku Tak Tahu Soal Pengucuran Kredit", *Sinar Harapan*, 23 Mei 2002.

¹⁸ "Tidak Ada Lagi Negosiasi dengan Sinar Mas Group", *Sinar Harapan*, 15 Juni 2002.

Dalam kasus BLBI, Usman Admadjaja berhasil menyelesaikannya walaupun bukan termasuk rombongan pertama debitur yang melunasi utang tersebut. Kini dia masih terus mengembangkan semua bisnisnya, termasuk Bank Danamon yang pernah membuatnya dililit masalah besar bernama utang BLBI.

Selain nama-nama obligor yang sudah melunasi utang BLBI, ada juga para pengusaha besar yang menjadi penandatangan Perjanjian PKPS-APU tapi belum melunasi pembayaran kewajiban mereka pada pemerintah. Mereka antara lain Dharmono K Lawi, Eddy Junaedi, Ede Utoyo, Harry Mattalata alis Hariram Ramchand Melwani, Hengky Wijaya, I Made Sudiarta dan I Gde Dermawan (Bank Aken), Lesmana Basuki, S. Soemeri, Santosa Sumali (Bank Metropolitan sebesar Rp. 46,9 miliar dan Bank bahari sebesar Rp. 3,2 miliar), Toni Suherman, Tony Tanjung, dan Trijono Gondokusumo (Bank PSP sebesar Rp. 3,829 miliar). Selain itu juga nama-nama di bawah ini:

14. Fadel Muhammad (Bank Intan)

Tokoh Golkar dan pernah jadi gubernur dan sekarang tahun 2014 menjadi anggota dewan, lahir di Ternate pada 20 Mei 1952. Dia adalah gubernur provinsi Gorontalo sejak 10 Desember 2001. Bersama wakil gubernur Ir. Hi Gusnar Ismail MM, ia sukses memimpin Gorontalo sejak 2001-2006. Lalu dalam pemilihan kepala daerah Gorontalo yang diselenggarakan pada 26 November 2006, dia memperoleh 81 persen suara. Ini adalah nilai tertinggi di Indonesia untuk Pilkada sejenis dan tercatat di MURI (Museum Rekor Indonesia) sebagai rekor pemilihan suara tertinggi di Indonesia untuk pemilihan Gubernur.

Pada 17 Agustus 2007 atau sehari setelah pencanangan Gerakan Peningkatan Produksi Padi Nasional 2 juta Ton, Menteri Dalam Negeri Ma'ruf melantiknya bersama pasangan wakil gubernur untuk periode kedua. Proses pelantikan berlangsung secara nasional dari Gedung DPRD, Botu (Gorontalo) melalui siaran TVRI. Berdasarkan Surat Keputusan Presiden No. 73/P/2006 yang berlaku mulai 28 Desember 2006, Mendagri mensahkannya menjadi Gubernur untuk masa kerja 2006-2011.

Fadel Muhammad pernah menjadi salah satu pendiri dan pemimpin Grup Bukaka. Dalam kasus dugaan penyelewengan dana BLBI, Fadel sebagai salah seorang pemegang saham Bank Intan mempunyai kewajiban untuk membayar utang sebesar Rp. 88,154 miliar walaupun bank ini sudah kemudian dilikuidasi.

Masalahnya menjadi pelik ketika BPPN menilai bahwa Fadel mengingkari janji pelunasan karena tidak menyerahkan agunan berupa tanah di Cikupa. Tangerang. Pemegang saham Bank Intan ini dinilai lalai untuk memenuhi rasio kecukupan pemberian agunan sebesar 150 persen. BPPN juga menilai Fadel memberi keterangan yang tidak benar pada saat perjanjian PKPS ditandatangani. Dia memang telah melunasi pembayaran awal sebesar Rp. 1 miliar namun pembayarannya masih lebih kecil dari 10 persen yang menjadi kewajiban angsurannya. Dia pun lantas terancam dicekal ke luar negeri dan dipenjarakan. Apalagi dia bisa dilaporkan ke kepolisian atas dugaan tindakan pidana karena memberi keterangan yang tidak benar.

Dalam urusan perbankan yang hampir sama, Fadel Muhammad pernah mengalami perkara kepailitan melawan Bank IFI, ING Barings South East Asia Limited di Singapura, serta BPPN. Pada waktu itu dia dinyatakan berutang Rp. 40 miliar kepada Bank IFI, 4,8 juta dollar AS kepada ING Barings, dan Rp. 93,2 miliar kepada BPPN. Dalam putusan Pengadilan Niaga Jakarta pada 13 Maret 2001, dia dinyatakan pailit, namun secara mengejutkan dibebaskan dalam tingkat kasasi oleh Mahkamah Agung pada 18 Oktober 2004. Dia diloloskan dari vonis pailit (kebangkrutan) oleh Mahkamah Agung (MA) melalui vonis kasasi. Padahal, Fadel sesungguhnya sudah tidak bisa menghindar lagi dari status pailitnya yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*). Sebenarnya, vonis kasasi itu diputus MA pada 18 Oktober 2004. Tapi kabar sekaligus gunjingan vonis itu baru mengemuka pada 2005.¹⁹

Baik pihak Fadel maupun lawan-lawannya dalam perkara kepailitan itu (Bank IFI, ING Barings Sout East Asia Limited di Singapura, serta BPPN) secara resmi belum mengetahui, apalagi menerima salinan putusan yang memenangkan Fadel ini. Ini merupakan jenis vonis perdana dalam sejarah hukum kepailitan di Indonesia. Sebab, berdasarkan putusan Pengadilan Niaga Jakarta pada 13 Maret 2001, Fadel dinyatakan pailit. Vonis pailit itu pun tak berubah, mestinya harta kekayaan Fadel disita dan kemudian dilelang untuk membayar utang kepada tiga lawannya yang menjadi kreditor tersebut.

Tapi, Fadel pantang menyerah. Tokoh Golkar yang juga pengurus Kamar Dagang dan Industri ini melancarkan jurus baru berupa permohonan pencabutan kepailitan. Ia meminta pengadilan membedah total perkara kepailitan itu berdasarkan wewenang hakim untuk menggali dan menemukan hukum, sebagaimana yang diamanatkan Pasal 28 ayat (1) Undang-undang (UU) No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Ada tiga putusan perdata dari Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang memenangkan ganti rugi sebesar Rp. 1,95 miliar kepada Fadel. Dalam putusan ini, Bank IFI dianggap melanggar hukum, karena menaikkan suku bunga pinjaman Fadel secara sepihak setiap tiga bulan dan menyita saham Fadel. Angka Rp. 1,95 miliar berasal dari Fadel kepada Bank IFI sebesar Rp. 17,05 miliar.

Putusan kedua yakni menyangkut kemenangan Fadel melawan ING Barings. Lembaga keuangan asing ini dianggap tak berkualitas sebagai kreditor terhadap Fadel, karena surat kuasa untuk pengacara ini di Indonesia dibuat di luar negeri dan tak dilegalisasi oleh Kedutaan Besar Indonesia di Singapura.

Sementara, putusan ketiga menyangkut hukuman ganti rugi sebesar Rp. 23,5 miliar yang harus dibayar BPPN dan Bank Indonesia (BI) kepada Fadel. Dalam putusan ini, pengadilan menyalahkan BPPN dan BI karena menutup Bank Intan pada tahun 1999. Padahal, Fadel sebelumnya disetujui mengakuisisi Bank Intan dan mengupayakan pemulihan kesehatan Bank itu.

Dengan demikian, berarti Bank IFI, ING Barings, dan BPPN bukanlah kreditor terhadap Fadel. Sebaliknya, merekalah yang dianggap berutang kepada Fadel. Jadi, syarat kepailitan terhadap Fadel, sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) UU Kepailitan, tak terpenuhi. Hal ini menegaskan kepailitan terhadap debitur yang memiliki satu utang telah jatuh tempo dengan dua atau lebih kreditor.

¹⁹ "Kado Kontroversial buat Fadel", *Trust*, No. 14/2005.

PN Jaksel memang memenangkan perkara perdata gugatan Fadel Muhammad terhadap BPPN (tergugat I) dan Bank Indonesia (tergugat II) meminta pembatalan perjanjian APU-Bank Intan. Dalam putusan tersebut, hakim juga menghukum BPPN dan BI untuk membayar secara tanggung renteng kerugian materiil sebesar Rp. 23,5 miliar kepada Fadel Muhammad. Namun demikian dalam daftar para obligor BLBI yang tidak kooperatif dari pemerintah yang jumlahnya 34 orang obligor, Fadel Muhammad (Bank Intan) berada di urutan ke-24.

15. I Gde Dermawan dan I Made Sudiarta (Bank Aken)

I Gde Dermawan dan I Made Sudiarta, pemegang saham Bank Aken lalai memenuhi pembayaran di muka sebesar Rp. 6,8 miliar, atau 10 persennya, dalam waktu 20 hari sejak ditandatangani PKPS-APU. Mereka juga tidak memenuhi sisa pembayaran pokok sebesar Rp. 100 juta dari sisa kewajiban utangnya.

Bank Aken merupakan penyumbang terbesar berdasarkan persentase Asset Transfer Kit (ATK) Top 200 obligor Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang belum bisa diverifikasi. Sebanyak 93,97 persen atau berjumlah Rp. 171 miliar ATK tersebut belum bisa diverifikasi. Urutan berikutnya adalah Bank Prima Express (Primex) yang ATK-nya belum bisa diverifikasi sebanyak 5067 persen atau senilai Rp. 59 miliar. Di tempat ketiga adalah Bank Universal Tbk sebesar 47,14 persen dengan jumlah Rp. 640 miliar. Kedua bank ini merupakan bagian dari lima bank yang sedang dalam proses merger oleh BPPN. Namun BPPN masih menunggu proses kedua bank itu bersama Bank Arthamedia dan Bank Patriot menjadi Bank Dalam Penyehatan (BDP).

16. Santosa Sumali

Orang ini tidak asing kalangan pembisnis di Indonesia, dan pernah tersangkut kasus yaitu pada tahun 1982 dia didakwa untuk bertanggung jawab atas peristiwa tragis tersebut, beberapa perwira kapal dijatuhi hukuman administrasi oleh Mahkamah Pelayaran. Direktur Utama PT PANN Nuzwari Chatab dan Direktur PT PANN H. Mandagi sudah dijatuhi hukuman oleh pengadilan. Vonis juga dijatuhkan kepada Santosa Sumali yang pada waktu itu menjadi broker kapal bersama George Hendra.

Dalam kasus korupsi dana BLBI, Santosa Sumali sebagai pemilik Bank Metropolitan bertanggung jawab untuk menyelesaikan kewajiban membayar utang sebesar Rp. 46,55 miliar. Dia pun sudah mengakui jumlah utang tersebut dengan menandatangani Akta Pengakuan Utang. Namun dia termasuk yang tidak segera menyelesaikannya.

Dari semua nama obligor BLBI yang sudah disebutkan di atas, masih ada nama-nama lainnya yang justru paling bermasalah. Mereka antara lain sudah divonis penjara oleh pengadilan tapi kabur ke luar negeri. Beberapa di antaranya tertangkap dan dipenjarakan dan yang lainnya entah berada di mana. Mereka adalah Adiputra Januardy dan James Januardy (Bank Namura Yosanta), Baringin MH Panggabean dan Joseph Januardy (Bank Namura), Tarunodjojo Nusa (Bank Umum Servitia), Omar Putirai (Bank Tamara), serta nama-nama berikut ini :

17. Andrian Kiki Ariawan (Bank Surya)

Sungguh luar biasa nama yang satu ini, Andrian Kiki Ariawan, Bambang Sutrisno, dkk dari Bank Surya melakukan perbuatan tindak pidana korupsi dana BLBI antara tahun 1989 hingga 1998. Mereka telah merugikan keuangan negara sebesar Rp. 1,9 triliun dengan memakai dana BLBI untuk menyalurkan kredit kepada 166 perusahaan atau debitur kelompok yang sebenarnya tidak melakukan kegiatan operasional (*paper company*). Dalam sidang tanggal 8 Juli 2002, para terpidana tidak hadir dalam persidangan. Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat kemudian menetapkan sidang dilanjutkan secara *in absentia*. Amar putusan PN Jakarta Pusat No. 899/Pid.B/2002/PN Jkt Pst. Tanggal 13 November 2002, menyatakan bahwa terdakwa Andrian Kiki Ariawan dan Bambang Sutrisno terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang dilakukan secara bersama-sama dan berlanjut. Mereka lalu menjadi buronan hingga sekarang.

Karena Andrian Kiki Ariawan diduga berada di Australia, maka Tim Pembantu Koruptor (TPK) pernah meminta pemerintah Australia untuk memblokir aset-aset milik Andrian. Pihak Australia sendiri sebenarnya bersedia mengekstradisi dan memulangkan terpidana seumur hidup itu asalkan pemerintah Indonesia memenuhi syarat-syarat dokumen yang diminta.

Sebelumnya, Indonesia telah bekerja sama dengan Australia dalam upaya pengembalian mantan komisaris Bank Harapan Sentosa, Hendra Rahardja, yang buron bahkan sebelum dia disidang secara *in absentia* dan dijatuhi vonis penjara seumur hidup dalam kasus BLBI senilai Rp. 1,9 triliun. Proses ekstradisi Hendra Rahardja yang berstatus tahanan pemerintah Australia itu mencapai tahapan akhir dengan diterbitkannya *extradition warrant* atas nama Hendra Rahardja yang ditandatangani oleh Menteri Kehakiman dan kepastian Australia pada 14 Oktober 2002. Pelaksanaan ekstradisi tersebut tertunda karena pengacara Hendra Rahardja mengajukan *judicial review* terhadap keputusan tersebut. Hendra kemudian meninggal pada 26 Januari 2003 di Sydney sehingga secara otomatis menggugurkan tuntutan pidana terhadap dirinya.

Andrian merupakan terpidana seumur hidup kasus korupsi BLBI senilai Rp. 1,9 triliun. Dia berada di Australia, negara yang juga dijadikan tempat pelarian oleh Eko Edi Putranto (Bank Harapan Santosa) yang sudah disidang secara *in absentia* dan dihukum pidana penjara 20 tahun, denda Rp. 30 juta dan membayar pengganti korupsi Rp. 1.950 triliun. Hingga sekarang Andrian terus diawasi oleh pihak Kepolisian Australia.

18. Agus Anwar (Bank Pelita dan Bank Istimarat)

Pada tanggal 26 Agustus 1951 dia lahir sebagai bocah biasa di sebuah desa di Tasikmalaya Jawa Barat, setelah dewasa dia menjadi bankir dan dia juga sangat berpengalaman di bidang keuangan. Dia pernah mengelola Bank Indover di Hongkong dan kemudian menjadi direktur utama bank Arya Panduarta, Bank Pelita, dan Bank Istimarat yang sekarang sudah dilikuidasi.

Bahkan dia adalah orang yang sempat menahkodai Kredit Asia Finance Limited (KAFL) yang dioperasikan dari Hongkong. Agus adalah sosok yang masih menyisakan masalah korupsi di PT Bahana Pembinaan Usaha Indonesia (BPUI) dan kasus BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia).

Dalam kasus BPUI, Agus Anwar melakukan korupsi bersama Direktur BPUI Sudjiono Timan sehingga merugikan negara senilai lebih dari Rp. 1,2 triliun. Petualangan Agus di BPUI berlangsung antara tahun 1996-1999. Pada waktu itu BPUI dipegang oleh Sudjiono Timan, sosok lihai yang telah divonis 15 tahun oleh Mahkamah Agung untuk perkara yang terkait dengan Agus Anwar. Sudjiono lalu kabur dengan menggunakan paspor palsu meskipun Kejaksaan Agung sudah mencelanya.

BPUI merupakan perusahaan milik negara yang berdiri sejak tahun 1973. Perusahaan ini bertugas menghimpun dan menyalurkan keuangan pemerintah. Dalam menarik dana besar dari BPUI, Agus Anwar memakai Kredit Asia Finance Limited (KAFL), perusahaan jasa keuangan yang dimilikinya (8,7 juta saham) bersama Kingfaith Company Limited (1 saham), dan Grandfaith Limited (1 saham). Perusahaan ini beralamat di 20/F Euro Trade Center, 21-23 Des Voeux Central, Hongkong.

Modus korupsinya mereka lakukan dengan cara menempatkan dana (*placement line*) dengan menjual surat utang yang diterbitkan oleh KAFL. Dana yang diterima Agus Anwar tersebut tidak memerlukan jaminan karena surat utang KAFL dianggap sbagai surat berharga. Dari hasil audit khusus BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), KAFL memperoleh fasilitas pinjaman dalam bentuk surat utang dari BPUI dengan *outstanding* per 28 Februari 2001 senilai Rp. 102,5 miliar dan 70,5 juta dollar AS. Pada saat jatuh tempo diterbitkan surat utang baru. Akibatnya, sejak jatuh tempo diterbitkan surat utang baru. Akibatnya, sejak diterbitkannya surat utang itu pada 1 Mei 1997 dan 16 Mei 1997, BPUI tidak pernah memperoleh *cash inflow* dari investasi tersebut.

Dalam proses pencairan pinjaman, KAFL merupakan kendaraan yang menjembatani pembiayaan BPUI kepada Festival Company Incorporated dan PT Elok Unggul. Sedangkan PT Elok Unggul sebelumnya merupakan debitur langsung BPUI dengan struktur legal yang dapat dikatakan cukup komprehensif dan baik. Namun karena satu dan lain hal, Elok direkayasa untuk seakan-akan melunasi utangnya kepada BPUI dan mendapatkan pembiayaan pengganti dari KAFL dengan menggunakan dana BPUI. Belakangan Agus Anwar menyatakan bahwa pinjaman dalam dollar tersebut seluruhnya dialihkan kepada Elok (40 juta dollar AS) dan Festival (30 juta dollar AS).

Pada 11 April 2002, ada kesepakatan tertulis antara BPUI, Agus Anwar, dan Elok Unggul. Isinya, Agus mengakui utang sebesar Rp. 102,5 miliar kepada BPUI, sementara utang dalam dollar AS akan dialihkan kepada Festival dan Elok. Tetapi Agus lantas membuat surat lagi yang isinya dia hanya mengakui kewajibannya sebesar Rp. 50 miliar, dan bersedia melunasinya dalam jangka waktu satu tahun. Tentu saja BPUI tidak mau menerima. Hingga Sudjiono Timan dkk. divonis, masalah ini belum selesai.

Ketika Sudjiono diadili di Indonesia. Agus Anwar justru kabur ke Singapura. Permohonan Agus untuk mendapatkan kewarganegaraan Singapura melalui surat bernomor 00953536 dikabulkan oleh Immigration and Checkpoints Authority. Surat tertanggal 23 Desember 2003 tersebut ditandatangani Asisten Pendaftaran untuk Registrasi Warga Negara Singapura Kiat Wai Keong.

Selain karus korupsi di BPUI, Agus juga terlibat dalam penyelewengan BLBI. Agus Anwar adalah orang kepercayaan Hasjim Djojohadikusumo. Dulu, ketika PT Tirtamas Comexindo yang juga dimiliki oleh Hasjim mengalami kesulitan keuangan, maka Bank Internasional Indonesia (BII) lewat jaminan pribadi Agus mengucurkan pinjaman sebesar 40 juta dollar AS. Bahkan, Bank Tamara dan Bank Umum Nasional juga mengucurkan kredit ke PT Tirtamas berkat jaminan Agus. Karena kedekatan itulah Agus dipercaya menjadi direktur utama Bank Pelita dan komisaris di Bank Istimarat, dua bank milik Hashim. Ketika terjadi krisis moneter pada 1997, Bank Pelita dan Istimarat terkena dampak kesulitan likuiditas. Kedua bank tersebut lalu memperoleh dana BLBI masing-masing lebih dari Rp. 1,9 triliun, ditambah Rp. 500 miliar pada 1998.

PBBN kemudian membekukan Bank Pelita dan Bank Istimarat, Agus dan Hashim harus menanggung kewajiban yang pada akhir Desember 2002 sudah membengkak menjadi Rp. 3,2 triliun. Ketika penyelesaian kewajiban itu masih diurus oleh BPPN, tiba-tiba diketahui bahwa Agus Anwar sudah bermukim di Singapura. Berbeda dengan konglomerat lain yang lebih terkenal, keberadaannya nyaris tak terendus oleh publik. Ulahnya mulai diramalkan karena pemegang paspor RI dengan nomor K 287626 itu mengajukan permohonan menjadi warga negara Singapura pada 23 Desember 2003. Kasus Bank Pelita dan Bank Istimarat sendiri baru dilimpahkan ke pengadilan melalui prosedur perdata. Ini dialami juga oleh Bank Deka dan Bank Centris. Sayangnya, kasus perdata itu sampai sekarang masih berlangsung dan belum menetapkan status apa pun terhadap Agus yang hingga kini hidup tenang di Singapura.²⁰

Agus Anwar sebenarnya sudah berniat mengembalikan kerugian negara dalam perkaranya sejak tahun 2003. Namun, niat tersebut baru disampaikan melalui surat resmi kepada Kejaksaan Agung dan Menteri Keuangan selaku DPA (Panitia Pemberesan Aset) pada pertengahan tahun 2005 dan Agustus 2005. Kasus korupsi Agus Anwar juga sempat dilimpahkan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Namun dia menawarkan untuk membayar kerugian negara, selama tidak dibawa ke persidangan. Dia harus mengembalikan Rp. 592 miliar dari Rp. 492 miliar yang dikorupsinya. Sementara soal rencana pengembalian harta yang dikorupsi senilai Rp. 592 miliar, Agus justru mengirimkan surat kepada Kejaksaan Agung yang isinya meminta penundaan persidangan *in absentia*.

Pembayaran senilai tersebut berdasarkan hitungan kerugian negara beserta bunganya. Menurut pengacaranya, itikad Agus Anwar dilakukan karena dia ingin menjadi warga negara yang baik. Berdasarkan catatan Kejagung, kasus korupsi dana BLBI terhadap Bank Pelita menimbulkan kerugian negara senilai Rp. 492 miliar. Pada waktu itu Jaksa Agung Tindak Pidana Khusus Hendarman Supanji mengatakan :

²⁰ "Ku Kan Lari ke Singapura", *Trust*, No. 27, 2004.

Agus Anwar mau membayar uang yang dikorupsinya. Itu bukan urusan saya Agus juga meminta jangan disidang dulu sampai pengembaliannya diselesaikan di BPPN".²¹

Kejaksaan Agung memastikan menyidangkan Agus Anwar secara *in absentia* pada Agustus 2005. Upaya pengulangan Agus sendiri sebenarnya sudah dilakukan sejak masa Jaksa Agung MA Rachman namun seperti para buron korupsi lain, upaya itu tidak berhasil. Agus diduga memegang status kewarganegaraan ganda. Namun dia tidak hanya sekali mengajukan permintaan beralih kewarganegaraan Singapura. Pihak Departemen Luar Negeri RI selalu menolak permohonan tersebut kecuali Agus menuntaskan permasalahan hukumnya di Kejaksaan, termasuk mengembalikan kewajibannya terkait kasus korupsi BPUI dan melunasi utang BLBI kepada BPPN.

Di Singapura, Agus Anwar justru berhubungan dengan Eduardus Cornelis William Neloe, sosok yang terkait pengucuran kredit Bank Mandiri senilai Rp. 160 miliar kepada PT Cipta Graha Nusantara. Bersama Wakil Direktur Bank Mandiri I Wayan Pugeg dan Direktur Corporate Banking M. Sholeh Tasripan, Neloe menjadi terdakwa untuk kasus ini.

Neloe diduga melakukan *money laundering* dan berhubungan dengan Agus Anwar. Neloe diduga telah memberi kuasa kepada Agus untuk melakukan transaksi atas rekening hasil korupsinya. Hubungan antara Neloe dan Agus menarik untuk dicermati karena di satu sisi. Neloe adalah seorang pemimpin bank besar milik negara, dan di sisi lain. Agus Anwar adalah penjahat perbankan yang dicari-cari aparat penegak hukum karena sepak terjangnya selama di Indonesia yang mengakibatkan kerugian triliunan rupiah.

Neloe tentu paham bahwa Agus Anwar adalah seorang tokoh criminal perbankan. Itulah sebabnya dia meminta Agus melakukan transaksi atas rekeningnya di salah satu Bank Swiss yang memiliki dana sebesar 5,2 juta dollar AS. Tampaknya paduan antara pengetahuan dan nyali Agus inilah yang sangat dibutuhkan Neloe untuk mengelola uang yang diduga dari hasil korupsi tersebut.

Agus Anwar memang berhasil lolos dari pengadilan *in absentia* kasus BLBI dan BPUI. Dia bisa mendapatkan pengampunan, baik melalui *deponering* (pengesampingan perkara) maupun SP3 (Surat Penghentian Penyidikan Perkara) jika hingga akhir tahun 2006 dia bisa memenuhi kewajibannya. Apalagi Agus sebenarnya menjadi salah satu di antara pada pemegang PKPS-APU.

Agus Anwar bersama Ulung Bursa (Bank Lautan Berlian), Atang Latief (Bank Indonesia Raya), Lidia Muchtar (Bank Tamara), Omar Putirai (Bank Tamara), Adisaputra Januardy dan James Januardy (Bank Namura Yosanta), serta Marimutu Sinivasan (Bank Putera) pernah berjanji akan mengembalikan dana BLBI yang menjadi tanggung jawabnya itu hingga akhir 2006. Pengembalian dana BLBI tersebut sebanyak 70 persen kontan dan Bank Indonesia (SBI). Bila hingga akhir 2006 Agus mampu melunasi Rp. 492 miliar dana BLBI, maka Kejaksaan Agung akan mengampuninya.

Pada akhir 2007, anggota DPR RI dari Fraksi Bintang Reformasi yang juga inisiator interpelasi BLBI. Ade Daud Nasution, menyatakan melihat Agus Anwar hadir dalam Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Perubahan Iklim (UNFCCC) di Nusa Dua, Bali, 3-14 Desember. Kata Ade Daud :

Agus duduk di sebelah seorang menteri, padahal Agus itu masih masuk daftar buruan kejaksaan.

Agus Anwar yang tinggal di Singapura lalu meresponnya santai :

Biarin orang mau bikin berita apa. Yang jelas, semua orang saya dalam waktu dekat akan selesai.

Hingga sekarang Agus Anwar masih tinggal di 15 Ardmore Park, Singapura. Dia harus melunasi kewajibannya membayar utang BLBI (Rp. 1,9 triliun) dan BPUI (Rp. 700 miliar (Rp. 298 miliar dan 47,3 juta dollar AS).

19. Atang Latief (Bank Indonesia Raya)

Pria perlente ini banyak menjalani hidupnya dalam berbagai keahlian Atang Latief alias Lauw Tjin Ho lahir pada 1925. Atang pernah menjadi anggota TNI AD namun diberhentikan dengan hormat pada 1950. Posisi terakhirnya adalah anggota Batalyon K Divisi Siliwangi dengan pangkat Letnan Dua. Surat pemberhentian dengan hormat ditandatangani oleh Komandan Peleton K Brigade 13 Divisi Siliwangi Mayor Lucas. Surat pemberhentian itu bernomor 1013/KPTS/K/XIII/1950 tertanggal 5 September 1950.

Atang Latief sudah sejak lama berbisnis di Indonesia. Dia adalah pengusaha yang sezaman dengan Seodono Salim alias Lim Sie Liong dan dikenal sebagai pemegang lisensi pertama untuk Suzuki Indonesia sebelum diambil alih Indomobil. Selain itu dia juga disebut-sebut memiliki kasina dan gemar berjudi.

Pada tahun 70-an, Atang Latief pernah mendapat izin kasion dari Gubernur DKI Jakarta Ali Sadikin yang waktu itu melegalkan judi. Atang mendapat kesempatan menjadi bandar judi di Djakarta Teatre. Dari sini, Atang mengembangkan kasino di beberapa daerah. Bisnisnya kemudian beranak pinak. Ketika izin perbankan diobral pemerintah pada akhir 1988, dia masuk ke bisnis perbankan dengan mendirikan Bank Bira.

Dia kemudian menjadi komisaris utama Bank Indonesia Raya (Bank Bira). Pada saat itulah dia tersangkut kasus korupsi setelah Bank Bira yang dikelolanya menyalahgunakan BLBI (Bantuan Likuiditas bank Indonesia) dari pemerintah senilai Rp. 3,66 triliun. Sebelum kabur pada 12 Maret 2000, dia sempat mencicil kewajiban utang BLBI sebesar Rp. 155 miliar. Pada tahun itu pula dia dicekal oleh pihak imigrasi Indonesia namun status cekal tersebut kemudian dicabut karena Atang dianggap kooperatif dengan mencicil utang pada negara. Atang kemudian menjadi warga negara Singapura sejak Februari 2001 dan memegang paspor Singapura bernomor S217325J.

Selama menjadi pelarian. Atang sakit-sakitan. Tim pengacaranya pernah menemuinya di Singapura. Dalam pertemuan itu Atang berjalan tertatih-tatih dengan ditemani anak dan isterinya. Dia juga mengatakan bahwa dia ingin dimakamkan di

²¹ www.hnw.or.id

Indonesia jika meninggal nanti. Dalam pertemuan itu di Singapura itu, Atang juga sempat menyerahkan salinan dokumen yang menyebutkan dirinya adalah veteran pejuang kemerdekaan.

Saat meninggalkan Indonesia, Atang diketahui mempunyai beberapa aset dan harta benda lainnya. Aset-aset yang ditinggalkan olehnya kemudian diserahkan kepada pihak luar yang bekerja sama dengannya. Namun, belakang aset itu status kepemilikannya dipindahtangankan. Ironisnya, Atang di Singapura justru hidup-mewah. Di negeri singa tersebut Atang pernah tinggal di apartemen mewah Frazer Suites di River Valley Road dan di kawasan elite Bukit Timah : Wing on Life Garden.

Apartemennya di Frazer Suites sangat besar. Halamannya luas, suasana hijau teduh khas Singapura sangat terasa. Kolam dengan air mancur yang bergemericik tanpa henti menghadirkan ketenangan khas pegunungan padahal kompleks hunian itu berlokasi di salah satu pusat bisnis paling sibuk di Singapura. Pagar besi bercat hitam mengelilingi seluruh kompleks. Satu-satunya akses masuk adalah pintu besi terkunci yang dijaga oleh dua petugas keamanan berseragam.

Selama tinggal di Frazer Suites. Atas hampir-hampir tidak pernah keluar dari tempat tinggalnya. Dia hanya berdiam diri di dalam apartemennya yang hanya berjarak dua blok dari rumah Putera Sampoerna, mantan Bos PT HM Sampoerna Tbk. Di lantai teratas bangunan berlantai 30 itulah Atang membeli satu di antara dua *penthouse* (unit termewah). Setiap kali ke Singapura, dia selalu tinggal di sana. Harta *penthouse* itu sekitar 3 juta dollar Singapura atau Rp. 16 triliun.

Atang juga pernah tinggal dan memiliki apartemen Wing On Life Garden di kawasan elit Bukit Timah, Singapura. Harga *penthouse* itu sekitar 3 juta dollar Singapura atau sekitar 16 miliar. Apartemen itu dibeli Atang dari hasil menjual rumahnya di Swiss yang laku senilai Rp. 60 miliar. Menurut Atang, dirinya tak bisa menikmati hasil penjualan rumahnya tersebut lantaran dibekukan pemerintah Singapura. Alasannya, Atang tengah bersengketa dengan isteri keduanya. Satiawati, yang mengajukan gugatan cerai. Belakangan, Atang mengajukan permohonan menggunakan uang tersebut kepada pengadilan Singapura dengan alasan untuk membeli rumah. Pengadilan mengabulkan dan Atang pun membeli apartemen di kawasan Bukit Timah tersebut.

Sebenarnya Atang sudah menetap di Singapura sejak tahun 1999. Di sana dia punya bisnis bidang properti, aluminium, serta aneka kimia. Semua usahanya itu dia naungi dalam grup bisnis bernama Lauw & Sons. Kabarnya dia ingin hidup tenang di usianya yang sudah uzur, serta menikmati masa pensiun dari dunia bisnis. Kemudi Grup Law & Sons juga sudah diserahkan kepada salah satu anaknya yang bernama Sinta Muchtar. Atang juga sempat ditengarai sebagai raja kasino.

Atang mengaku bahwa dia sebenarnya sangat ingin pulang dan melunasi utangnya. Tapi selama menetap di Singapura, dia tak berani ke Indonesia karena takut-takuti anak-anaknya sendiri. Atang menilai anak-anaknya menguasai aset ayahnya yang sebenarnya telah disita negara.

Pada 27 Januari 2006 Atang Latief kembali ke Indonesia. Dia datang untuk melunasi sisa utangnya senilai Rp. 170 miliar. Salah satu yang dituding kerap "menggertak" Atang adalah Husni Mukhtar, anak Atang untuk melunasi BLBI justru digelapkan oleh Husni Muchtar dan anak atang yang lain, Lisa Muchtar.

Pada 27 Januari 2006 pukul 11.00 WIB Atang Latief kembali ke Indonesia setelah lima tahun melarikan diri ke Singapura untuk mempertanggung-jawabkan perbuatannya secara hukum, dalam kasus penyalahgunaan BLBI senilai Rp. 325 miliar. Dia tiba di Indonesia dalam keadaan sakit. Setibanya di Tanah Air, Atang Latief yang masih menggunakan kursi roda langsung dilarikan ke sebuah rumah sakit di Jakarta. Kedatangannya ke Indonesia itu karena peran aktif Polri dan adanya kerjasama dengan kepolisian negara sahabat. Selain itu, juga adanya keinginan kembali ke Indonesia dari Atang sendiri, termasuk untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya dalam kasus BLBI. Namun berbeda dengan mantan Dirut Bank Servitia David Nusa Widjaja, Atang tidak ditahan karena usia dan kondisi kesehatannya.

Kisah kembalinya Atang Latief ke Indonesia diawali ketika Wakabareskrim Mabes Polri Irjen Pol Gories Mere menemuinya di Singapura dan membujuk pengemplang BLBI Rp. 170 miliar itu untuk kembali ke Indonesia. Atang dijanjikan *clear* tidak sebagai tersangka atau terdakwa. Kata menantu Atang Latief, Lukman Hastanto :

Waktu itu Pak Gories menjelaskan status yang bersangkutan *clear*, bukan tersangka atau terdakwa. Akhirnya kami minta bantuan Polri. Biar bagaimanapun ada rasa kekhawatiran kami akan diperlakukan tidak adil.²²

Kata wakil Direktur II Ekonomi Khusus Bareskrim Mabes Polri Kombes Pol Benny Mamoto, pertemuan dengan Atang berkaitan dengan kunjungan Kapolri Jenderal Sutanto ke beberapa negara seperti ke Singapura pada Desember 2005.

Saya dan Wakabareskrim ikut, dan mulai melakukan pendekatan ke pihak keluarga Atang Latief. Waktu itu kami minta bantuan KBRI untuk bertemu dengan keluarga. Kami mempertanyakan kepada keluarga tentang persoalan yang dihadapi Atang sehingga meninggalkan Indonesia. Dalam pertemuan selanjutnya, kami menjelaskan kepada Atang bahwa yang bersangkutan punya kewajiban kepada negara. Memang ada bebrapa yang dikembalikan namun sebagai lagi belum dikembalikan. Pada bulan Desember 2005, Pak Atang sempat bersedia kembali ke Indonesia, tetapi dilarang dokter ke Singapura karena kondisi kesehatan dan sampai akhirnya dia datang sendiri.²³

Lukman Hastanto juga mengatakan bahwa di usia yang semakin uzur, ada satu niat baik Atang Latief yang mendorongnya kembali ke Indonesia. Pengemplang BLBI ini siap melunasi kewajibannya sebesar Rp. 170 miliar.

Beliau sudah uzur, dan dari dulu pingin pulang. Dia tidak punya keinginan apa pun untuk tidak menyelesaikan kewajibannya. Pak Atang punya niat baik. Aset dan keuangan kami cukup untuk melunasi kewajiban. Keluarga Pak Atang pada April 2004 sempat mengajukan kembali pada April 2005. Pak Atang tahunya karena kewajiban uang sebesar itu dia dikenakan denda, makanya tidak berani pulang. Maklum Pak Atang pendidikannya hanya sampai Sekolah Rakyat (SR). Yang dia tahu waktu itu hanya denda. Jadi apapun yang dihadapi nanti kami siap. Ada yang bilang ke Papa di Indonesia yang salah bisa menjadi benar, dan yang benar menjadi salah. Ada orang-orang yang melarang beliau untuk kembali ke Indoneisa. Yang

²² "Pengemplang BLBI Atang Dirayu Gories Clear Bukan Tersangk", www.detiknews.com.

²³ *Ibid*.

melarang Atang ke Indonesia adalah orang-orang dekat. Orang tersebut bilang, mending tidak usah balik dulu daripada ke Indonesia, kamu ditangkap dan dizalimi dan mending kita yang menyelesaikannya dulu. Pak Atang juga sempat merogoh koceknya untuk kepengurusan hal tersebut. Yang jelas ada biaya yang dikeluarkan untuk kepengurusan.

Kata Lukman, Atang kabur ke Singapura karena tidak ada kepastian hukum di Indonesia. Awalnya, muncul dugaan Atang juga dikerjai BPPN. Namun, belakangan dia mengaku ditipu Husni. Setidaknya, orang kepercayaannya itu telah dua kali menggelapkan asetnya. Pertama, penjualan aset PT Bina Multi Finance yang bergerak pada bidang leasing (pembiayaan) pada 2004. Aset tersebut laku sekitar Rp. 40 miliar. Seharusnya dana itu dikembalikan kepada Atang. Namun, uang tersebut tak pernah sampai kepadanya.

Penggelelapan kedua terkait transfer dana dalam bentuk dollar Singapura setara Rp. 10 miliar ke rekening milik Husni. Uang itu dikirim Atang dari Singapura. Rencananya, aset-aset tersebut untuk membayar tanggungan Atang, namun akhirnya tidak jelas, ujar Anton yang telah membaca laporan Atang.

Husni Muchtar kemudian ditangkap polisi. Husni dilaporkan oleh Atang Latief karena telah menggelapkan hasil penjualan aset PT Bina Multi Finansial milik Atang pada tahun 2004 sebesar Rp. 40 miliar. Husni juga menggelapkan uang transfer dari Atang dalam bentuk dollar Singapura, yang nilainya setara dengan Rp. 10 miliar. Padahal, uang tersebut awalnya akan digunakan untuk menyelesaikan utang BLBI Atang Latief. Hasil penjualan aset itu tidak diberikan ke Atang. Bahkan uang transfer juga digelapkan.

Husni lantas membalasnya dengan menggugat Atang Latief yang notabene adalah ayahnya. Husni juga membeberkan dokumen utang ayahnya diberbagai kasino di mancanegara. Husni juga mengatakan bahwa ayahnya pulang ke Indonesia pada Januari 2006 bukan hanya untuk membayar dana BLBI yang dikorupsinya melainkan juga untuk lari dari kejaran *debt collector* bandar judi mancanegara.

Dalam masalah ini, kuasa hukum Husni Muchtar. Didi I Syamsuddin, mengatakan :

Kita memang tengah mempersiapkan rencana upaya hukum terhadap Atang Latief, tapi pertama kita akan mengklarifikasi bahwa Husni adalah anak kandung Atang Latief sendiri, dan tidak pernah menggelapkan aset Atang yang mestinya digunakan untuk membayar BLBI. Ada pula dokumen penguat, termasuk tagihan-tagihan dari kasino di beberapa negara terhadap ayah Husni.

Didi juga membeberkan surat pribadi Husni yang akan diberikan kepada penyidik Polri. Husni dalam suratnya menyalahkan Atang yang menyebutnya sebagai "orang dekat" padahal saudara-saudara kandung Husni yang dikonfirmasi tim kuasa hukumnya mengakui dirinya adalah satu dari tujuh anak Atang. Polisi menangkap dan menahan Husni dengan tuduhan penggelapan aset Atang di Bina Multi Finance (BMF) senilai Rp. 40 miliar. Husni memang mengaku dirinya pernah meminta 1 jutat dollar AS kepada ayahnya. Namun uang tersebut ditujukan mengganti biaya yang dikeluarkan memenuhi kewajiban-kewajiban Atang Latief di Tanah Air. Dalam surat tertanggal 10 Februari 2006 itu Husni menyebutkan :

Beberapa waktu yang lalu sebelum kepulangannya ke Indonesia. Atang Latief telah menghubungi saya dan menceritakan bahwa dirinya sedang dikejar-kejar oleh *debt collector* dari bandar-bandar judi. Tidak benar juga bahwa Atang Latief memiliki saham di Bina Multi Finance (BMF) Perusahaan saya. PT Ladangkarya Selaras Buana memiliki 85 persen saham BMF dan sisanya oleh PT Adityawarman. Saya berhak menjual saham saya kepada pihak lain.

Setibanya Atang di Indonesia, dia memang langsung melaporkan Husni Muchtar ke Mabes Polri dengan tuduhan menggelapkan asetnya di PT Bina Multi Finance yang sedianya untuk menutup utangnya. Laporan sang ayah inilah yang membuat Husni meringkuk di penjara Mabes Polri sejak 8 Februari 2006.

Husni Muchtar ditangkap polisi. Penyidik Badan Reserse dan Kriminal (Bareskrim) Polri pada sekitar pukul 13.00 WIB menjemput Husni di restoran cepat saji miliknya, di daerah Cikini, Jakarta Pusat. Setelah dijemput, Husni langsung dibawa ke Bareskrim Mabes Polri untuk menjalani pemeriksaan intensif atas pengaduan Atang Latief. Setelah diperiksa 1 x 24 jam, Husni ditetapkan sebagai tersangka.

Husni sendiri membantahnya. Dia menyatakan, Atang Latief juga sama sekali tidak mempunyai kepemilikan atas saham PT Bina Multi Finance (BMF). Pemilik PT BMF adalah PT Ladangkarya Selaras Buana sebesar 85 persen dan Adityawarman sebesar 15 persen. Dan pada akhir November 2004 telah beralih ke PT Batavia Prosperindo Internasional dan PT Batavia Prosperindo Sekuritas. Dan dirinya adalah pemegang saham mayoritas di PT Ladangkarya Selaras Buana.

Kata Husni, dana yang diberikan Atang Latief sebesar 1 juta dollar Singapura adalah atas permintaan dirinya kepada ayahnya sebagai penggantian biaya yang dikeluarkan olehnya dalam membantu proses penyelesaian kewajiban Atang Latief.

Atang Latief meninggalkan Indonesia dengan kewajiban sebesar Rp. 325 miliar kepada negara. Saya sebagai anak kandungnya telah membantu proses penyelesaian kewajiban Atang Latief sebesar Rp. 155 miliar. Atang sempat menelepon saya dan bercerita soal dirinya yang sedang dikejar-kejar dari bandar-bandar judi di Singapura, Malaysia, Amerika Serikat (AS) dan Australia. Atang minta kepada saya untuk turut membayar utang judi itu. Jadi kepulangan Atang Latief ke Indonesia bukan untuk membayar dan menyelesaikan kewajibannya kepada negara tapi karena menghindari dari kejaran *debt collector*.

Husni menyatakan, tuduhan penggelapan dan penipuan terhadap dirinya sangat tidak berasalan. Makanya dia meminta proses penyidikan dapat dilakukan secara proporsional dan netral.

Presiden Direktur PT Cipta Selera Murni Husni Muchtar yang juga mengelola Texas Fried Chicken ini menolak tuduhan menggelapkan uang yang akan digunakan untuk membayar utang ke negara.

Saya tidak pernah tanda tangan menyelesaikan utang Pak Atang. Tapi saya memang berniat membantu menyelesaikan utang Bapak. Selama Bapak di luar negeri, saya berusaha keras mengurus. Pembayaran Rp. 155 miliar ke negara (total utang BLBI Atang Rp. 325 miliar – Red). Saya yang mengurus. Sebagai anak, tentu saja saya merasa ikut prihatin atas utang yang ditanggung. Karena itu, saya berusaha keras untuk membantu. Apalagi, saya satu-satunya anak laki-laki Pak Atang yang tinggal di Indonesia. Saya sedih hanya dibilang sebagai orang dekat Atang Latief. Saya ini anak kandung Atang Latief... Ibu saya yang

sudah sakit-sakitan pun jatuh sakit karena saya tidak disebut sebagai anak.... Sejak Pak Atang keluar Indonesia, saya berusaha keras membantunya. Tapi Pak Atang tidak juga leaps dari kebiasaan lama, berjudi. Di luar negeri, dia berjudi di mana-mana: Malaysia, Makau hingga Las Vegas, Amerika mainnya tidak bisa kecil. Kalau main bakarat, taruhan dia paling rendah US\$ 100.000... Selama lima tahun belakangan ini, puluhan juta amblas. Dan dia punya utang dimana-mana. Kalau sudah begitu. Ibu yang jadi korban. Dicaci maki, jadinya, kan saya mikir. Ini tidak bisa dibiarkan. Saya kan harus berusaha agar keluarga saya bisa terus tumbuh. Saya juga harus mikir Ibu.

Satiwati Muchtar, Istri Atang, mengakui hal tersebut. Hubungan saya dengan dia saat ini terpisah. Kami saat ini dalam proses perceraian. Saya sudah tidak tahan. Kelakuan dia belakangan ini sangat kasar. Kata-katanya kasar. Terutama, setelah pulang sehabis kalah man judi dia suka ngamuk... dan dulu memang dia suka judi. Tapi soal judi, dia terus saja. Pernah kami sekeluarga diajak ke Las Vegas. Sementara kami di kamar hotel, dia main judi. Saya bilang, janganlah anak-anak diajari hidup begini. Tapi dia terus saja berjudi. Aset-aset sudah dijual. Semua dijual. Yang didalam negeri, rumah di Bukit Golf PE 10 Pondok Indah juga dijual Rp. 12 miliar. Itu uangnya masuk ke mana ? Kalau saja hasil itu semua dibayarkan ke BPPN, ya, mestinya sudah lunas. Tapi uangnya ya, ke kasino. Bayangin saja, dia kalah sampai US\$10 juta. Sampai ditagih-tagih gitu. Kalau kalah, junket dibawa pulang. Ngukur tanah, ngukur rumah. Saya jadinya takut. Ngumpet di kamar. Ini bukanya ngomongin orang, tapi begitulah kelakuan dian. Pernah nih lagi nggap pegang uang. Delapan bulan dia ngikut saya ke gereja. Aduh, terima kasih Tuhan, dia menjadi orang baik. Eh, ketika pegang uang, US\$ 3 juta. Abis jual apa gitu, empat minggu menghilang. Kemana lagi kalau bukan judi. Utang lagi sama orang, junket, broker judi gitu-lah. Dia itu memang nggak boleh pegang uang. Begitu pegang, udah deh menghilang. Jadi, kalau misalnya anak-anak bilang, kalau nggak punya uang untuk makan atau ke dokter anak-anak masih bisa kasih. Tapi kalau untuk judi, tidak. Sebab uang seberapa pun nggak cukup. Akan habis di meja judi. Tidak ada, sejak lima tahun lalu. Perusahaan-perusahaan di Jakarta saya tidak tahu. Saya juga tidak pernah tanya. Biarlah itu urusan dia sama anak-anak. Saya tidak ngerti. Yang saya tahu, si Husni yang ngurusi utang bapaknya ke BPPN.²⁴

Sejak saat itu Husni resmi menjadi tahanan Bareskrim Polri yang berakhir 8 April 2006. Polisi kemudian memperpanjang masa penahanan Husni hingga 8 Mei dengan tuduhan baru. Awalnya, Husni oleh polisi dituduh menggelapkan aset Atang Latief dengan menjual PT Bina Multi Finance, perusahaan *leasing* yang dijual pada 2004 seharga Rp. 40 miliar. Ada bukti transaksi dana dari Gain City yang berada di Singapura dan beraliansi kepada Husni. Uang senilai Rp. 24 miliar lebih dikirim ke Gain City pada bukti tanggal 8 April 2005. Dana Rp. 24 miliar tersebut adalah dana dari PT Bina Multi Finance yang seharusnya digunakan untuk membayar tunggakan BLBI milik Atang Latief. Bahkan sejak 8 April 2006 Husni Muchtar resmi dikenakan pasal tambahan oleh penyidik. Dia juga lantas dituduh melakukan penggelapan dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), kini ia dituduh melakukan praktek pencucian uang (*money laundering*).

Anehnya, meski terbelit utang kepada pemerintah senilai ratusan miliar, hukum seolah enggan mengusik Atang. Pada awal Februari 2006, Lukman Astanto (menantu sekaligus juru bicara Atang Latief) bersama Ulung Bursa (pemilik Bank Lautan Berlian), James Januardy (pemilik Bank Namura), dan Omar Putihrai (pemilik Bank Tamiara) bahkan datang ke Istana Presiden. Di sana, para obligor BLBI itu bertemu Menteri Ekonomi, Kepala Polri, dan Jaksa Agung, Empat hari setelah bertemu para petinggi itu, keluar keputusan pemerintah tentang Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS). Pemerintah mewajibkan para pengutang itu melunasi kekurangan utangnya melalui Departemen Keuangan sampai akhir 2006. Prosedur penyelesaian PKPS ini dituangkan dalam Keputusan Menteri Keuangan tertanggal 16 Maret 2006. Salah satu ketentuannya, pengutang yang diatur dalam skema ini adalah mereka yang menandatangani perjanjian PKPS dan Akta Pengakuan Utang (APU) atau mereka yang sudah membayar sebagian utangnya. Mereka inilah yang akan mendapatkan Surat Keterangan Penyelesaian Kewajiban (SKPK) jika sudah membayar luas. Atang masuk dalam skema ini.

Adapun dia sendiri optimistis bisa menutup utangnya. Dalam taksiran Lukman, aset yang dipakai untuk menutupi utang Atang berasal dari dana penjualan PT BMI sekitar Rp. 45 miliar dan 65 persen saham Atang di Texas Fried Chicken yang nilainya sekitar Rp. 100 miliar. Sisanya, dari beberapa aset lain, berupa tanah dan pabrik, yang belum bisa ditaksir harganya. Ini memang hitung-hitung di atas kertas. Di lapangan, aset-aset milik Atang itu disinyalir sudah berpindah tangan. Bahkan gara-gara aset itu pula pria 84 tahun yang dikenal gila judi itu sekarang harus "berkelahi" dengan anak-anaknya.

Celakanya, selama apenanganan di Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), Atang dianggap debitur yang tidak kooperatif. Sampai batas waktu yang ditentukan dalam Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS), utang Atang tetap saja belum beres. Hasil penilaian Tim Bantuan Hukum (TBH) yang pernah dibentuk BPPN juga menyatakan Atang telah menggelapkan BLBI, serta melanggar Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK). Itu sebabnya. TBH merekomendasikan agar Atang diproses secara pidana.

Kabar terakhir justru menyebutkan bahwa Atang Latief mengancam akan mencomosi Mabes Polri. Pasalnya, penyidikan kasus penggelapan 390 saham yang dilakukan oleh cucunya akan dihentikan Bareskrim Polri. Dia pernah mengadakan Lisa Muchtar, cucunya dengan tuduhan memalsukan akte otentik pada 21 September 1998 berupa hibah 390 saham PT Citpa Selera Murni. Padahal Atang tak pernah menghibahkan saham-saham itu. Ini menambahi pengaduan Atang pada polisi soal anaknya. Husni Muchtar, dalam kasus penggelapan harta yang seharusnya digunakan untuk melunasi utang kepada negara.²⁵

Pada 12 Maret 2006, Atang Latief kembali ke Singapura meski belum lunas utangnya. Dia terbang ke Singapura dengan penerbangan SQ161 meninggalkan Jakarta ditemani menantunya, Lukman Astanto. Di Singapura, Atang tinggal di apartemen mewah Frazer Suites, River Valley Road. Atang bisa bebas kembali ke Singapura karena termasuk pengemplang BLBI yang akan diampuni pemerintah sehingga tidak perlu dicekal. Pemerintah beranggapan mungkin saja Atang sedang mengumpulkan aset-asetnya yang ada di luar negeri.

²⁴ "Aset Habis buat Judi", *Gatra*, No. 18, 13 Maret 2006.

²⁵ "Ayo Tom, Kejara Terus si Jerry", *Kontan*, No. 17, Tahun X, 30 Januari 2006.

Atang sendiri mengaku sebenarnya telah mengajukan proposal untuk pelunasan utang-utangnya sebelum BPPN bubar. Tapi karena BPPN keburu bubar, maka ia belum sempat melunasi utang tersebut. Atang diberi waktu melunasi utangnya hingga akhir 2006. Jika gagal, bui mengancam mereka. Dari mana Atang melunasi utangnya? Aset yang bisa dipakai untuk menutupi utang Atang berasal dari dana penjualan PT Bina Multi Finance (BMF) sekitar Rp. 45 miliar dan 65 persen saham Atang di Texas Fried Chicken yang nilainya sekitar Rp. 100 miliar. Sisanya, dari beberapa aset lain, berupa tanah dan pabrik, yang belum bisa ditaksir harganya. Sejumlah aset Atang memang telah dijual. Di Perth, Australia, Hyatt, September 222, gedung di Little Tokyo, Los Angeles, Amerika dia jual US\$ 2,6 juta. Tanah di Wilshire/Shatoo dijual US\$ 3,5 juta. Juga rumah di Beverly Hills, dekat Rodeo Drive, ikut dilego pada 2002.

Namun hingga kepulangannya ke Indonesia, mantan bos Bank Bira itu belum melapirkan harta kekayaan kepada polisi. Data itu diperlukan sebagai jaminan bahwa dia mampu mengembalikan uang negara yang dikemplangnya. Jika kondisi Atang tak kunjung membaik, polisi akan meminta daftar kekayaannya melalui keluarganya. Sebelumnya, melalui anak menantunya, Lukman Astanto. Atang berjanji akan memenuhi kewajibannya yaitu, mengembalikan sisa utang bantuan likuiditas Bank Indonesia (BLBI) Rp. 170 miliar dari Rp. 325 miliar yang diterima.

Sejak menerima BLBI dan sejak Bank Bira menjadi pasien BPPN, Atang baru mengembalikan utang Rp. 155 miliar dari Rp. 325 miliar yang dikemplang. Pengembalian tersebut dilakukan dengan tujuan mendapatkan Surat Keterangan Lunas (SKL) dari BPPN seperti yang diterima obligor lain. Karena belum semua dana BLBI tersebut dibayar, Atang belum bisa mengantongi SKL. Atang bersedia bertanggung jawab secara hukum, asalkan diperlakukan secara objektif dan hak-haknya dilindungi.²⁶

Pada Mei 2006, pihak Atang Latief datang ke Departemen Keuangan untuk bertemu Tim Pelaksana PKPS (Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham). Atang diwakili adiknya, Khaeruddin Latief. Sama hanya dengan James dan Adi Saputra, basis perhitungan kewajiban yang disodorkan Atang kepada tim adalah APU (Akta Pengkuan Utang) reformulasi. *Term and Condition* (persyaratan) APU Reformulasi kan 30 persen cash plus aset. Skema yang sekarang adalah cash atau near cash (dengan surat utang).

Pemerintah memang memberikan fasilitas deponering (pengabaian perkara hukum) terhadap delapan obligor. Mereka adalah Ulung Bursa (Bank Lautan Berlian), Atang Latief (Bank Indonesia Raya), James Januardy (Bank Namura Internusa), Adi Saputra Januardy (Bank Namura Internusa), dan Omar Puirai Marimutu Sinivasan (Bank Putra Multi Karsa), dan Agus Anwar (Bank Pelita dan Bank Istimarat).²⁷ Namun hingga hari ini, hampir 10 tahun sejak BLBI diberikan pada Bank Bira pimpinan Atang Latief, uang tersebut tak pernah kembali kepada negara. Dan Atang Latief ada di Singapura.

20. David Nusa Widjaja (Bank Servitia)

Pada tanggal 14 Januari 2006 seorang pria berkulit kuning bermata sipit berwarga negara Indonesia tercatat dalam dokumen penerbangan Bandara San Fransisco terbang menuju Hongkong, sosok pria itu adalah David Nusa Widjaja, terpidana 8 tahun atas kasus korupsi dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) sebesar Rp. 1,29 triliun. Di pintu gerbang bandara, mantan direktur utama Bank Umum Servitia ini dihadap oleh para petugas FBI dan US Marshal. Dan berakhirlah pelarian seorang koruptor besar yang sekian lama dicari oleh aparat kepolisian dan kejaksaan di Indonesia.

David melarikan diri dari Indonesia dengan menggunakan paspor atas nama Eng Tjuen Wei. Namun *red notice* yang diberikan Mabes Polri menyebutkan bahwa paspor David menggunakan nama David Nusa Widjaja alias Eng Tjuen Wei. Penangkapannya merupakan buah dari hasil kerja sama Polri dengan Interpol, FBI, Diplomatic Security Service, dan Homeland Security Sheriff Airport.²⁸

David Nusa Widjaja alias Eng Tjuen Wie lahir di Jakarta pada 27 September 1961. Dia merupakan keturunan kedua dari Dinasty bisnis keluarga Tan Tjin Kok, yang sejaman dengan The Ning King, Liem Sioe Liong, dan lain-lain. Perusahaan-perusahaan dari keluarga ini berada di bawah bendera Batasan Group yang berada langsung di bawah kendali Tan Tjin Kok. Perusahaan ini bergerak di sektor kehutanan, pengelolaan hasil hutan, budidaya perkebunan, ritel, perbankan, dan lain-lain. Perusahaan milik Batasan Group yang paling terkenal adalah PT Batasan yang bergerak di sektor hutan dan PT Bank Servitia Tbk. Rata-rata perusahaan yang termasuk Batasan Group beralamatkan di Jl. Pasar Pagi No. 16 Jakarta Barat.

Dalam bisnis di sektor kehutanan dan pengelolaan hasil hutan (HPH). Batasan Group tercatat mempunyai banyak tunggakan yang hingga saat ini belum selesai terbayar kepada pemerintah pusat dan daerah (Kalimantan Barat). Tunggakan ini terutama dalam bentuk pajak Provinsi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR), juga pajak PBB, PPN, PPh, dan denda. Menurut data BPPN (Badan Penyelesaian Perbankan Nasional) pada 2002, ada 288 perusahaan HPH (Hak Pengelolaan Hutan) yang punya utang Rp. 30,28 triliun kepada pemerintah. Salah satu diantaranya adalah Batasan Group dengan hutang sebesar Rp. 1.55,98 miliar.

Selain menjadi direktur utama Bank Umum Servitia, David Nusa Widjaja juga menjabat sebagai salah satu komisaris dari PT Asiana Multikrasi Tbk. Ini adalah perusahaan yang bergerak di sektor manufaktur dan perdagangan alat permainan anak-anak dengan kapasitas produksi lima juta per tahun dan sebagian besar diekspor ke Eropa, AS, serta Asia Pasifik. Presiden komisaris perusahaan ini adalah Edward Sumarli, sedangkan presiden direkturnya adalah Sutirta Budiman. Status perusahaan ini adalah penanaman modal dalam negeri (PMDN) dengan jumlah pekerja 1.700 orang.

²⁶ "Harus Dijerat Pidana-Perdata, Atang Latief Belum Laporkan Kekayaan", *Jawa Pos*, 30 Januari 2006.

²⁷ "Atang Latief Juga Konfirmasi Utang", *Jawa Pos*, 3 Mei 2006.

²⁸ "David Nusa Widjaja Gunakan Paspor dengan Nama Eng Tjuen Wei", *www.detiknews.com*.

Bank Umum Servitia sendiri didirikan pada 17 Maret 1967 dan tercatat di Departemen Kehakiman dengan nomor registrasi J.A. 5/71/1967. Tgl.169.1967. Juga terdaftar pada Dinas Pajak dengan nomor NPWP 1.313.654.4-054 dengan bidang usaha jasa perbankan. Pemiliknya adalah Tan Tjin Kok (ayah David Nusa Widjaja).

Pada 1996 perusahaan ini mengubah statusnya dari perusahaan terbatas menjadi perusahaan terbuka. Perusahaan ini terdaftar (*listing*) pada Bursa Efek Jakarta dan Bursa Efek Surabaya dengan modal dasar Rp. 800 miliar dan modal disetor Rp. 100 miliar. Harga perdana penjualan saham perusahaan adalah sebesar Rp. 800. Pemegang saham perusahaan sekaligus pendirinya adalah PT Chandranusa Multi Industries dengan jumlah saham 137.130.000 lembar, dan PT Chandra Multi Kapita dengan jumlah saham 796.222.000 lembar. Dari laporanm Bursa Efek Surabaya juga diketahui bahwa pemilik saham Bank Servitia Umum Tbk adalah Hasan Qalbi, Hendita dan Publik yang membeli di bursa efek.²⁹

Bank Umum Servitia juga mempunyai beberapa anak perusahaan dengan berbagai jenis usaha, yaitu PT Servitia Finance, PT Servitia Land, dan PT Servitia Inti Mulia, Komposisi pengelolaan Bank Umum Servitia adalah Presiden Direktur David Nusa Widjaja. Direktur Tarunodjojo Nusa, MBA. Direktur Abdul Kohar Koswara. Direktur Soedarso, Direktur Tarunodjojo Nusa, MBA, Direktur Winarso, SH., MBA, Kepala Divisi Operasional Miming Irawan Jusup, MSc., Kepala Divisi Hubungan Investor Enny Listyorini, SE., dan Tri Ratna W., SH. David sendiri bertugas untuk bersama-sama dengan para direksi dan pejabat lain untuk menentukan kebijakan perusahaan, termasuk memberikan persetujuan kredit kepada nasabah sebesar Rp. 3 miliar ke atas.

Di bidang keuangan, perusahaan ini melayani 50.000 konsumen dan mereka berhubungan langsung dengan perusahaan. Perusahaan melayani kredit untuk 5.388 konsumen dengan rata-rata total kredit setiap konsumen Rp. 154,93 miliar (Juni 1996). Perusahaan juga mengembangkan teknologi *online* dan mengadaptasi penggunaan Automated Teller Mesin (ATM). Bank Umum Servitia bahkan mengusahakan kantor cabang operasional dengan status pertukaran bukan asing menjadi kantor cabang pertukaran asing untuk memudahkan konsumen yang ingin melakukan transaksi dengan mata uang asing pada kantor cabang mana pun. Dalam memberikan pelayanan untuk menjalin hubungan baik dengan konsumen, perusahaan terus berusaha memperbaiki pelayanan perbankan, termasuk dengan memberikan fasilitas layanan pembayaran rekening secara elektronik, pajak, dan sebagainya, sekaligus mengantisipasi kebutuhan konsumen. Pengembangan SDM juga dilakukan dengan mengadakan pelatihan pelatihan dari perusahaan maupun pengiriman karyawan pada pusat pelatihan yang terbaik.³⁰

Bank Umum Servitia Tbk termasuk salah satu Bank Indonesia yang berhasil masuk dalam daftar 500 bank terbaik di Asia Pasifik versi majalan *Asiaweek*.³¹ Bahkan pada 1997 bank ini menduduki rangking 462 dan pada 1998 di nomor 460. Bank Umum Servitia mempunyai jumlah total aset 457 juta dollar AS. Data yang dirilis *Asiaweek* itu juga menunjukkan penambahan aset yang cukup besar pada Bank Umum Servitia yaitu mencapai 58 persen. Namun data ini ternyata keliru karena pada saat krisis, Bank Umum Servitia turut rontok dihantam krisis. Sedangkan besaran jumlah depositor adalah 354 juta dollar AS dan besaran jumlah pinjaman (utang) adalah 341 juta dollar.

Akibat bertumpuknya utang-utang dari perusahaan yang tergabung dalam Batasan Group. Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) kemudian melakukan tindakan restrukturisasi atas perusahaan-perusahaan tersebut. Hingga berakhirnya masa kerja BPPN, beberapa dari perusahaan dari Batasan Group telah direstrukturisasi dan beberapa lainnya belum. Yang belum mislanya PT. Batasan, PT Hutan Mas Sari, PT Inti Mekar Sejati dan sebagainya.

Kasus Korupsi David Nusa Widjaja berawal dari pengucuran BLBI kepada Bank Servitia sebagai akibat krisis ekonomi dan ambruknya perbankan di Indonesia. Pada 14 Februari 1998 Bank Indonesia (BI) melalui Surat Keputusan Direksi BI No. 30/218/KEP/DIR menempatkan Bank Servitia dalam program penyehatan dan sehubungan dengan hal tersebut BI mendelegasikan tugas pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dalam penyehatan dan restruktuisasi Bank Servitia kepada BPPN.

Program penyehatan terhadap Bank Servitia ini tidak berjalan dengan baik sampai akhirnya mengeluarkan keputusan yang mengkategorikan Bank Servitia sebagai Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU). Dengan keputusan tersebut BI menyerahkan Bank Servitia kepada BPPN untuk melakukan penyelesaian yang konsisten dengan kebijakan dan prosedur sesuai dengan UU Perbankan jo PP BPPN dalam rangka penyelesaian aset dan pengembalian uang negara.

David Nusa Widjaja dan Tarunodjojo Nusa dianggap oleh BI sebagai pemegang saham pengendali Bank Servitia, dan selanjutnya mereka dituntut untuk mengembalikan dana BLBI yang telah dikucurkan kepada Bank Servitia. David dan Tarunodjojo lalu membuat kesepakatan awal dengan BPPN. Mereka mengakui keberadaan utang mereka kepada BPPN yang jumlahnya akan ditetapkan kemudian oleh BPPN.

Untuk menindaklanjuti kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat, maka David menandatangani Akta Perjanjian PKPS dan Pengakuan Utang BBKU (APU) dengan BPPN di hadapan Notaris Martin Reostamy S.H. (Akta No. 28 tanggal 17 Oktober Tahun 2000). APU ini memuat Jumlah Kewajiban Pemegang Saham (JKPS) yang harus dibayar oleh David Nusa Widjaja dan Tarunodjojo Kepada BPPN.

Seluruh pinjaman yang belum dibayar adalah Rp. 1,55 triliun. Kerugian bank yang disebabkan oleh pembekuan usaha sebesar Rp. 917,6 miliar. Bunga terhutang sejak BLBI dikucurkan adalah Rp. 900,7 miliar. Biaya yang ditanggung oleh pemegang saham adalah Rp. 14,22 miliar. Jumlah total yang harus dibayar adalah Rp. 3,34 triliun. David lalu melakukan pembayaran awal JKPS Bank Servitia sebesar Rp. 325 juta. Kisah berlanjut ketika pada Februari 2002, BPPN menyerahkan penanganan para obligor BLBI yang tidak kooperatif kepada kepolisian untuk kemudian ditindaklanjuti ke Kejaksaan Agung.

²⁹ "David Nusa Widjaja dan Korupsi BLBI", www.antikorupsi.org/docs/david-nusadanblbi.pdf.

³⁰ Danang Widoyoko, M. Affan R Tojeng, Syarifuddin, *Hukum Berhenti di Kasus BLBI*, Jakarta : Indonesia Corruption Watch, 2004.

³¹ www.asiaweek.com/asiaweek/financial500the500/451-460.html.

Salah satu di antaranya adalah bos Bank Umum Servitia. David Nusa Widjaja. Dia didakwa atas perkara korupsi penyimpangan BLBI yang dikucurkan kepada Bank Servitia berdasarkan hasil audit investigasi BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), ada penyimpangan dalam penyaluran BLBI kepada 48 bank, termasuk di Bank Servitia. Adapun bentuk-bentuk penyimpangan yang dilakukan oleh Bank Servitia adalah membayar kewajiban kepada pihak terkait, menghimpun dana dengan menerbitkan sertifikat deposito atau Negotiable Certificate Deposit (NCD) pada saat rekening Bank Servitia dalam keadaan saldo debit di Bank Indonesia, dan melakukan ekspansi kredit pada saat rekeningnya dalam keadaan saldo debit.

Dana BLBI itu antara lain digunakan oleh David untuk membayar kewajibannya kepada Bank Sanho sebesar lebih dari RP. 988 miliar dengan cara menerbitkan 34 nota kredit dan diserahkan kepada Bank Sanho melalui kliring/pemindahbukuan di Bank Indonesia. Perbuatan ini dilakukan melalui kantor cabang KPO (Kantor Cabang Operasi) yang dipimpin oleh Wiryatin Nusa. Juga dengan menerbitkan sertifikat deposito (NCD) pada saat rekeningnya di Bank Indonesia dalam keadaan saldo debit. Hal itu dilakukan untuk mendapatkan dana segar sebesar Rp. 277 miliar melalui fasilitas BLBI. Bahkan David melakukan ekspansi kredit kepada PT Mitra Rona Wana Sejahtera sebanyak Rp. 25,6 miliar padahal saat itu rekening Bank Servitia di Bank Indonesia bersaldo debit sehingga dalam praktiknya kredit itu diberikan menggunakan fasilitas BLBI.

Akibatnya, Direktur Utama Bank Servitia David Nusa Widjaja dan Kepala Cabang Kantor Pusat Operasi (KPO) Wiryatin Nusa dianggap sebagai orang yang bertanggung jawab atas penyimpangan dana BLBI. Mereka selanjutnya didakwa atas tindak pidana korupsi penyelewengan dana BLBI. David Nusa Widjaja hanya divonis oleh majelis hakim PN Jakarta Barat selama 1 tahun penjara atau lebih ringan dari tuntutan Jaksa Penuntut Umum (JPU) yaitu 4 tahun penjara. Ketika vonis PN dijatuhkan majelis Hakim PN Jakarta Barat tidak langsung menahan terdakwa, tetapi malah menanggguhkan. Sementara Wiryatin Nusa didakwa atas perkara yang sama dengan David Nusa Widjaja, tetapi berkas dakwaannya dibuat secara terpisah penahanannya.

Di tingkat banding, Pengadilan Tinggi Jakarta pada 21 Mei 2002 memvonisnya dengan empat tahun penjara, disertai denda dan pembayaran uang pengganti. Kemudian pada 23 Juli 2003, Mahkamah Agung memvonisnya hukuman penjara selama 8 tahun dan denda sebesar Rp. 30 juta serta membayar uang pengganti sebesar Rp. 1,291 triliun. Vonis itu sesuai putusan MA No. 839.K/Pid/2003 tertanggal 23 Juli 2003.

Pada saat itulah David Nusa Widjaja kabur. Kisah kaburnya David diawali dari lambannya pihak kejaksaan mengeksekusi dengan alasan salinan putusan MA belum juga dikirim oleh MA. Salinan putusan MA yang seharusnya dilimpahkan ke Pengadilan Negeri Jakbar tidak lama setelah putusan Kejaksaan Negeri Jakarta Barat hingga lebih dari satu tahun. Salinan putusan baru diterima Kejaksaan Negeri Jakarta Barat pada 28 Juli 2004, padahal putusan MA yang menolak kasasi tersebut sudah muncul sejak 23 Juli 2003.

Buronnnya Davis Nusa Widjaja adalah akibat ditanggguhkannya penahanan oleh pengadilan. Semua terpidana kasus-kasus besar selalu ditahan oleh jaksa sebelum dilimpahkan ke pengadilan. Kejaksaan telah dua kali mengirim surat panggilan eksekusi atas putusan Mahkamah Agung yang menghukumnya selama delapan tahun penjara karena terbukti korupsi dana BLBI senilai Rp. 1,2 triliun. Namun, dia tidak memenuhi panggilan tersebut.³² Di sela-sela pelariannya, dia mengajukan gugatan di PN Jakarta Selatan terhadap BPPN perihal pembatalan perjanjian APU-Servitia. Upaya ini dilakukannya agar bisa lari dari tanggung jawabnya mengembalikan dana BLBI yang telah disalurkan ke Bank Servitia, sekaligus juga untuk menunjukkan bahwa dirinya masih ada di dalam negeri.

David Tarunodjojo pada 2 Juni 2003 menggugat BPPN untuk membatalkan APU-Servitia. Menurut mereka, BPPN tidak memenuhi komitmennya kepada mereka untuk melakukan audit ulang atas jumlah kewajiban pemegang saham (JKPS). Gugatan David dimenangkan oleh PN Jakarta Selatan. Majelis Hakim dalam putusannya pada 20 November 2003 memutuskan bahwa Akta Perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham dan Pengakuan Utang (BBKU) PT Bank Umum Servitia Tbk batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Dengan dibatalkannya APU tersebut maka negara (BPPN) berpotensi menderita kerugian sebesar Rp. 3,4 triliun sebagai akibat tidak dikembalikannya dana BLBI yang sudah dipakai oleh David Nusa Widjaja.

Sejak melarikan diri ke Singapura pada 2004, David sering melakukan perjalanan ke Cina, Hongkong, Australia dan AS. Pihak kepolisian Indonesia berhasil menangkap David setelah bekerja sama dengan polisi negara lain dan Interpol. Polri akhirnya mendapat informasi bahwa David memiliki masalah imigrasi di San Fransisco, Amerika. Empat hari kemudian dia dikembalikan ke Indonesia. Setibanya di Jakarta, pihak kepolisian memberikan keterangan Ketua Tim Pemburu Koruptor Basrief Arief kemudian mengatakan :

Alhamdulillah kami telah menangkap David Nusa Widjaja di AS dan sampai di Indoneisa pukul 12.30 WIB dengan menggunakan Thai Airways. Penangkapan David diketuai oleh Wakabareskrim Mabes Polri Irjen Pol Gorries Merre dan saat ini David sedang dalam pemeriksaan di Mabes Polri. Besok akan dilakukan serah terima dari ketua tim lapangan ke ketua Tim Pemburu Koruptor dan akan diserahkan oleh eksekutor untuk dieksekusi pada pukul 11.00 WIB di Kejagung. Aset David yang kini dikuasai negara akan dilelang untuk membayar biaya pengganti dan denda. Aset tersebut berupa tanah, ruko, dan rumah.³³

David sendiri mengaku tak mengetahui menjadi buruan Kepolisian Republik Indonesia. Dia lalu mengadakan konferensi pers di Markas Besar Polri sehari setelah tiba di tanah air. Dalam acara itu dia mengenakan kaos biru, celana jins putih, dan sepatu warna coklat. Rambutnya tampak mulai beruban. David Nusa Widjaja saat itu didampingi pengacaranya, Agustinus, dan penyidik Komisariss Besar Benny Mamoto. Menurut David :

Saya keluar Indonesia sebelum vonis dieksekusi. Selama di luar negeri saya tinggal di Singapura. Hong Kong dan Amerika Serikat. Sebelum ditangkap selama tiga pekan saya ada di Amerika. Saya hendak menuju Hongkong bersama ibu, kakak ipar, dan keponakannya saat para petugas menyergap saya. Mereka tanya apakah saya adalah masalah dengan Indonesia. Saya

³² "David Nusa Widjaja Buron Karena Penahannannya Ditanggguhkan", www.tempointeractive.com.

³³ "David Widjaja: FBI Beri 2 Opsi, Saya Pilih Pulang ke Indonesia", www.detiknews.com.

bilang betul, terus mereka memberikan dua pilihan. Satu, apakah ingin diproses di Amerika dan dideportasi ke mana saja saya pilih, atau kedua, saya ikut ke Indonesia bersama Kanit Cyber Crime Direktorat I Bareskrim Kombes Pol Petrus Goloce. Selama diskusi, waktu itu masih tanpa Petrus. Kemudian Petrus dihadirkan untuk bicara apa yang harus dibicarakan dari Mabes Polri. Waktu itu Petrus ngomong ua pilihan tadi, yakni satu, saya memilih AS berarti saya akan kena yurisdiksi kode 1546 E, Artikel 16, di mana saya ada bohong dengan AS. Saya dikenakan 5 tahun dan dideportasi. Tapi Petrus mengancam akan dideportasi saya akan dicegat di mana saja...³⁴

Kejaksaan Agung lantas mengejar aset milik David Nusa Widjaja. Apalagi sebelumnya kejaksaan baru berhasil menemukan aset David senilai Rp. 20 miliar. Pengejaran aset terus dilakukan sampai menutupi uang pengganti kerugian negara Rp. 1,29 triliun. Namun pengejaran aset tersebut tergantung dengan undang-undang yang didakwakan kepadanya. David sendiri mengaku demikian.

Saya pulang ke Indonesia "atas inisiatif sendiri" karena jika menjalani proses hukum di Amerika Serikat, maka saya akan dikenai ancaman hukuman tambahan selama lima tahun karena pelanggaran imigrasi. Saya sama sekali tidak menyuap untuk bisa kabur ke luar negeri.³⁵

Dia mengaku kepulangannya ke Indonesia merupakan sebuah pilihan. Pilihan itu bukan dilatarbelakangi keikhlasan untuk menyerahkan diri dan merasa bersalah. Dia pulang karena dia menghadapi masalah hukum di AS. Sebenarnya, selama ini dia tidak pernah mendapatkan masalah ketika singgah ataupun bersitirahat sejenak di negara adidaya itu. Bahkan, selama dalam status buron itu, dia pernah bepergian ke Singapura, Hongkong, Australia dan AS. Namun nasibnya lalu berkendak lain. Upaya untuk mendapatkan status keimigrasian yang bertujuan untuk menyelamatkan hidup tersebut justru berbuah malapetaka. Dia menuliskan "no" (tidak) dalam sebuah lembar tanya jawab yang menanyakan apakah ia mempunyai perkara di Indonesia.

Dia juga mengaku tidak membawa uang negara sebesar Rp. 1,3 triliun dalam pelariannya ke Singapura. Selama kabur, dia mengaku hanya mengandalkan bantuan dari saudara-saudaranya yang berada di negara tersebut.

Saya kabur bersama keluarga sekitar Maret 2004. Di sana saya tidak bekerja apa-apa. Selama dalam pelarian, saya sangat bersedih. Sebab, dari berbagai informasi yang diterima, banyak media Indonesia yang memojokkan diri saya. Makanya saya selalu mencari waktu yang tepat untuk bisa pulang ke Indonesia dan membeberkan apa yang sebetulnya terjadi. Hampir setiap hari saya berdoa agar segera tiba waktu yang tepat tersebut. Sebab, pemberitaan di media massa tidak benar. Lagi pula saya sudah kangen dengan masakan Indonesia. Saya di luar negeri merasa tidak betah.³⁶

Pada saat ditangkap, David Nusa Widjaja menggunakan paspor Indonesia dengan nama Eng Tjuen Wei. Soal penangkapannya di AS, dia mengatakannya demikian.

Saya ditangkap pada saat dicegat biro FBI di pintu Bandara San Fransisco, saat hendak pulang ke Hongkong. Saat dicegat, saya diberikan pilihan oleh FBI dan tim dari Mabes Polri, apakah akan berurusan dengan hukum Indonesia atau Amerika. Saya lantas memilih untuk pulang ke Indonesia dengan pertimbangan masa hukuman akan lebih singkat bila dijalani di Indonesia.³⁷

Menurut Kanit Cyber Crime Direktorat I Keamanan dan Transnasional Bareskrim Mabes Polri, Kombes Pol Petrus Goloce, pada saat ditangkap David terkejut. Tim lapangan yang dipimpin Wakil Kepala Bareskrim Mabes Polri, Brigjen Gories Merre berangkat ke AS beberapa waktu lalu. Tim melacak keberadaan buron BLBI itu mulai dari Los Angeles hingga San Fransisco. Di kota inilah upaya pelarian David berakhir. Ia harus memilih diadili di AS atau diikutsertakan ke Indonesia.

Kemudian pihak kepolisian yang bekerja sama dengan Interpol, FBI, Diplomatic Security Service, dan Homeland Security Sheriff Airport, memberikan penjelasan kepada David. Pilihan yang diberikan adalah dia terkena Jurisdiction Code 1546 E artikel 16, yaitu dia berbohong ketika masuk AS. Sebab, dia sempat ditanya lewat formulir apakah dia memiliki masalah dengan Indonesia. Dia bilang tidak ada, sehingga apabila nantinya terbukti berbohong maka akan terkena yurisdiksi tersebut. Pihak kepolisian RI bersama FBI kemudian menawarkan kepada David kalau memilih pilihan itu maka akan dihukum di AS, dan kena kode yurisdiksi yang ancamannya lima tahun, kemudian dideportasi.

Tapi saya bilang, jika kamu dideportasi saya tunggu kamu dimana saja. Jadi David kena dua hukuman, di AS terkena pelanggaran Jurisdiction Code 1546 selama lima tahun, dan di Indonesia menjalani vonis delapan tahun. Jadi dia harus menjalani hukuman selama 13 tahun. David kemudian memilih dibawa ke Indonesia untuk menjalani vonis delapan tahun.³⁸

Dari hasil pemeriksaan kepolisian memperoleh bukti bahwa David pergi ke luar negeri dengan menggunakan dua paspor. Selama dalam pelarian tersebut. David mengunjungi beberapa negara seperti Australia, Macao, China, Singapura dan AS. Terlebih lagi, dulu ketika masih berstatus buron, David Nusa Widjaja, masih berani unjuk gigi. Melalui pengacara Pamungkas and Partners, David menggugat Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan.³⁹

Pihak kejaksaan Agung sendiri menyebutkan bahwa ada 111 item aset milik David yang tersebar di beberapa daerah, namun hingga kini belum diketahui berapa nilainya. David pun harus menyelesaikan berbagai urusan berkaitan dengan barang bukti, pembayaran denda, dan uang pengganti yang belum diselesaikan. Barang bukti berupa rumah, gedung, dan tanah yang tersebar di berbagai daerah tersebut adalah Gedung Bank Servitia di Jalan Raya Darmo, Surabaya; dua kantor Bank Servitia masing-masing di Jalan Dr. Saharjo, Tebet dan Cipulir; serta sebuah rumah di lahan 360 meter persegi di Senopati, Jakarta

³⁴ *Ibid.*

³⁵ "David Nusa Mengaku Tak Tahu Jadi Buron", *www.tempointinteractive.com*.

³⁶ "David Widjaja: FBI Beri 2 Opsi...", *op.cit.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ "Kasus David Nusa Widjaja, Sebuah Prestasi yang (Masih) Dipertanyakan", *Sinar Harapan*, 23 Januari 2006.

Selatan. Aset itu juga meliputi tanah seluas 8.000 meter persegi di Kedoya, Jakarta Barat; tanah seluas 500 meter persegi di Graha Kuningan, Jakarta: tanah seluas 1000 meter di Cikupa, Tangerang serta bangunan dan tanah di Duren Sawit, Jakarta Timur seluas 84 meter persegi.⁴⁰ Aset tersebut diperkirakan berjumlah lebih dari Rp. 20 miliar. Namun angka nilai aset tersebut masih belum mencukupi kewajiban pembayaran pengganti kerugian negara sebesar Rp. 1,291 triliun. Dalam catatan Kejaksaan Agung, sekitar 58 sertifikat tanah dan gedung milik David Nusa Widjaja sudah dalam status sitaan kejaksaan.

21. Eko Edi Putranto (Bank Harapan Santosa)

Anak ini dilahirkan dari seorang ibu yang menikah dengan Hendra Raharja (alm) direktur BHS, anak ini diberi nama Eko Edi Putranto lahir pada 9 Maret 1967. Meskipun dari jenjang biologis adalah sebagai anak seorang direktur tapi dia memiliki kekuasaan sebagai komisaris. Kedudukan Komisaris bukan dalam pendampingan tapi kondisionalitas juridis yang kuat dalam starta badan hukum, sehingga setelah ayahnya meninggal sudah sepenuhnya dia bertanggung jawab. Dalam rilis kejaksaan agung dideskripsikan bahwa dia mempunyai ciri-ciri tinggi badan sekitar 170 cm, warna kulit putih, bentuk muka oval, mata sipit dan rambut hitam lurus.

Dalam kasus korupsi BLBI, dia dipersalahkan karena selaku komisaris atau pemegang saham bersama-sama dengan ibunya terpidana Sherny Konjongian, selaku Direktur Kredit, antara tahun 1992-1996 telah memberikan persetujuan kredit kepada enam perusahaan dalam grup. Dia juga memberikan persetujuan kredit kepada 28 lembaga pembiayaan yang ternyata merupakan rekayasa karena kredit itu oleh lembaga pembiayaan disalurkan kepada perusahaan grup. Caranya dengan disalurkan lewat penerbitan giro kepada perusahaan grup tanpa proses administrasi kredit dan tidak dicatat atau dibukukan. Selanjutnya, beban pembayaran lembaga pembiayaan kepada BHS dihilangkan dan dialihkan kepada perusahaan grup. Akibatnya negara dirugikan Rp. 1,95 triliun.

Eko telah divonis 20 tahun penjara, denda Rp. 30 juta, dan pembayaran uang pengganti sebesar Rp. 1,95 triliun. Dia disidang secara *in absentia* dan tidak dapat dieksekusi badan sesuai putusan pengadilan tinggi DKI Jakarta pada 8 November 2002. Namun sampai saat ini statusnya masih buron dan diduga berada di Australia. Status buronnya ditetapkan Kejaksaan Agung pada tanggal 30 Oktober 2006. Sebelum kabur, dia beralamat di Jalan Widya Chandra V nomor 21, Jakarta Selatan.

22. Hendra Raharja (Bank Harapan Santosa)

Sebagai seorang bos besar dia menduduki jabatan Direktur Utama Bank Harapan Santosa tapi sangat disayangkan buronan ini tinggal di Australia dan meninggal disana, dia kabur ke Australia setelah menilep uang negara sebesar Rp 1,95, uang dari Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) ini diduga telah memindahkan aset itu ke sejumlah negara sebelum Pemerintah Australia mengeksekusi putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap dari Indonesia.

Report dari Pemerintah Australia sudah hampir selesai. Dari laporan itu, kenyataannya harta (Hendra Rahardja) di Australia tidak ada lagi. Hasil laporan selama enam bulan penyelidikan Pemerintah Australia menunjukkan harta kekayaan bos BHS yang menjadi terpidana seumur hidup ini besarnya tak seperti dugaan Pemerintah Indonesia.⁴¹

Pemerintah Indonesia lalu melakukan penelusuran aset milik almarhum Hendra Rahardja yang ada di Australia dengan mengirim surat resmi kepada yang ada di Australia dengan mengirim surat resmi kepada Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung Australia minggu lalu untuk melacak aset-aset milik mantan bos BHS itu. Sekaligus pemerintah mengajukan gugatan terhadap kepemilikan aset mantan bos BHS itu melalui perkara tindak pidana pencucian uang. Argumennya, vonis terhadap terpidana itu sudah diputus tetap. Namun, uang hasil korupsi itu dilarikan ke Australia. Sementara itu, vonis pengadilan di Indonesia yang berkekuatan hukum tetap tidak dapat diterapkan di sana karena Indonesia bukanlah negara persemakmuran yang mempunyai perjanjian tersebut dengan Australia.⁴²

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Depkum HAM) mengakui pernah menggunakan uang hasil sitaan aset koruptor Hendra Rahardja di Australia. Penggunaan uang senilai Rp. 680.322.394 untuk biaya kegiatan dan honor Tim Gabungan Pengumpul Data Aset Hendra Rahardja di Australia atas persetujuan Tim Likuidasi Bank Harapan Santosa Dalam Likuidasi (BHS-DL) pada 2003.

Penggunaan aset Hendra Rahardja ini dilakukan pada masa Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Yusril Ihza Mahendra yang membentuk Tim Gabungan Pengumpul Data Aset Hendra Rahardja di Australia lewat Kep No. M.486PR.09.02 tahun 2003 tanggal 14 Mei 2003. Untuk kebutuhan operasional tim gabungan itu, Depkeh saat itu membuka rekening nomor 11779855 pada BNI Cabang Tebet atas nama Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Depkumham.

Saat itu ditransfer ke rekening 11177855 tersebut sebesar Rp. 3.987.336.784 dari hasil penyitaan aset Hendra Rahardja senilai 634 ribu dollar Australia. Adapun, dari uang yang ditransfer itu sebesar Rp. 3.303.014.390 dikembalikan ke Tim Likuidasi BHS-DL. Sedangkan, Rp. 680.322.394 digunakan Depkumham untuk membiayai kegiatan dan honor tim gabungan selama bekerja di Australia. Hingga tahun 2004 saldo yang ada di rekening Depkumham tinggal Rp. 3.633.600. Pada 8 September 2006 saldo yang ada di rekening 1177855 yang digunakan untuk menampung aset Hendra Rahardja itu ditutup dan semua disetor kembali ke kas negara.

Majelis Hakim Pengadilan Tinggi (PT) DKI Jakarta tetap menyatakan bahwa mantan komisaris PT Bank Harapan Santosa (BHS) harus menjalani hukuman pidana penjara selama seumur hidup. Sementara itu Eko Budi Poetranto (mantan

⁴⁰ "Kasus Penyimpangan BLBI Kejagung Inventarisir Aset David Nusa Widjaja", www.temppointeraktif.com.

⁴¹ "Aset Hendra Rahardja di Australia Raib", www.temppointeraktif.com.

⁴² "Pemerintah Ajukan Gugatan Pencucian Uang atas Aset Hendra", *Sinar Harapan*, 16 April 2003.

Direktur PT BHS) dan Sherny Koyong Gyang (mantan Direktur Kredit PT. BHS) masing-masing dikenakan hukuman penjara selama dua puluh tahun.

Putusan tertanggal 8 November 2002 tersebut memperkuat putusan majelis hakim tingkat pertama. Dalam amar putusan tersebut dinyatakan bahwa para terdakwa dinyatakan telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi. Majelis hakim dalam pertimbangan hukumnya sependapat dengan majelis hakim pengadilan tingkat pertama.

Dalam perkara ini, para terdakwa diadili secara *in absentia*. Dalam amar putusannya, para terdakwa dinyatakan terbukti bersalah telah melakukan tindak pidana pelanggaran Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) terhadap perusahaan segrupnya. Majelis hakim juga menghukum para terdakwa untuk membayar denda sebesar Rp. 30 juta subsidi 6 bulan kurungan dan mengembalikan uang pengganti secara tanggung renteng sebesar Rp. 1,95 triliun. Atas putusan ini jaksa pun mengaku puas karena sudah sesuai dengan tuntutan mereka yang dibacakan dalam persidangan sebelumnya.⁴³

Sejak tahun 1992 sampai 1996, Hendra bersama dengan terdakwa lainnya meminta kepada *loan committee* untuk menyalurkan kredit kepada anak perusahaan PT. BHS. Namun, pemberian kredit sekitar Rp. 2,6 triliun tersebut menyalahi peraturan karena tanpa disertai jaminan. Kredit diberikan kepada grup BHS itu ternyata tak semuanya dipergunakan Sebagaimana mestinya. Dana itu antara lain dipergunakan untuk pembelian 85 bidang tanah, antara lain di Bali, Jakarta, ujung Pandang (Makassar), Yogyakarta dan Jakarta dengan menggunakan nama terdakwa, perusahaan milik terdakwa, dan keluarga terdakwa.

Akibat pemberian kredit tersebut BHS mengalami kerugian sebesar Rp. 50 miliar setiap bulannya. Oleh karena itu, pada tahun 1997 Bank Indonesia (BI) memberikan bantuan BLBI berupa kredit *overdraft* sebesar Rp. 1.578 triliun dengan kewajiban harus dikembalikan. Namun, sampai tanggal 1 November 1997-ketika BHS dilikuidasi-dana itu tidak bisa dikembalikan beserta bunganya. Bahkan, setelah menerima dana BLBI pun terdakwa tidak mematuhi perintah Bank Indonesia untuk tak memberikan kredit atau pembayaran kepada perusahaan grup BHS. Terbukti, selama tahun 1997 pun terdakwa melalui perusahaan grupnya mampu menarik dana dari BHS sebesar Rp. 305,345 miliar dan 2,305 juta dollar Amerika Serikat (AS). Ini yang semakin merugikan keuangan negara dan mengganggu perekonomian.⁴⁴

Pada 1 Juni 1999, Hendra Rahardja ditangkap dan ditahan aparat keamanan Australia. Ketika itu Hendra dituduh melakukan praktek pencucian uang. Pada saat yang sama, polisi Indonesia juga sedang memburunya. Saudara kandung Edy Tansil itu dituduh menilap Rp. 1,95 triliun uang bantuan likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang disalurkan ke bank miliknya, Bank Harapan Santosa (BHS). Melalui Interpol, polisi melayangkan surat permintaan untuk mengekstradisi Hendra.

Meski perjanjian ekstradisi antara Indonesia dan Australia sudah diteken April 1992, tak mudah memboyong pembobol bank kelas wahid itu ke Indonesia. Pemerintah Australia yang menganut sistem hukum Inggris (British Commonwealth System) tidak begitu saja menyerahkan buruan itu. Ditambah lagi, pihak Hendra juga mengajukan keberatan melalui pengadilan setempat.

Tiga pengacara andal Australia yang disewa Hendra memaparkan bukti bahwa kliennya tidak perlu diekstradisi. Menurut Ron Kessel, salah satu pengacara itu, peradilan di Indonesia bobrok, ditambah lagi ada diskriminasi terhadap warga keturunan Tionghoa. Hakim pengadilan di Sydney pun meminta waktu untuk mempelajari keberatan Hendra.

Hamir bersamaan, Hendra juga mempraperadilan polisi Indonesia di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Dia menuntut pembatalan atas penangkapan dan penahanan dirinya. Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan mengabulkan permohonan ini dan meminta polisi membatalkan penahanan Hendra di Australia melalui Interpol. Aneh bin ajaib. Bagaimana bisa hakim Indonesia membatalkan penangkapan dan penahanan yang dilakukan polisi Australia? kata Alfons Loemau, pengacara Polri ketika itu.

Keputusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan itu seperti melengkapi senjata Hendra untuk melawan upaya ekstradisi. Menurut Amir Syamsudin-ketika itu pengacara Polri- meski ada perjanjian ekstradisi, ada beberapa hal yang bisa menghambat proses itu. Salah satunya, jika di Indonesia terbukti proses pengadilannya masih ada diskriminasi ras dan agama. Selain itu, untuk kasus yang menyangkut urusan politik, Australia juga sulit meloloskan permintaan untuk mengekstradisi tersangka.

Brian Lulham, hakim pengadilan di Sydney, menganggap keberatan Hendra hanya tipu daya. Pada 24 September 1999. Brian Lulham memutuskan bahwa Hendra harus dikirim kembali ke Indonesia. Hendra masih melawan. Ia mengajukan banding. Setelah tiga tahun lebih mempelajari kasus itu, hakim pengadilan tinggi Australia pada Desember 2002 memutuskan Hendra harus diekstradisi.⁴⁵

Soal kaburnya Hendra Rahardjo yang punya utang BLBI pada negara, dulu Kedutaan Besar Australia menyatakan siap membantu pemerintah RI untuk mengurus aset Hendra Rahardja yang berada di Australia. Ketika kemudian Hendra meninggal dan dimakamkan di sana, pemerintah berpendapat bahwa masalah keperdataannya harus tetap diselesaikan. Jika eksekusi terhadap hukuman badan (penjara) tidak bisa dijalankan, tapi tentang hukuman denda atau kewajiban mengembalikan kerugian negara tetap bisa dijalankan. Hendra Rahardja sendiri meninggal dunia pada 26 Januari 2003 di Sydney, Australia. Jenazahnya kemudian dikubur sesuai tradisi Cina dan dilakukan secara diam-diam di Australia.

Upaya Polri memcomot Hendra ternyata masih tersendat. Bukan urusan hukum, tapi penyakit kanker ginjal yang diderita Hendra. Lalu, pada Januari 2003, polisi Indonesia kalah cepat dengan malaikat maut yang menjemputnya.⁴⁶ Status hukum yang bersangkutan sebelum meninggal dunia adalah tahanan Pemerintah Australia, atas permintaan Pemerintah RI, yang akan diekstradisikan ke Indonesia karena kasus BLBI. Proses ekstradisi yang bersangkutan sampai sebelum meninggal telah mencapai tahapan akhir dengan diterbitkannya *extradition warrant* atas nama Hendra Rahardja yang ditandatangani Menteri

⁴³ "Hendra Rahardja Tetap Divonis Seumur Hidup", *Media Indonesia*, 18 Januari 2003.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ "Belajar dari Kasus Hendra Rahardjo", *Tempo*. No 52/XXXIII/21-27 Februari 2005.

⁴⁶ *Ibid.*

Kehakiman dan Keadilan tanggal 14 Oktober 2002. Pelaksanaan ektradisi tersebut masih tertunda karena pengacara Hendra Raharja mengajukan judicial review terhadap keputusan tersebut. Namun, Pemerintah Indonesia tetap mengajukan tuntutan perdata kepada keluarganya kendati Hendra sudah tiada.

Hendra Rahardja adalah saudara kandung Edy Tansil, koruptor kelas kakap yang raib hingga sekarang. Pengusutan atas kasus korupsi kedua saudara ini telah berlangsung lama. Upaya Kejaksaan Agung menghimpun aset milik Edy Tansil sendiri baru membuahkan hasil berupa aset tanah yang disita dengan nilai 10 miliar. Jumlah yang sangat kecil jika dibandingkan kerugian negara yang diakibatkan ulahnya. Setali dengan adiknya, Kejagung juga baru berhasil menyita aset tanah milik mendiang Hendra Rahardja yang nilainya Rp. 30 miliar.

Tanah milik Edy Tansil yang disita berada di Kecamatan Kalideres, Jakarta Barat. Di Kecamatan ini tanah Edy ada di 16 lokasi berbeda. Sedangkan aset tanah di Kecamatan Cengkareng yang disita mencapai 2.035 meter persegi, ditambah tiga hektar di tempat lainnya hingga mencapai 80.148,8 meter persegi. Aset ini masih ditambah tanah milik Edy di daerah Cianjur, Jawa Barat, yang mencapai 23 hektar. Sedangkan tanah milik kakak kandungnya, Hendra Rahardja, yang disita Kejagung mencapai 5.770.453 meter persegi. Seluruh tanah ini ada di Kecamatan Tenjo, Bogor. Kalau dihitung dengan harga Rp. 5.000/meter persegi, kurang lebih menghasilkan Rp. 30 miliar.⁴⁷ Upaya Indonesia memburu harta hasil pembobolan BLBI yang disimpan di Australia juga tidak sebanding dengan jerih payah pemerintah. Menteri Kehakiman dan Pabean Australia Chris Ellison mengumumkan bahwa harta Hendra yang bisa diserahkan ke pemerintah Indonesia hanya A\$ 642 ribu (sekitar Rp. 4,6 miliar).

23. Hendrawan Haryono (Bank Aspac)

Hendrawan Haryono adalah terpidana kasus penyimpangan dana BLBI senilai Rp. 543,4 miliar. Dia dihukum empat tahun penjara berdasarkan putusan kasasi Mahkamah Agung dan segera dieksekusi ke LP Cipinang, Jakarta Timur. Ironisnya, ketika akan dieksekusi dia tiba-tiba sakit. Pihak Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan bersama dokter dari Kejaksaan Agung untuk membuat *second opinion* atas penyakit yang diderita Hendrawan.⁴⁸

Hingga 20 Januari 2002, pihak kejaksaan belum melakukan eksekusi badan terhadap mantan Direktur Bank Aspac Hendrawan Haryono dalam kasus korupsi penyalahgunaan dana BLBI sekitar Rp. 538,4 miliar, sesuai dengan amar putusan Pengadilan Tinggi (PT) Jakarta. Amar putusan itu menyebutkan bahwa terdakwa dijatuhi hukuman penjara selama lima tahun dan memerintahkan agar terdakwa segera ditahan dalam rumah tahanan negara. Pada waktu itu Kepala Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan Antasari Azhar mengatakan bahwa pihaknya masih melakukan diskusi dengan jaksa penuntut umum mengenai penahanan terhadap terdakwa. Dan yang menjadi masalah saat ini adalah kuasa hukum terdakwa, LM Samosir mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung (MA).

Sejak 29 Juli 2004, Hendrawan Haryono berada di dalam sel LP Cipinang blok 3H kamar dua. Dia mendekam di penjara bersama terpidana kasus Bulog. Dadang Sukandar, dan Winfried Simatupang. Hendrawan ditempatkan di blok itu sesuai dengan kasusnya. Alasan lainnya, untuk keamanan, memudahkan pengawasan, dan menghindari pertemuan dengan banyak orang. Selain sekamar dengan Dadang and Winfried, blok 3H juga dihuni terpidana Pande Lubis, Beddu Amang, dan Abilio Soarez, mantan gubernur Timor Timur.⁴⁹

24. Irawan Salim (Bank Global)

Direktur utama Bank Global yang terlibat penyalahgunaan BLBI dengan kerugian negara 500 ribu dollar AS. Sejak masih berstatus tersangka, Irawan sudah melarikan diri ke Singapura sebelum banknya dibekukan Bank Indonesia pada 13 Desember 2004. Pada waktu itu pengacaranya, Juan Felix Tampubolon, berkilah bahwa Irawan pergi ke Amerika Serikat untuk mencari investor bagi Bank Global dan bukan untuk menghindari tanggung jawab membayar utang BLBI. Nyatanya, hingga kini Irawan tak tentu rimbanya. Pihak Kepolisian telah menyebarkan *red notice* untuk mencari tahu keberadaan Irawan.

Kabar terakhir menyebutkan dia memiliki sejumlah aset di Singapura maupun di salah satu bank di Eropa. Sebelumnya, dia juga disebut-sebut sering berpindah-pindah tempat, dari sebuah kota kecil di Kanada Utara hingga ke beberapa negara di Eropa. Namun, agaknya polisi bakal kesulitan menggelandang Irawan. Konon Irawan sudah mengganti kewarganegaraan.

25. Kaharudin Ongko (Bank Umum Nasional)

Menduduki jabatan sebagai Wakil komisaris utama Bank Umum Nasional (BUN). Pada Januari 2003 Pengadilan Negeri Jakarta Pusat membebaskannya dari dakwaan penyalahgunaan dana BLBI oleh BUN yang dipimpinnya. Hukuman hanya diberikan pada mantan Direktur Utama BUN Leonard Tanubrata yang divonis sepuluh tahun penjara. Sebelumnya, Kaharudin dan Leonard masing-masing dituntut 14 dan 16 tahun penjara. Beberapa pihak mengatakana bahwa seharusnya Kaharudin Ongko juga diberi vonis hukuman karna, untuk mengeluarkan di atas Rp. 5 triliun harus ada persetujuan komisaris.

Setelah memeriksa 60 saksi, termasuk lima saksi ahli, majelis hakim juga menemukan bahwa Bank Umum Nasional pernah mengucurkan dana 45 juta dollar AS atau setara dengan Rp. 233 triliun untuk PT Kiani Kertas yang berafiliasi dengan bank tersebut pada Desember 1998. BUN sendiri menerima dana BLBI sejak 17 November 1997 hingga 3 April 1998.

⁴⁷ "Aset Edy Tansil dan Hendra Rahardja yang Disita Baru Rp. 40 M", www.detiknews.com.

⁴⁸ "Terpidana Hendrawan Hardjono Sakit", www.tempointeractive.com.

⁴⁹ "Bos ASPAC Satu Sel dengan Terpidana Kasus Bulog", www.tempointeractive.com.

Tanubrata tidak pernah melarang perusahaan yang berafiliasi dengan Bank Umum Nasional untuk menarik dana dari bank itu, sehingga dana BLBI yang harus dikeluarkan negara semakin membengkak.

Namun majelis hakim tidak menemukan fakta bahwa Kaharudin Ongko sebagai wakil komisaris pernah memberikan perintah kepada direksi Bank Umum Nasional untuk melanggar peraturan perbankan. Akibat tindak korupsi yang dilakukan terdakwa, majelis hakim menyebut negara dirugikan Rp. 3,5 triliun dan 435 juta dolar AS. Meski begitu, mengutip keterangan saksi ahli, majelis hakim mengakui jumlah kerugian negara secara pasti belum bisa ditentukan karena bank itu sampai kini tidak dilikuidasi. Bank itu hanya berstatus *bank take over* (BTO) oleh BPPN.⁵⁰

Vonis terhadap Leonard Tanubrata diputuskan atas pertimbangan bahwa terdakwa terbukti menyalahgunakan dana BLBI yang merugikan negara Rp. 6,7 triliun. Dia juga dihukum harus membayar denda Rp. 30 juta, subsider enam bulan kurungan. Tanubrata dianggap melanggar pasal UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Nomor 3/1971 dan 31/1999. Namun, untuk tuntutan melanggar UU Perbankan, Tanubrata tidak terbukti melanggarnya. Karena, waktu kejadian perkara tersebut, UU Nomor 10/1998 itu belum diundangkan. Ia pun menurut majelis hakim tidak terbukti memperkaya diri sendiri. Hakim juga menolak tuntutan JPU untuk menyita barang bukti berupa tanah dan bangunan. Alasannya, hakim menilai bahwa PT BUN melalui pemegang sahamnya; Bob Hasan yang saat ini tengah menjalani hukuman di Nusakambangan, tengah menyelesaikan urusan hutangnya melalui kebijakan MSAA (*Master of Settlement and Acquisition Agreement*- perjanjian pengembalian BLBI dengan jaminan aset) dan kebijakan baru *Release and Discharge*. Aset-aset itu telah diserahkan kepada negara c.q. BPPN oleh pemegang saham Bob Hasan melalui MSAA tanggal 9 September 1997 dan oleh terdakwa II Kaharudin Ongko melalui MRA tanggal 18 Desember 1997.⁵¹ Sebaliknya, Kaharudin Ongko dinilai tidak terbukti secara sah menurut hukum melakukan tindak pidana. Pasalnya, Kaharudin dalam jabatannya tersebut tidak pernah memerintahkan Leonard untuk mengalirkan dana ke anak perusahaan BUN.

Sebenarnya Ongko pernah disidik secara ketat oleh Kejaksaan Agung pada 2001 dalam kasus BLBI tersebut. Pada waktu itu Kejaksaan Agung menahan Ongko namun kemudian mengalihkannya menjadi tahanan rumah. Ongko mendapatkannya bersama Samadikun Hartono (Bank Modern) dan David Nusa Widjaja (Bank Umum Servitia). Kaharudin Ongko dan Samadikun Hartono pengalihan status tahanannya dari rumah tahanan menjadi tahanan rumah tertanggal 2 Mei 2001. Surat perintah pengalihan tahanan tersebut didasarkan pada alasan bahwa proses penyidikan terhadap masing-masing tersangka dianggap sudah selesai. Selain itu, pengumpulan alat-alat bukti dari tersangka dianggap sudah cukup, serta tidak menyulitkan pemeriksaan, proses utang tersangka dalam tahap penyelesaian pada BPPN. Penangguhan terhadap Kaharudin Ongko dilakukan karena selama beberapa tahun terakhir terdakwa menderita epilepsi (ayan) sesuai keterangan dokter spesialis epilepsi Dr. Wartomo Priosumbodo tertanggal 30 Juli 2001. Kondisi fisik terdakwa juga memburuk sehingga perlu perawatan intensif. Dalam penetapan penangguhan oleh PN itu juga diperintahkan agar penutut umum membebaskan terdakwa dari rumah tahanan. Kaharudin Ongko diduga merugikan negara Rp. 12 triliun.

Pada tahun yang sama Kejaksaan Agung menangguhkan penahanan Leonard Tanubrata. Penangguhan itu berdasarkan penetapan pengadilan No. 1145/B/Tid/C/2001/PN Jakarta Pusat terhitung mulai 13 Agustus 2001. Pertimbangan penangguhan penahanan atas Leo Tanubrata karena tenaganya diperlukan dalam kedudukannya sebagai direktur utama PT Mitra 72 oleh BPPN dalam penyelesaian utang-utang PT Giani Wiruda. Selain itu, terdakwa sakit pada tulang belakang yang memerlukan perawatan secara periodik, namun akan tetap mengikuti jadwal persidangan.

Setelah Kaharudin Ongko dibebaskan di tingkat pengadilan negeri pada 2003, pihak kejaksaan secara resmi mendaftarkan banding atas putusan majelis hakim yang membebaskan Wakil Komisaris Bank Umum Nasional Kaharudin Ongko dalam perkara korupsi dana BLBI senilai Rp. 6,7 triliun.⁵² Putusan MA tertanggal 1 September 2004 No. 546 K/Pid/2004 menyatakan permohonan memori dari permohonan memori kasasi Jaksa Penuntut Umum terhadap putusan mengenai terdakwa I Leonard Tanubrata tentang dakwaan ke-2 dan ke-3 dan putusan mengenai terdakwa 2 Kaharudin Ongko tidak dapat diterima. Selain itu, Majelis Hakim juga menolak permohonan kasasi dari pemohon kasasi Jaksa Penuntut Umum terhadap putusan mengenai terdakwa I Leonard Tanubrata tentang dakwaan ke-1 dan 2 tersebut. Dengan adanya putusan MA No 546 K/pid/2004 tanggal 1 September 2004 jo putusan PT DKI Jakarta No. 110/PID/2003/PT DKI tanggal 23 Oktober 2003 tersebut, berarti terdakwa I Leonard Tanubrata dilepaskan dari segala tuntutan hukum dan terdakwa 2 Kaharudin Ongko diputus bebas dari segala dakwaan. Perkara tindak pidana korupsi atas nama terdakwa I Leonard dan terdakwa 2 Kaharudin Ongko telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Putusan kasasi MA ini memperkuat putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang sebelumnya membebaskan terdakwa 2 Kaharudin Ongko sekaligus memperkuat putusan Pengadilan Tinggi yang melepaskan terdakwa I Leonard Tanubrata dari segala tuntutan hukum dari dakwaan kesatu pertama dan kedua pertama. Kemudian pada 2005, pihak kejaksaan juga mempertimbangkan mengajukan Peninjauan Kembali (PK) atas kasus korupsi BLBI Kaharudin Ongko.⁵³

26. Leonard Tanubrata (Bank Umum Nasional)

Direktur utama Bank Umum Nasional (BUN), aslah salah satu bank yang mendapat dana BLBI. Dia kemudian diadili bersama kaharudin Ongko, mantan wakil komisaris utama BUN. Namun dalam persidangan di Pengadilan Negeri Jakarta Pusta,

⁵⁰ "Putusan Sidang Kasus BLBI-BUN, Ongko Bebas, Tanubrata 10 Tahun", *Sinar Harapan*, 11 Januari 2003.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² "Berkas Banding Perkara Kaharudin Ongko Didaftarkan", *www.tempointeractive.com*.

⁵³ "MA Bebaskan Leonard Tanubrata dan Kaharudin Ongko, JPU Pertimbangkan PK", *Sinar Harapan*, 19 Maret 2005.

kedua terdakwa dalam kasus penyalahgunaan dana BLBI itu divonis berbeda oleh majelis hakim yang diketahui Amirrudin Zakaria. Leonard divonis sepuluh tahun penjara, sedangkan Kaharudin Ongko divonis bebas.

Direktur Utama Bank Umum Nasional (BUN) Leonard Tanubrata dituntut 14 tahun penjara dan Wakil Komisaris BUN Kaharudin Ongko dituntut 16 tahun penjara. Ini adalah tuntutan tertinggi dibanding para terdakwa lain yang tersangkut kasus penyalahgunaan dana BLBI. Pasalnya, jumlah kerugian negara yang ditimbulkan dalam kasus BUN sebesar Rp. 6,7 triliun.

Dalam dakwaan yang dibacakan jaksa penuntut umum di hadapan majelis hakim Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat pada 3 Oktober 2002, terdakwa dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi. Untuk itu, terdakwa juga dituntut untuk membayar denda sebesar Rp. 30 juta subsider 6 bulan kurungan dan membayar uang pengganti sebesar Rp. 6,738 triliun. Dalam tuntutananya, jaksa juga menyebutkan bahwa Kaharudin Ongko dituntut lebih berat karena yang bersangkutan diduga berperan lebih banyak. Selain menjabat sebagai wakil komisaris, Kaharudin juga merupakan salah satu pemegang saham BUN.

Sedangkan dalam analisis yuridisnya, jaksa mengemukakan bahwa Leonard Tanubrata dan Kaharudin Ongko seharusnya menyadari bahwa bank yang dikelolanya harus memiliki dana yang cukup untuk mencegah saldo giro negatif dan mewaspadai penarikan dana oleh masyarakat. Namun dalam kenyataannya, pada 17 Desember 1997 BUN justru bersaldo negatif sebesar Rp. 222 miliar. Mengetahui hal tersebut, kedua terdakwa bukannya berusaha menambah modal, tetapi justru menarik dana yang ada di BUN untuk disalurkan ke perusahaan yang berafiliasi. Bahkan BUN juga meminta fasilitas diskonto I ke Bank Indonesia.

Dalam kompensasi utang pada 16 Desember 1997, BUN justru melakukan transaksi SWAP dengan PT Indokisar Jaya yang malah menambah saldo debit BUN. Kemudian pada 13 Desember 1997, Kaharudin Ongko menyetujui pemberian kredit ke PT Raja Besi Semarang. Transaksi tersebut tak lebih dari sekedar kompensasi utang Kaharudin ke perusahaan tersebut. Demikian pula halnya dengan transaksi SWAP (pengalihan) lainnya dengan PT Kiani Kertas senilai Rp. 233 miliar yang makin membengkakan saldo negatif BUN.

Meski transaksi dengan PT Kiani pada 3 Juni 1998 di-*set off* dengan deposito Mohammad Hasan, jaksa tetap berpendapat bahwa *set off* tersebut terjadi setelah BUN diambil alih oleh BPPN sehingga tindak pidana yang dilakukan oleh kedua terdakwa dianggap telah selesai dilakukan. Selain itu, berdasarkan fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan, seluruh unsur yang didakwakan terhadap dua terdakwa telah terbukti.⁵⁴

Sidang perkara dugaan kasus penyalahgunaan dana BLBI oleh BUN juga mendengarkan keterangan dari saksi Deputi Gubernur BI Miranda Goeltom dan mantan Gubernur BI Seodrajat Djiwandono. Dalam kesaksiannya, Miranda mengaku ia menandatangani surat Dir BI No. 177 tahun 1997 yang isinya berupa persetujuan BI memberikan bantuan SBPUK terhadap BUN. Untuk itu, BI menempatkan tiga orang pengawas di BUN. Namun dalam kesaksiannya, saksi mengaku tidak tahu isi dari surat tersebut mengingat dirinya baru satu hari menjabat sebagai direktur bidang kebijakan moneter dan statistik moneter di BI. Ia mengaku hanya menandatangani surat tersebut tanpa membacanya terlebih dahulu, meskipun dirinya menandatangani surat tersebut, namun ia tidak tahu apakah dirinya bertanggung jawab. Sebab posisi saksi dalam surat itu hanyalah sebagai pendamping, sedangkan direktur satu bidang kredit yang menandatangani surat itu adalah Aulia Pohan.

Sementara itu mantan Gubernur BI Soedradjad Djiwandono mengatakan BUN tidak dapat membayar kewajiban ke BI. Padahal, seharusnya, bank-bank yang mendapat fasilitas SPBUK wajib mengembalikan dana. Menurutnya, fasilitas SBPUK merupakan transaksi antara BI dan bank bersangkutan dengan menyerahkan promes untuk dibeli oleh BI. Fasilitas ini wajib dikembalikan walaupun dalam pemberiannya tidak disertai uji kelayakan.⁵⁵

Sidang perkara yang merugikan negara sekitar Rp. 6,8 triliun itu sebelumnya sempat tertunda beberapa kali, karena adanya ketidakcocokan antara Jaksa Penuntut Umum (JPU) Arnold Angkow dengan majelis hakim yang diketuai Amiruddin Zakaria mengenai saksi ahli yang diajukan dke muka sidang. Majelis menolak saksi ahli dari BI yang diajukan oleh jaksa karena BI merupakan lembaga yang bermasalah. Sedangkan jaksa tetap berpedoman saksi ahli tersebut harus didengarkan karena sesuai dengan yang ada di surat dakwaan.

Ketidakcocokan tersebut bahkan sampai membuat kejaksaan mengajukan pergantian majelis hakim kepada Ketua Mahkamah Agung Bagir Manan. Namun oleh MA, keberatan jaksa tersebut ditolak karena yang berhak menentukan diganti atau tidaknya majelis hakim di pengadilan tingkat pertama adalah Ketua Pengadilan Negeri.

Leonard lalu menyatakan banding. Begitu juga Jaksa Penuntut Umum YN. Eddy yang menegaskan akan mengajukan kasasi atas vonis bebas Kaharudin Ongko. Apalagi seharusnya Ongko juga diberikan vonis hukuman karna untuk pengeluaran di atas Rp. 5 miliar, harus ada persetujuan komisaris. Kedua tokoh BUN tersebut sebelumnya masing-masing dituntut 14 dan 16 tahun penjara.

Vonis terhadap Leonard Tanubrata diputuskan atas pertimbangan bahwa terdakwa terbukti menyalahgunakan dana BLBI yang akibatnya merugikan negara Rp. 6,7 triliun. Ia juga dihukum harus membayar denda Rp. 30 juta, subsider enam bulan kurungan. Tanubrata dianggap melanggar pasal UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi nomor 3/1971 dan 31/1999.

Namun, untuk tuntutan melanggar UU Perbankan, Tanubrata tidak terbukti melanggar karena pada waktu kejadian perkara tersebut, UU Nomor 10/1998 itu belum diundangkan. Dia juga tidak terbukti memperkaya diri sendiri. Hakim bahkan menolak tuntutan JPU untuk menyita barang bukti berupa tanah dan bangunan. Alasannya, hakim menilai bahwa BUN melalui pemegang sahamnya yaitu Bob Hasan yang saat ini tengah menjalani hukumannya di Nusakambangan, tengah menyelesaikan urusan hutangnya melalui kebijakan MSAA dan kebijakan baru *release and discharge*. Aset-aset itu telah diserahkan kepada

⁵⁴ "Tuntutan untuk Tanubrata Dinilai Kurang Maksimal", *Sinar Harapan*, 5 Oktober 2002.

⁵⁵ "Sidang Kasus Korupsi BUN, Miranda Goeltom Ditegur Hakim", *Sinar Harapan*, 24 April 2002.

BPPN oleh pemegang saham Bob Hasan melalui MSAA tanggal 9 September 1997 dan oleh terdakwa II Kaharudin Ongko melalui MRA tanggal 18 Desember 1997.

Kaharudin Ongko sendiri dinyatakan tidak terbukti secara sah menurut hukum melakukan tindak pidana seperti yang didakwakan. Kaharudin dalam jabatannya tersebut tidak pernah memerintahkan Leonard untuk mengalirkan dana ke anak perusahaan BUN. Tindakan yang mengalirkan dana ke anak perusahaan BUN. Tindakan yang dilakukan direktur utama BUN juga dinilai bukan menjadi tanggung jawab dari dewan komisaris.⁵⁶

27. Lidia Mochtar (Bank Tamara)

Kuasa hukumnya, Martin T, usai menemui Sekretaris Jenderal Departemen Keuangan JB Kristiadi untuk menyesuaikan angka utang yang harus dibayar kliennya di Gedung Depkeu Jakarta. Dia mengatakan, pihaknya memastikan kliennya akan membayar utang tersebut melalui skema *near cash* yaitu sebagian menggunakan surat berharga dan sebagian besar uang tunai. Ia juga mengatakan meski ada dua obligor dari Bank Tamara, yaitu kliennya dan Omar Putirai, masing-masing akan membayar sesuai dengan saham yang dimiliki. Sesuai perhitungan BPPN, angka yang menjadi kewajiban Lidia Mochtar adalah Rp. 202 miliar.

Menurut Martin, nantinya akan ada kesepakatan apakah angka Rp. 202 miliar tersebut sesuai dengan keinginan pemerintah. Sementara itu, Omar Putirai pada Kamis (4/4) telah lebih dulu memenuhi panggilan tim pelaksana Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS) di Depkeu. Menurut Kepala Biro Hukum Depkeu Hadiyanto Omar Putirai datang ke Depkeu untuk menjelaskan utang BLBI versinya, hitung-hitungannya, kemudian ditampung dan dipersilahkan melengkapi dokumen-dokumennya dalam waktu dua hari.

Waktu itu pengacaranya menolak kabar bahwa Lidia, melainkan berada di Singapura karena ada urusan bisnis. Dalam pertemuan di Departemen Keuangan itu Lidia menyatakan siap membayar kewajibannya kepada pemerintah dalam bentuk *near cash*. Pengacaranya mengatakan bahwa itu semua artinya dengan fakta bahwa kliennya sudah ada niatan baik untuk segera melunasi utang-utangnya.⁵⁷

28. Samadikun Hartono (Bank Modern)

Bos Grup Modern yang sudah divonis empat tahun penjara oleh majelis hakim kasasi Mahkamah Agung karena menyelewengkan dana BLBI yang diperoleh Bank Modern. Ketika putusan itu akan dieksekusi oleh jaksa, Samadikun raib. Sebelumnya, Komisaris Utama Bank Modern ini diputus bebas oleh majelis hakim PN Jakarta Pusat.⁵⁸

Cukup aneh memang, karena Samadikun didakwa membobol Rp. 169 miliar uang negara namun Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menyatakan bos PT Bank Modern itu tidak terbukti melakukan tindak pidana yang didakwakan. Jaksa Penuntut Umum menuntut terdakwa satu tahun penjara.

Dalam tuntutananya, jaksa terdakwa terbukti melakukan perbuatan hukum dengan menyetujui direksi membeli surat utang PT PLN sebesar Rp. 11,9 miliar. Persetujuan Presiden Direktur itu memang diatur secara internal oleh Bank Modern dalam keadaan saldo debet. Jaksa menilai perbuatan itu bertentangan dengan ketentuan penggunaan dana BLBI.

Namun majelis berpendapat lain. Menurut mereka, komisaris memang berwenang memberi persetujuan terhadap tindakan yang dilakukan direksi. Tapi tidak berarti komisaris harus mengetahui semua langkah direksi." Selain itu majelis hakim juga menilai bahwa pengeluaran dana sebesar Rp. 11,9 miliar itu terjadi sebelum PT Bank Modern bersaldo debet. Hal lain yang menjadi pertimbangan majelis hakim, terdakwa juga menandatangani perjanjian penyelesaian utang dengan BPPN.

Di tengah belitan kasus BLBI, Eric Hartono (18), putra bungsu Samadikun Hartono, menjadi salah satu korban pesawat yang menabrak Gedung World Trade Center pada 11 September 2001. Saat kejadian Eric berada dalam pesawat dari Boston menuju Los Angeles. Eric yang kuliah di California State University, waktu itu sedang dalam perjalanan pulang ke Los Angeles setelah mengunjungi temannya di Boston. Eric adalah putra dari Samadikun Hartono, yang saat ini masih menghadapi proses hukum berkaitan dengan dugaan korupsi dalam kasus BLBI. Eric sudah berada di AS sejak berumur 15 tahun, dan pada saat kejadian ia pergi seorang diri.⁵⁹

Jaksa dalam persidangan juga mempertanyakan surat kuasa yang diberikan Samadikun kepada kuasa hukumnya. Karna, yang diketahui pihaknya, terpidana tersebut "buron" dari eksekusi yang harus dijalankan kejaksaan. Namun, salah satu kuasa hukum harus dijalankan kejaksaan. Namun, salah satu kuasa hukum mantan Komisaris Utama Bank Modern itu hanya memberikan selebaran foto copy surat kuasa khusus bertandan tangan Samadikun, yang diberikan kepada ketua tim kuasa hukum, OC. Kaligis, tertanggal 28 Mei 2003. Ia pun mengatakan berkali-kali telah mencoba menghubungi kliennya itu. Namun, hingga kini pihaknya belum mendapatkan kabar keberadaan Samadikun. Alasannya, surat kuasa itu pun diberikan oleh kliennya setelah

⁵⁶ "Putusan Sidang Kasus BLBI-BUN, Ongko Bebas, Tanubrata 10 Tahun", *Sinar Harapan*, 11 Januari 2003.

⁵⁷ Lidia Mochtar Akan Bayar Utang BLBI Pakai *Near Cash*", *www.detiknews.com*.

⁵⁸ "10 Orang Paling Dicari 2004", *www.hukumonline.com*.

⁵⁹ "Anaknya Jadi Korban WTC, Keluarga Samadikun Hartono Berduka", *Kompas*, 12 September 2001.

adanya putusan kasasi MA, jauh sebelum yang bersangkutan lari dari eksekusi kejaksaan atas putusan itu. Kata Rico Pandeiro, anggota tim pengacara Samadikun Hartono :

Pada 28 Mei 2003 itu orangnya ada, tapi kalau sekarang saya tidak tahu. Kami tidak menyarankan untuk dia (Samadikun) menjalankan pidana. Kami hanya menjalankan apa yang dikuasakan kepada kami. Mengenai dia lari atau lain-lain, kami tidak tahu. Nasihat hukum kami adalah hanya mengajukan PK.⁶⁰

Samadikun Hartono lahir pada 1948 di Jakarta. Dia adalah presiden direktur Modern Group (sejak tahun 1965) dan presiden direktur PT Honoris Industry (sejak tahun 1984). Dari Bekasi, Jawa Barat, pabriknya memproduksi kamera Indonesia yang pertama. Semula, adalah mendiang ayahnya, Otje Honoris, membuka kios kecil di Pasar Baru, Jakarta, 1965. Ketika itu, kamera masih merupakan barang mewah dan langka. Sang ayah, yang bermodalkan barang titipan, tidak Cuma menunggu. Dikerahkannya seluruh keluarga, anak dan isteri, mencari calon pembeli. Akhirnya, keluarga Honoris berhasil menguasai kemampuan menjual. Fuji merebut 70 % pasaran film di Indonesia. Pada 1982, didirikannya PT Honoris Industry. Honoris Industry lalu menitikberatkan pemasaran produk kameranya ke luar negeri. Kamera buatan Indonesia itu, Fujica MA-1, mulai unggul di pasar internasional.

Pada 1984, eksponnya mencapai 140 ribu unit, 58% jatuh di Prancis. Setahun kemudian, pabrik yang merupakan satu dari sepuluh perusahaan Modern Group ini mengeluarkan produk baru: Fuji DL-10. Selama ini telah dijual 500 ribu unit kamera ke 22 negara, termasuk Jepang - negara asal Fuji.

Dari 24 ribu kamera per tahun dengan nilai investasi Rp. 500 juta tatkala pabrik ini didirikan, kini berkembang menjadi 400 ribu kamera per tahun dengan nilai investasi Rp. 3,5 miliar. Pabrik ini menampung 200 karyawan, dan menggunakan 70% komponen lokal. Sisanya antara lain lensa dan plastik, masih diimpor dari Jepang.

Pada 2003, Mahkamah Agung memutus perkara korupsi BLBI Bank Modern dengan terdakwa Samadikun Hartono. Komisaris Utama Bank Modern ini divonis empat tahun penjara dan harus membayar uang pengganti Rp. 169 miliar, lebih tinggi dari tuntutan jaksa. Putusan MA ini diputuskan oleh majelis hakim yang terdiri dari lima orang dengan ketua majelis Toto Suprpto. Anggota majelis lainnya adalah Muchsin, Valerine JR Kreiekhoff, Sunardi Padang, dan Suparman. Menurut Toton, Samadikun terbukti bersalah menyalahgunakan dana BLBI.

Putusan kasasi MA itu membatalkan putusan majelis hakim PN Jakarta Pusat. Majelis hakim PN Jakarta Pusat diketuai oleh Rusdi As'ad membebaskan Samadikun. Namun di tingkat kasasi hukumnya berubah menjadi empat tahun. Ini berarti lebih tinggi dari tuntutan JPU Yan W. Mere yang hanya menuntut Samadikun satu tahun penjara. Dalam putusan kasasi itu, majelis hakim kasasi menyatakan bahwa majelis hakim PN Jakarta Pusat telah salah menerapkan hukum karena dana BLBI yang diterima Samadikun seharusnya digunakan untuk mengatasi dan justru digunakan untuk keperluan lain.

Walaupun jabatan Samadikun adalah sebagai komisaris utama, bukan direksi, Samadikun tetap bertanggung jawab atas penyalahgunaan dana BLBI itu. Menurut Anggaran Dasar PT Bank Modern, pengeluaran uang yang lebih dari Rp. 10 miliar, harus mendapat persetujuan dari komisaris. Pada 1996, Samadikun menyetujui pembelian promes PLN senilai Rp. 11,9 miliar yang kemudian dibayarkan pada 24 November 1997. Walau pengikatan pembelian promes itu dilakukan pada 1996, pengikatan pembelian promes itu dilakukan pada 1996, pembayaran promes itu dilakukan pada 1997 dengan menggunakan dana BLBI yang seharusnya digunakan untuk menanggulangi *rush* yang terjadi saat itu.

MA juga menilai majelis hakim pengadilan negeri tampaknya cenderung menganggap perkara itu sebagai sengketa perdata. Namun majelis hakim kasasi berpendapat, karena kasus itu sudah diajukan ke pengadilan, maka MSAA Bank Modern menjadi tidak berlaku lagi. Apalagi, Samadikun belum membayar uang pengganti BLBI tersebut.

Putusan kasasi itu sebenarnya bisa langsung dapat dieksekusi. Artinya, Samadikun harus segera masuk bui. Namun Tim Kejaksaan Negeri Jakarta tidak menemukan Samadikun Hartono, Presiden Direktur Modern Bank, ketika akan melakukan eksekusi paksa terhadap terdakwa penyalahgunaan dana BLBI ini di rumah Samadikun di Jl. Jambu No. 8, Menteng, Jakarta Pusat. Tim Kejaksaan yang didampingi pejabat dari Kelurahan Gondangia dan Polsek Menteng hanya berhasil menemui penjaga rumah tersebut.

Di rumah yang kosong itu terdapat mobil Mitsubishi Lancer silver bernomor polisi B 2856 WU yang terparkir di halaman rumah lengkap beserta kuncinya, dan mobil Honda warna silver bernomor polisi B 2256 LP yang terparkir di garasi. Tim juga menemukan sebuah tas hitam Prada dengan sebuah surat tertanggal 8 Juli 2003 yang terdapat di sofa. Bunyinya "Bag ini kata mami suruh kasih Riko. Gunakan untuk tempat surat-surat atau buku-buku cek. Jadi satu supaya tidak berantakan atau supaya gampang dicari atau ditaruh ke tempat Elisa kalau sudah diisi".

Selain itu, rumah tersebut kelihatan tidak terawat dan penuh debu. Lemari es tempat penyimpanan makanan hanya terdapat bumbu-bumbu masakan, minuman ringan dan sejumlah minuman anggur. Samadikun Hartono, dieksekusi paksa karena tidak melakukan putusan Mahkamah Agung untuk menjalani hukuman yang telah dijatuhkan. Terhukum kasus penyalahgunaan dana BLBI sebesar Rp. 169,472 miliar ini kabur.⁶¹

Kaburnya Samadikun Hartono dilakukan dengan cara serupa para koruptor BLBI lainnya, yaitu dengan alasan akan berobat ke luar negeri. Bahkan ada tiga surat jaminan yang meluluhkan hati petinggi Kejaksaan Agung untuk memberi izin berobat kepada Samadikun. Sang terpidana itu sudah sempat booking pesawat SQ161 untuk penerbangan Jakarta-Tokyo pada 5 April 2003.

Pihak Kejaksaan Agung sendiri telah melakukan pencegahan terhadap Samadikun sebanyak 3 kali. Pertama pada tahun 2000, lalu diperpanjang tahun berikutnya. Terakhir, ia dicegah bebergian ke luar negeri pada 2003. Seiring dengan pengajuan memori kasasi. Kejaksaan Agung juga membuat surat pencegahan bepergian ke luar negeri terhitung mulai 21 Maret 2003.

⁶⁰ "Samadikun Hartono Tak Hadir, Sidang PK Ditunda", *Sinar Harapan*, 29 Juli 2003.

⁶¹ "Kejaksaan Tidak Menemukan Samadikun Hartono", www.tempointeractive.com.

Alasannya, jika nanti permohonan kasasi diterima, akan lebih mudah dieksekusi. Belakangan terungkap bahwa sebulan cecal ketiga itu, tepatnya pada Februari 2003, Kejaksaan sudah menerima tiga surat jaminan. Pertama, surat jaminan yang dibuat Ny. Nelly Chandra, isteri Samadikun sendiri. Kedua, surat dari R. Awamoto, sekretaris Bagian Kardiologi dan Katarisasi Kamamura General Hospital, Tokyo. Dan ketiga, surat dari dr. Yamin dan dr. Kunardi Budiharjo dari Rumah Sakit Honoris Tangerang.

Atas dasar jaminan itulah Jampidsus mengeluarkan izin berobat, meskipun Samadikun masih dalam status cecal. Kejaksaan bersandar pada pasal 33 Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan. Kedua, putusan PN Jakarta Pusat yang membebaskan Samadikun. Surat izin untuk berobat ke Jepang diterbitkan pada 27 Maret 2003, tetapi hanya berlaku untuk 14 hari.

Setelah MA menyatakan Samadikun terbukti korupsi dan menjatuhkan vonis 4 tahun penjara, pihak kejaksaan lamban melakukan eksekusi. Alasannya, kejaksaan belum menerima salinan putusan. Memang, salinan putusan itu baru diterima Kejari Jakarta Pusat pada Juli 2003.

Meski sudah menerima salinan putusan kasasi, Kejaksaan tidak langsung eksekusi. Dengan alasan formalitas, Kejaksaan terlebih dahulu mengirim Samadikun surat panggilan untuk memenuhi eksekusi. Setelah surat-suratnya tidak lagi digubris barulah Kejaksaan mendatangi rumah Samadikun di kawasan Menteng, Jakarta Pusat. Begitu didatangi, Samadikun sudah raib.

Atas laporan dari Kajari Jakarta Pusat, Kejagung mencoba koordinasi dengan Ditjen Imigrasi. Apakah memegang izin berobat itu sudah digunakan atau belum. Setelah dilakukan koordinasi, Kedubes Jepang mengakui sudah menerbitkan visa tertanggal 31 Maret 2003. Kemudian pada 1 April, Ditjen Imigrasi menulis surat ke Bandara Soekarno-Hatta hanya ada satu pintu keluar bagi Samadikun melakukan pengobatan di Jepang. Pelacakan berikutnya berhasil menemukan fakta bahwa pada permohonan visa tersebut tercantum bahwa Samadikun sudah booking pesawat SQ161 untuk berangkat ke Tokyo pada 5 April 2003. Setelah dilacak berdasarkan print out penerbangan pesawat dimaksud, ternyata pada tanggal tersebut tidak ada penumpang bernama Samadikun Hartono berangkat ke Jepang.⁶² Di dalam pelariannya, Samadikun Hartono sempat mengajukan Peninjauan Kembali (PK) atas putusan kasasi Mahkamah Agung (MA). PK itu diajukan advokat OC Kaligis menyusul adanya putusan kasasi yang menjatuhkan vonis hukuman empat tahun bagi Samadikun dalam kasus korupsi dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI).

29. Setiawan Hartono

Setiawan Hartono adalah terdakwa kasus penyalahgunaan dana BLBI oleh Bank Aspac. Kasusnya disidangkan pada 2002 di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Dalam dakwaan, Setiawan diduga telah merugikan negara sekitar Rp. 583,5 miliar. Perbuatannya itu dinilai melanggar ketentuan perundangan yang dikeluarkan BI dalam menjalankan tugasnya, sehingga menyimpang dari prinsip praktik perbankan yang sehat. Peristiwa ini terjadi ketika Setiawan masih menjabat sebagai presiden direktur PT Bank Aspac.

Dia diduga memperkaya diri sendiri dan badan hukum yang terafiliasi dengan PT Bank Aspac, serta kepentingan beberapa orang terkait seperti, Aspac Permai, rekening pribadinya dan mantan wakil Presdir PT Bank Aspac Hendrawan Haryono. Selain itu, terdakwa juga dimintai pertanggungjawabannya mengenai penggunaan fasilitas BLBI, antara lain untuk peningkatan netto valas sebesar Rp. 33,8 miliar, pencarian dana NCD kepada pihak terkait sebesar Rp. 97 miliar, pemberian suku bunga swap kepada Bank Sanho, Bank Mega, dan Bank Putra Multi Karsa sebesar Rp. 1,2 miliar. Selanjutnya Setiawan melalui Bank Aspac juga melakukan penarikan deposito sebesar Rp. 53 miliar, dan pembayaran pokok dan bunga swap sebesar Rp. 86,6 miliar. Itu semua dilakukan Terdakwa dengan cara melakukan penarikan deposito melalui rekening saldo debit yang ada di BI. Padahal ketika itu terjadi, rekening saldo debit Bank Aspac yang ada di BI sudah dalam posisi negatif.⁶³

Selain Setiawan, terdakwa lain dalam kasus ini adalah mantan wakil presdir Bank Aspac Hendrawan Haryono. Hendrawan oleh majelis hakim banding divonis lima tahun penjara dan harus segera ditahan dalam rumah tahanan negara (rutan). Selain itu, PT Jakarta juga menghukum Hendrawan untuk membayar dengan sebesar Rp. 30 juta, dan uang ganti rugi sebesar Rp. 583,5 miliar. Namun, oleh Kejaksaan denda dan ganti rugi itu sampai saat ini belum juga dieksekusi. Akhirnya MA menolak kasasi Hendrawan dan memvonisnya empat tahun penjara.

Dalam persidangannya, terjadi penggantian jaksa penuntut umum. Jaksa penuntut umum (JPU) pengganti yaitu Endang Rachman hanya menuntut agar majelis hakim menjatuhkan hukuman pidana penjara selama enam bulan karena terdakwa telah mengembalikan uang yang disalahgunakan. Pengembalian uang Rp. 3,662 miliar dilakukan terdakwa karena ia tidak mengetahui bahwa pencairan dana BLBI sebesar Rp. 2,54 triliun seperti dalam dakwaan tidak dapat dimintakan pertanggungjawabannya kepada terdakwa. Terdakwa hanya terbukti menyalahgunakan dana BLBI sebesar Rp. 3,622 miliar, sedangkan penarikan lainnya yang diduga melanggar ketentuan BLBI- Surat Bank Indonesia No. 30/50/DIR/UK tidak diketahui oleh terdakwa melainkan dilakukan oleh Hendrawan Harjono selaku wakil presiden direktur Bank Aspac.

Bahkan, ketika permohonan BLBI dimintakan dan dikurirkan ke Bank Aspac, Setiawan, sudah tidak lagi menjabat sebagai presiden direktur bank tersebut. Jabatannya berakhir sejak tahun 1989, sedangkan operasional Bank Aspac setelah jangka waktu tersebut dilakukan oleh Hendrawa. Operasional tersebut juga mencakup pengajuan BLBI dan pengucurannya.

Tuntutan ringan jaksa ini berbeda dengan surat dakwaan sebelumnya oleh JPU Hermut Achmadi yang mendakwa Setiawan bersama-sama Hendrawan melakukan korupsi di Bank Aspac sebesar Rp. 583 miliar. Dalam perkara ini, Hendrawan dijatuhi hukuman pidana penjara selama lima tahun dipotong masa tahanan.

⁶² "Anggota DPR Menduga Kejaksaan Sengaja Membiarkan Samadikun Kabur, www.hukumonline.com.

⁶³ Presdir Bank Aspac Diadili dalam Kasus BLBI", *Sinar Harapan*, 24 Januari 2002.

Begitu juga dengan pengucuran dana BLBI kepada kelompoknya terkait. Ketika JPU Hermut menaksir, jumlahnya mencapai Rp. 53 miliar, bukan Rp. 3,66 miliar. Termasuk penyalahgunaan BLBI lainnya, seperti peningkatan aktiva netto valas sejumlah Rp. 33,7 miliar, menjadi tanggung jawab Setiawan. Selain itu, Setiawan juga dianggap bertanggung jawab atas pinjaman call money dari Bank Putera Multikarsa Rp. 100 miliar dan Bank CIC sebesar Rp. 30 miliar. Cairnya dana Rp. 100 miliar tersebut dilakukan Setiawan tanpa persetujuan bagian *treasury*.⁶⁴

Pada 16 Maret 2005 sekelompok massa yang menamakan diri Brigadi Aksi Tangkap Koruptor menyegel rumah mantan Presiden Direktur Bank ASPAC Setiawan Harjono yang didakwa menyelewengkan dana BLBI senilai Rp. 583,4 miliar. Rombongan berjumlah 200 orang itu berangkat dari Tugu Proklamasi menuju kediaman Setiawan di Jalan Agus Salim No. 72, Jakarta Pusat. Rumah tersebut lalu dijaga puluhan polisi dari Polsek Menteng. Aksi ini bertujuan memberi dorongan moral pada penegak hukum untuk memberantas korupsi, bukan hanya yang kelas teri tapi juga kelas kakap. Puluhan massa yang tampak masih remaja sempat berorasi di depan kediaman Setiawan sebelum meninggalkan rumah tersebut. Kertas segel bertuliskan "rumah ini disegel rakyat" langsung dicabut polisi begitu ditempel di pagar rumah.⁶⁵

BPPN menyurati Kepala Kepolisian RI Jenderal Da'i Bachtiar berkaitan dengan adanya penangkapan terhadap sejumlah staf lembaga itu dalam sengketa penjualan gedung Bank Asia Pasific (Aspac). Surat bernomor Prog-865/BPPN/0204 itu dikirimkan pada 5 Februari 2004 dan ditandatangani Kepala BPPN Syarifuddin A. Temenggung. Isinya BPPN meminta arahan Kepala Polri mengenai penyelesaian sengketa dalam penjualan gedung Aspac. Di samping itu, Syarifuddin menyampaikan secara detail kronologi proses pengambilalihan hingga penjualan gedung Bank Aspac oleh BPPN.⁶⁶

Sebelumnya, tiga staf BPPN telah ditangkap Kepolisian Daerah Metro Jaya. Penangkapan ini buntut dari adanya pengaduan pemilik lama Gedung Aspac bahwa lembaga pemerintah itu telah menggelapkan Gedung Aspac dengan menjualnya secara tidak sah ke pihak lain. Untuk menyelesaikan persoalan itu, Menteri Negara BUMN Laksamana Sukardi Turun tangan menemui Kepala Polri. Ketiga staf BPPN itu pun akhirnya dilepaskan. Menurut Laksamana, kepolisian seharusnya tidak serta merta menerima laporan dari para pengutang yang tidak senang asetnya dijual BPPN. Apalagi, sudah jelas pemegang saham Bank Aspac adalah orang-orang yang tersangkut kasus BLBI.

BPPN menegaskan, penjualan Gedung Bank Asia Pasific (Aspac) ke PT Bumjawa Sentosa sah dan sesuai prosedur. Karena itu, tidak tertutup kemungkinan BPPN justru bakal menggugat balik PT Mitra Bangun Griya, pemilik lama gedung itu, yang telah melaporkan kasus ini ke kepolisian. BPPN mengatakan bahwa aset properti di Jalan H.R. Rasuna Said, Kuningan, Jakarta Selatan, itu telah menjadi milik BPPN saat dilakukan pengalihan kepemilikan dari pemegang saham Bank Aspac. Penyerahan aset itu dilakukan pemilik Bank Aspac sebagai bagian dari pemenuhan kewajibannya sehubungan dengan dana BLBI yang telah diterimanya dari negara sebesar Rp. 2,1 triliun.⁶⁷

Sebelumnya, sejumlah pejabat BPPN yang terlibat dalam proses penjualan Gedung Aspac telah dikenakan status tersangka oleh Kepolisian Daerah Metro Jaya. Bahkan Deputy Kepala BPPN Bidang Dukungan Kerja dan Administrasi Junianto Tri Pujono juga dikenakan status tersangka.

Kasus ini bermula dari rencana penjualan Gedung Aspac oleh BPPN pada pertengahan tahun 2003. Saat itu datang protes dari PT Mitra Bangun Griya (MBG) dan mengadukan persoalan ini ke pengadilan. Pengaduan ke kepolisian datang dari Rudy Sulaeman, direktur baru MBG. Ia menduduki jabatan itu setelah secara tiba-tiba pada 10 Desember 2003 terjadi perubahan kepemilikan saham di MBG dari PT Aspac Land dan PT Aspac Finance selaku pemilik lama ke PT Persada Putra Setia dan PT Aneka Multi Usaha.

MBG memprotes rencana penjualan itu karena menurut mereka perjanjian pengalihan (imbreg) tanah dan bangunan (gedung Aspac) milik mereka ke Bank Aspac pada akhir 1997 lalu telah batal. Karena itu, MBG beranggapan, aset ini sudah bukan lagi milik Bank Aspac sehingga tidak bisa dijual BPPN. Perjanjian penyerahan gedung Aspac berikut tanah seluas 4,340 m2 dari MBG ke Bank Aspac diteken pada 1997 lalu. Sebagai imbalannya, MBG mendapat porsi 61,56 persen saham Bank Aspac.

Kepemilikan atas gedung itu kemudian beralih ke BPPN setelah Bank Aspac ditutup pemerintah dan dialihkan ke BPPN. Sebelumnya, bank ini pun mendapat suntikan dana BLBI. Dengan pengalihan itu, otomatis aset-aset jaminan Bank Aspac saat menerima BLBI, termasuk gedung Aspac, beralih ke BPPN.

30. Sjamsul Nursalim (BDNI)

Sjamsul Nursalim alias Liem Tjoen Ho lebih dikenal sebagai industriawan. Tetapi, 1980, ia "menyelamatkan" Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI), mengambil alih kepemimpinan Direktur Utama Paulus Wibowo—yang menumpuk utang sekitar US\$ 30 juta, sehingga banyak nasabah menarik diri.

Ada yang menduga, untuk "penyelamatan" BDNI itu ia mendapat dukungan sebuah bank Prancis, Societe Generale cabang Singapura. Rupanya, sudah terjalin hubungan timbal balik yang saling menguntungkan antara bank tersebut dan Sjamsul, yang menjadi nasabah Societe Generale. Dari bank ini, konon, sjamsul berhasil menarik pinjaman US\$ 15 juta, yang diperkirakan digunakan untuk menutup sebagian utang BDNI kepada bank-bank luar negeri. Nursalim lalu membantahnya. Tetapi darn mana pun pinjaman itu berasal, saat ia duduk sebagai Direktur Utama BDNI, ia menyettor 50% (Rp. 1,5 miliar) —separuh dari modal

⁶⁴ "Mantan Presdir Bank Aspac Hanya Dituntut 6 Bulan", *Sinar Harapan*, 4 Februari 2003.

⁶⁵ "Massa Segel Rumah Mantan Presdir Bank ASPAC", www.temppointeractive.com

⁶⁶ "BPPN Surati Kepala Polri Soal Kasus Aspac", www.temppointeractive.com.

⁶⁷ "BPPN Bisa Gugat Balik Pemilik Lama Gedung Aspac", www.temppointeractive.com

BDNI setelah ditingkatkan. Sisanya yang 50% masih dimiliki PT Nusantara Duta Development Corporation dan Djaya Development Corporation, keduanya milik Sri Sultan Hamengkubuwono IX.

Sebagai industriawan, Sjamsul menjadi Direktur Utama PT Gajah Tunggal, pabrik ban patungan untuk menghasilkan ban merk Yokohama. Ia juga duduk sebagai anggota direksi perusahaan cat Kansai, yang bekerja sama dengan Jepang, sambil mengusahakan pabrik tapioka di Lampung.

Bagi Sjamsul sendiri, memimpin bank devisa seperti BDNI suatu prestasi tersendiri. Bank ini dijuluki "bank republikein" karena didirikan oleh para pengusaha pejuang di Medan pada 1945 –yang kemudian lekat pula dengan nama Sri Sultan Hamengkubuwono IX. Sultan, jauh sebelum menjadi Wakil Presiden RI, membeli sebagian besar dari 2.000 sahamnya. Di BDNI, Sri Sultan masih dianggap sebagai 'pahlawan' dalam sejarah berdirinya BDNI, dan tetap duduk sebagai komisaris utama kehormatan.

Sjamsul Nursalim alias Lim Tek Siong alias Liem Tek Siong adalah konglomerat besar di Indonesia. Dia pernah menjadi pemilik BDNI yang sudah dilikuidasi, PT Gajah Tunggal (pabrik ban), dan Dipasena (tambak udang). Dia terlibat korupsi Rp. 28 triliun dana Bantuan Likuidasi Bank Indonesia (BLBI) yang disuntikan ke BDNI. Hingga Juni 1997 dia masih menerima kucuran dana 600 jutas dolla AS. Jumlah hutang mantan pemilik BDNI Sjamsul Nursalim dalam bentuk BLBI adalah sebesar Rp. 30,9 triliun.

Setelah BDNI ditetapkan beku operasi pada 1998, hasil audit BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) menyatakan bahwa uang negara yang disalurkan kepada Sjamsul Nursalim sebesar Rp. 49,189 triliun. Sementara itu jumlah kewajiban pemegang saham sebesar Rp. 28,4 triliun yang dilakukan perhitungan tanpa audit. Namun setelah auditor PwC menghitung aset perusahaan yang diserahkan ke BPPN pada 2000 hanya Rp. 1,4 triliun dan setelah dijual aset tersebut hanya seharga Rp. 1,8 triliun.⁶⁸

Mantan Menteri Keuangan Fuad Bawazier pernah mengatakan bahwa Sjamsul Nursalim adalah penjahat BLBI urutan pertama. Kejaksaan Agung bermaksud memeriksa Sjamsul Nursalim pada pertengahan Februari 2008, namun dia tidak datang. Sjamsul Nursalim memang belum pernah datang memenuhi panggilan Kejaksaan, bahkan sejak kasus korupsi BLBI mencuat tahun 1999.⁶⁹

Salah satu anak dari Sjamsul Nursalim adalah Susanto Nursalim atau William Liem. Dia sejak lama disiapkan oleh Sjamsul untuk menjadi "putra mahkota" gurita bisnis keluarga Nursalim. Alumnus University of California Berkeley, AS itu menjadi *executive director* Tuan Sing Holdings, perusahaan induk yang memayungi 80 anak perusahaan dan tercatat sebagai emiten di Stock Exchange of Singapura (SSX).

Tuan Sing Holding adalah perusahaan yang cukup disegani di Singapura. Salah satu anak perusahaannya yang bergerak di sektor properti, Habitat Properties Ltd, adalah developer beberapa proyek prestisius, seperti Century Woods, University Park, Reservoir Villas, Royal Cour, Anderson Greendun, dan St Martin Residence.

Istri Sjamsul Nursalim, Ijtih Sjamsul Nursalim atau Go Giok Lian, tercatat dalam daftar pemegang saham Tuan Sing yang juga mengendalikan Nuri Holding Ltd. Perusahaan terakhir itu dikendalikan putri Sjamsul Nursalim, Liem Mei Kim. Dari data laporan keuangan terakhir yang dipublikasikan per Februari 2007, Tuan Sing memiliki total aset SGD 574,6 juta (Rp. 3,4 triliun), total pendapatan SGD 425 juta (triliun), dan laba bersih SGD 14,3 juta (Rp. 85,8 miliar).

Nursalim menyelewengkan dana BLBI senilai Rp. 24,47 triliun dari total yang diterima BDNI senilai Rp. 30,9 triliun. Dia pun kemudian memiliki kewajiban pembayaran utang kepada pemerintah senilai Rp. 28.408 triliun. Bahkan, total kewajiban Sjamsul sebelumnya (berasal dari total kewajiban BDNI yang dibebankan kepadanya) mencapai Rp. 47,258 triliun. Namun, jumlah itu berkurang setelah memperhitungkan nilai estimasi aset BDNI (di luar kelompok bisnis milik Sjamsul) senilai Rp. 18,85 triliun).

Karena utang pada negara itulah Sjamsul lalu menandatangani perjanjian PKPS atau MSAA. Implikasinya, dia harus menyerahkan asetnya ke BPPN. Namun awalnya Sjamsul enggan menyertor aset tambahan sesuai kesepakatan MSAA. Menurut Sjamsul, *settlement* adalah pembayaran utang dengan aset. Dengan menandatangani MSAA, berarti pembayaran sudah dianggap lunas oleh pemerintah.

Hingga masa pemerintah Presiden Abdurrahman Wahid, Sjamsul belum mau menerima perhitungan jumlah utang yang melonjak karena hitungan kewajiban yang lama belum memasukkan denda dan bunga yang harus dibayar selama dua tahun terakhir. Utang Sjamsul membengkak dari Rp. 28 triliun menjadi Rp. 51 triliun. Jika dikurangi pembayaran tunai Rp. 1 triliun dan restrukturisasi beberapa perusahaan sebesar Rp. 8,5 triliun, maka utang sekitar Rp. 41,5 triliun. Selain denda dan bunga, utang Sjamsul jadi membesar karena wajib memasukkan kewajiban petani udang Dipasena sebesar Rp. 3,5 triliun. Pihak Sjamsul tentu saja menola hitungan ini. Belum lagi masalah ini beres. Mulyati Silankay yang merupakan tangan kanan Sjamsul malah dipanggil Kejaksaan Agung untuk urusan BLBI.

Pada 15 November 2001, Sjamsul Nursalim menyerahkan surat kesanggupan untuk menambah setoran aset dan jaminan pribadi (*personal guarantee*). Anehnya, dalam pelaksanaan penjualan aset yang dilakukan BPPN, banyak masalah yang muncul akibat sikap setengah hati Sjamsul. Dalam perundingan dengan BPPN, awalnya Sjamsul minta agar tambak udang Dipasena dalam jangka waktu dekat, maka dia berjanji bisa memulihkan produksi udangnya yang tinggal 5 persen di Dipasena kembali normal dalam waktu 1,5 tahun. Sjamsul juga tidak mau meregistrasi saham-sahamnya ke Bapepam untuk membalik nama atas nama BPPN. Celakanya, BPPN tak bisa berbuat apa-apa, karena kunci brankas tempat penyimpanan saham-sahamnya itu masih dikuasai Sjamsul.⁷⁰

⁶⁸ "Keberadaan tidak Diketahui, Kejaksaan Tetap Panggil Sjamsul Nursalim", *Media Indonesia*, 15 Januari 2008.

⁶⁹ "Versi Fuad: Penjahat BLBI Nomor Wahid Sjamsul Nursalim", *Rakyat Merdeka*, 01 Februari 2008.

⁷⁰ *Kontan*, 18 Desember 2000.

Namun akhirnya aset-aset Sjamsul diserahkan ke BPPN melalui sebuah perusahaan *holding* yang dibentuk bersama BPPN dan Sjamsul. Perusahaan *holding* ini secara khusus menampung dan mengelola aset-aset yang diserahkan Sjamsul sebelum akhirnya dijual ke pasar. Hal ini dilakukan karena BPPN tidak memiliki unit operasional untuk melakukan pengelolaan sehingga melalui pengelolaan perusahaan *holding* yang bernama Tunas Sepadan Investama (TSI) itu maka aset-aset Sjamsul telah berbentuk uang tunai ketika diserahkan kepada BPPN. Karena utang dana BLBI yang disuntikan di BDNi sebesar Rp. 28 triliun maka keluarga Nursalim harus menyerahkan tiga perusahaan terbaiknya, yakni PT Gajah Tunggal, GT Petrochem Industries (produsen bahan kimia dan pelyester) dan Dipasena. Sebuah perusahaan investasi Singapura Garibaldi Ventura Fund Ltd membeli saham Nursalim di Gajah Tunggal (78 persen) dan GT Petrochem (20 persen) dari BPPN. Uniknya, 100 persen saham TSI dimiliki oleh Sjamsul Nursalim.

Belakangan diketahui bahwa pengelolaan aset-aset obligor oleh *holding* yang dibentuk bersama ternyata menimbulkan penyimpangan. Indikasi penyimpangan itu terlihat dari penurunan nilai aset secara signifikan. Dalam kasus Sjamsul, nilai aset tepangkas hingga 17 persen. Ketika PT Gajah Tunggal dan PT Gajah Tunggal Petrochem Indonesia diserahkan kepada TSI, nilai asetnya Rp. 7,533 triliun. Namun, penjualan aset kedua perusahaan milik Sjamsul ini hanya Rp. 1,819 triliun. Artinya, BPPN rugi senilai Rp. 5,7 triliun.

Akal-akalan Sjamsul juga dilakukan dengan mengelabui pemerintah dalam bentuk utang perusahaan. Misalnya, PT Gajah Tunggal, Westford, dan Bank Dewa Rutji ternyata punya tagihan hutang pada Grup Dipasena yang juga dimiliki Sjamsul. Dengan demikian, Dipasena yang dulu diserahkan Sjamsul ke BPPN untuk pembayaran utangnya senilai Rp. 27,4 triliun justru kini berutang pada Sjamsul senilai Rp. 773 miliar saat dijual.⁷¹

Sjamsul juga pernah meminta agar tambak utang Dipasena diserahkan kembali kepadanya. Asal BPPN tidak menjual Dipasena dalam jangka waktu dekat, ia berjanji bisa memulihkan produksi udangnya yang tinggal 5 persen di Dipasena kembali normal dalam waktu 1,5 tahun. Cara lainnya, Sjamsul tidak mau meregistrasi saham-sahamnya ke Bapepam untuk membalik nama atas nama BPPN. Celaknya, BPPN tak bisa berbuat apa-apa, karena kunci brankas tempat penyimpanan saham-saham itu masih dikuasai Sjamsul.

Karena dinilai kooperatif dan pernah mencicil utang, maka pada 26 Mei 2004 pemerintah mengeluarkan SKL (Surat Keterangan Lunas) untuk Sjamsul Nursalim. Lalu Kejaksaan Agung mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) pada 13 Juli 2004 dalam kasus BLBI dengan tersangka Sjamsul Nursalim. Kejaksaan Agung mengeluarkan SP3 itu berdasarkan pelaksanaan kebijakan pemerintah melalui Inpres No. 8 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa terhadap debitur yang beriktikad baik dan mendapat SKL dari BPPN harus ada jaminan kepastian hukum baik perdata maupun pidana. Dalam hal ini pidananya dihentikan karena telah mendapat SKL karena kalau diteruskan ke pengadilan kemungkinan putusannya bisa bebas.

Pihak Kejaksaan Agung memberikan SP3 pada Sjamsul Nursalim, dan inilah kebijakan pertama walaupun ada tujuh SKL yang sudah dikeluarkan oleh BPPN. Ketujuh debitur yang telah mendapat SKL antara lain The Nin King, Sudwikamtono, dan Ibrahim Risjad. Sesudah itu Sjamsul meninggalkan Indonesia dan hingga sekarang tinggal di Singapura.

Pada Januari 2008 Kejaksaan Agung bermaksud memanggil obligor BLBI Sjamsul Nursalim untuk dimintai keterangan. Surat panggilan dikirimkan ke alamat Sjamsul di Jakarta. Tentu ini menggelekitkan karena Sjamsul tidak ada di Indonesia. Dia sudah meninggalkan Tanah Air sejak mengaku harus berobat ke luar negeri pada 30 Mei 2001.

Sjamsul awalnya berobat ke Tokyo saat berstatus tahanan kejaksaan dalam kasus BLBI. Dia hanya menginap semalam di Rutan Kejagung sebelum menjalani perawatan di RS Medistra. Setelah mengantongi izin JAM Intelijen, Sjamsul terbang ke Tokyo.

Kepergian Nursalim ini juga atas permintaan dari dua pengacaranya yaitu Adnan Buyung Nasution dan Eri Hertawan. Dalam penjelasannya tersebut. Andan Buyung juga melampirkan surat keterangan dari dr. Shinichi Shirai, asisten dr. Nobuyoshi, tertanggal 8 Juni 2001. Dalam surat itu dijelaskan bahwa pada 12 April 2001, dr. Nobuyoshi yang juga Direktur Kardiologi Kukura Memorial Hospital, mengirim surat yang intinya Sjamsul Nursalim diminta dengan sangat untuk mendapat penanganan (perawatan) kembali di rumah sakit tersebut. Mengacu pada hal tersebut, Nursalim minta izin berobat ke Jepang dan ternyata mendapat izin dari Jaksa Agung.

Di Negeri Sakura, dia menginap di Hotel Imperial. Dia *check-out* pada 8 Juni 2001. Kemudian diopname di RS Kokura Memorial Hospital di Kota Fukuoka, wilayah Jepang Selatan. Dia dirawat di ruang perawatan nomor 916. Ruangan perawatan yang terletak di lantai sembilan gedung utama rumah sakit tersebut ukuannya hanya sekitar tiga meter persegi namun biaya perawatan Sjamsul Nursalim sejak 8 hingga 30 Juni 2001 sudah mencapai angka 1.399,430 juta Yen atau lebih dari Rp. 130 juta.

Sebelumnya, dia juga pernah dirawat di sana pada 15 Desember 1999 dan 26 September 2000. Dari Fukuoka, Sjamsul lantas terbang ke Singapura. Selain berobat, dia diduga mengendalikan bisnisnya di Indonesia dari Singapura.

Pada 2001, Sjamsul Nursalim diminta segera pulang ke Jakarta untuk menjalani pemeriksaan pihak Kejaksaan Agung RI. Dia menjawabnya dengan mengatakan bahwa dia akan kembali ke Indonesia bila kesehatannya sudah pulih dan dokter yang menanganinya juga menyatakan kesembuhan atas penyakit jantungnya.

Sebab saya juga kan maunya bekerja lagi seperti biasa. Nanti kalau di sini terus, tidak kerja-kerja justru tambah sakit. Dan itu berarti saya harus kembali ke Jakarta. Di sini, berat badan saya sempat turun lebih dari lima kilo. Sebab sebelumnya berat badan saya lebih 80 kilogram, tapi sekarang tinggal sekitar 70-an kilogram saja. Kalau saya sendiri maunya cepat sembuh lah

⁷¹"Seri Perampok BLBI (2): "Sjamsul Nursalim, Utak-Atik Uang BLBI di Gurita Holding", www.rakyatmerdeka.co.id

supaya bisa kembali bekerja seperti dulu. Saya pasti kembali. Apalagi selama tiga tahun terakhir saya tetap di Indonesia. Makanya saya pasti kembali kalau sudah sehat.⁷²

Sjamsul Nursalim pernah dipergoki wartawan Indonesia ketika obligor BLBI itu sedang berjalan-jalan di pusat keramaian Orchard Road, Singapura. Nursalim berbaur dengan puluhan orang yang hendak menyeberang orang menuju hotel Phoenix. Nursalim ketika itu didampingi seseorang berbaju hitam berjalan di tengah keramaian orang. Pemerintah juga pernah berusaha menekan Sjamsul melalui Kedutaan Besar RI di Singapura. Kedubes mendesak agar Sjamsul Nursalim segera menyerahkan paspornya ke KBRI.⁷³

Sjamsul adalah eks pemegang saham Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI) yang mempunyai utang sebesar Rp. 28,4 triliun. Per April 2004 ini ia telah mendapatkan surat lunas dari BPPN. Kepala BPPN Syafrudin Tumenggung mengatakan Sjamsul dinyatakan pantas menerima surat lunas karena dianggap sudah memenuhi PKPS BDNI sebesar Rp. 28,4 triliun. Sebelum dinyatakan lunas, ia menekan perjanjian PKPS MSAA dan menyerahkan asetnya ke BPPN. Aset yang diserahkan yakni Dipasena, GT Petrochem dan GT Tire. Hasil financial due diligence (FDD) atau uji tuntas keuangan kantor audit independent Ernts and Young Advisory Services (E & Y) sudah menganggap aset yang diserahkan sudah memenuhi syarat. Seluruh kewajiban pengusaha yang kini bermukim di Singapura itu dipastikan selesai jika utang Dipasena kepada Gajah Tunggal sebesar Rp. 1,2 triliun dihapuskan.

Pemilik PT Gajah Tunggal Tbk., Garibaldi Venture Fund Ltd., bersedia menekan perjanjian penghapusan utang PT Dipasena Citra Darmaja dan Perusahaan Induk PT Tunas Sepadan Investama sebesar Rp. 12 triliun. Rincian utang tersebut, masing-masing Rp. 30,231 miliar dan US\$ 798.908 serta Rp. 860 miliar dan US\$ 63.079 juta.

BPPN sendiri sudah menetapkan Garibaldi sebagai pemenang tender penjualan 78 persen saham PT Gajah Tunggal Tbk dan 20,4 persen saham GT Petrochem dalam Program Penjualan Aset Investasi (PPAI) tahap ketiga. Garibaldi menawarkan dengan harga sebesar Rp. 1,83 triliun. Namun, pembayaran baru 30 persen dari harga penjualan. Sisanya baru akan dibayar setelah PKPS bekas pemegang saham Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI) tersebut rampung.

31. Sukanto Tanoto (Unibank)

Orang terkaya di Indonesia, tapi juutangnya dimana-mana dan macet. Untuk itu, Bank Mandiri harus segera menyeret bos Raja Garuda Mas (RGM) Sukanto Tanoto ke jalur hukum. Sukanto Tanoto terpilih sebagai orang terkaya di Indonesia versi majalah *Forbes Asia*. Sukanto yang ditaksir memiliki kekayaan senilai US\$ 2,8 miliar selama ini dikenal sebagai debitur yang tidak beriktikad baik dan utangnya mandek baik di Bank Mandiri maupun BNI.⁷⁴

Sukanto Tanoto lahir di Belawan, Sumatera Utara, pada 25 Desember 1949. Pada usia 18 tahun, ayahnya, Amin Tanoto, sakit *stroke*. Sulung dari tujuh bersaudara ini lalu mengambil alih tanggung jawab keluarga meneruskan usaha orang tua berjualan minyak, bensin, dan peralatan mobil. Pekerjaan yang tak asing baginya karena sepulangnya sekola ia biasa membantu orangtuanya sambil membaca buku. Dan, dari situ Sukanto alias Tan Kang Hoo pertama kali belajar keterampilan bisnis, termasuk menerima kenyataan dan tidak menyerah dalam keadaan apapun, serta mencari solusi.

Pindah dari kota kelahirannya, Belawan, Sumatera Utara ke Medan, ia juga berdagang onderdil mobil, lalu mengubah usaha itu menjadi general contractor & supplier. Suatu ketika, datang Sjam, seorang pejabat Pertamina dan Aceh. Sukanto ditawarkan kerja sama pekerjaan kontraktor. Hasilnya, di Pangkalan Brandan, Sumatera Utara, Sukanto membangun rumah, memasang AC, pipa traktor dan membuat lapangan golf di Prapat.

Pandai melihat peluang, waktu impor kayu lapis dari Singapura menghihnagn di pasaran, di Medan ia mendirikan perusahaan kayu, CV Karya Pelita, 1972. Di saat orang lain belum membuat kayu lapis, ia memproduksi kayu lapis dan mengubah nama perusahaannya menjadi PT Raja Garuda Mas (RGM), dengan ia sebagai direktur utama, 1973. Kayu lapis bermerk Polypex itu diekspor ke berbagai negara Pasaran Bersama Eropa, Inggris dan Timur Tengah.

Kemudian dia mendirikan PT Inti Indorayon Utama (ITU) yang bergerak di bidang reforestation menghasilkan *pulp*, kertas, dan rayon, serta mampu memasok bibit unggul pohon pembuat *pulp* di dalam negeri. Di Riau, ia membuka Hutan Tanaman Industri dan mendirikan pabrik *pulp* yang konon terbesar di dunia, PT Riau Pulp.

Usaha Sukanto yang lain adalah bank. Ketika United City Bank mengalami kesulitan keuangan, pada 1986-1987, ia mengambil alih mayoritas sahamnya dan bangkit dengan nama baru: Unibank. Sejak 1997, Sukanto memilih bermukim di Singapura bersama keluarga dan mengambil kantor pusat di negeri itu.

Keterlibatan Sukanto Tanoto dalam kasus BLBI berawal ketika Unibank yang dimilikinya atas nama pribadi dan PT Persada Upaya Sakti. Sukanto mendapat uang dari BI senilai Rp. 1,4 triliun. Sebelum dilikuidasi pada 2001, Sukanto hanya memiliki saham di Unibank 2,9 persen. Pemegang saham lainnya adalah sejumlah perusahaan yang tidak jelas yang diduga adalah milik Sukanto sendiri.

Dengan memecah kewajibannya itu ke berbagai perusahaan, Sukanto menjadi bebas melenggang. Padahal total utang BI yang harus dikembalikan mencapai Rp. 3,1 triliun. Pemilik Raja Garuda Masyarakat ini sempat membayar uang kontan sebesar Rp. 100 miliar ke pemerintah. Namun sisanya masih nungga hingga kepemimpinan BPPN di bawah Syafrudin

⁷² "Sjamsul Nursalim: Kalau Sudah Sehat, Pasti Saya Pulang", *Kompas*, 5 Juli 2001.

⁷³ "Dipanggil, Sjamsul Alasan Sakit: Penyelidikan Kasus BLBI", *Jawa Pos*, 17 Januari 2008.

⁷⁴ "Bank Mandiri Harus Seret Sukanto Tanoto ke Jalur Hukum", *www.detiknews.com*.

Tumenggung. Belakangan total kewajiban Sukanto berkembang dari Rp. 1,4 triliun menjadi Rp. 5,39 triliun. Ini karena Unibank juga menerima wesel ekspor berjangka Rp 2,399 triliun. Sampai kini sisa tunggakan Sukanto tersebut masih gelap.⁷⁵

32. Supari Dirdjoprawiro dan S. Soemeri (Bank Ficorinvest).

Pada pertengahan tahun 2002, keduanya mulai diadili di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Supari dan Soemeri didakwa telah melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan negara dengan melakukan penyelewengan dana BLBI yang diberikan kepada Bank Ficorinvest senilai US\$ 404.642.⁷⁶

Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada 29 Juli 2003 menunda membacakan vonis kasus penyimpangan dana BLBI dengan terdakwa mantan pimpinan Bank Fivorinvest. Penundaan ini dilakukan karena terdakwa II, Presiden Direktur Bank Ficorinvest S. Sumeri berhalangan karena sakit.

Dalam tuntutan jaksa penuntut umum, kedua terdakwa yang telah menyelewengkan dana BLBI sebesar Rp. 59,3 miliar, dituntut masing-masing empat tahun penjara. Selain itu, JPU juga menuntut supaya kedua terdakwa membayar denda masing-masing Rp. 30 juta subsider lima bulan kurungan dan uang pengganti Rp. 59,3 miliar.⁷⁷

33. Ulung Bursa (Bank Lautan Berlian)

Salahsatu dari delapan obligor yang diberi kesempatan pemerintah untuk menyelesaikan utangnya di luar jalur hukum. Berdasarkan data BPPN, total utang 8 obligor tersebut mencapai Rp. 3,079 triliun. Obligor lain yang masuk dalam program penyelesaian segera ini adalah Marimutu Sinivasan (Bank Putera), Atang Latief (Bank BIRA), Lidia Muchtar dan Omar Putirai (Bank Tamara), Adisaputra Januardy dan James Januardy (Bank Namura Yasonta), serta Agus Anwar (Bank Pelita dan Istimarat).

Pada 3 Mei 2006 Ulung menyambangi Departemen Keuangan untuk memenuhi panggilan Tim Pelaksan PKPS. Ulung yang datang memakai batik coklat didampingi dua orang stafnya, langsung menuju lantai empat Gedung Departemen Keuangan menemui Kepala Biro Hukum Depkeu Hadiano. Pemeriksaan terhadap Ulung yang memiliki utang sekitar Rp. 615 miliar, berlangsung hingga pukul 11.00 WIB. Kedatangan Ulung untuk menyampaikan posisi angka-angka dan menyatukan persepsi utang yang dimilikinya dengan pemerintah. Pertemuan berlangsung satu setengah jam. Ulung datang untuk mencocokkan nilai utangnya dengan perhitungan pemerintah. Pengakuan utang Ulung di bawah perhitungan pemerintah. Mereka menggunakan angka yang ada di APU Reformulasi. Setelah selesai pemeriksaan, Ulung kabur lewat pintu belakang.⁷⁸

Adanya perbedaan angka itu akan dicari titik temunya. Misalnya, akan dicek dokumen bahwa mereka pernah melakukan pembayaran, mengajukan usulan pembayaran, atau dokumen lain. Dokumen itu akan dijadikan fakta yang bisa menjadi pertimbangan pemerintah dalam menyelesaikan kewajiban pemegang saham ini secara menyeluruh.⁷⁹

34. Marimutu Sinivasan (Bank Putera Multikarsa)

Utang Texmaco sesuai dengan perjanjian MRA (*Master Restructuring Agreement*) jika ternyata aset-aset perusahaan miliknya tidak laku terjual. BPPN akan memilih salah satu dari tiga opsi yang terdapat dalam MRA. Ketiga opsi tersebut adalah eksekusi terhadap saham, eksekusi terhadap aset, atau menerbitkan obligasi yang dapat diganti saham (*exchangeable bond*) sesuai dengan jumlah tunggakan utang.

Pada saat itu Texmaco sudah dinyatakan gagal bayar sesuai dengan kesepakatan untuk menyelesaikan utangnya. Tetapi, sesuai dengan saran Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK), sebelum diambil suatu keputusan eksekusi, sebaiknya aset Texmaco ditawarkan untuk dijual. Jadi, BPPN akan melaksanakan penawaran untuk menjual Texmaco sampai batas waktu yang ditentukan pekan ini. Jadi, apapun hasilnya, ada yang membeli atau tidak terjual, harus dilaporkan terlebih dulu ke KKSK, kemudian baru diambil langkah selanjutnya.

Jika pilihan eksekusi aset atau saham sulit dilakukan, kemungkin akan diterbitkan *exchangeable bond* baru untuk Texmaco. Hal itu dalam rangka eksekusi jaminan pribadi Sinivasan jika aset itu tidak laku terjual. *Exchange Bond* baru itu juga memperhitungkan beban lain yang timbul dari grup Texmaco. Beban Texmaco, antara lain, pembayaran surat kredit (L/C) Bank Negara Indonesia senilai 6,8 juta dollar AS.⁸⁰

Dalam masalah Texmaco ini mantan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Jacob Nuwawea pernah mengatakan : Kesalahan texmaco di masa lalu hendaknya diperbaiki dan bukan untuk mencari kesalahan-kesalahan itu. Jangan terus curiga dan kesalahan jangan untuk meng-*condemn* mereka. Texmaco menampung 4.000 orang tenaga kerja. Jika anda akan melakukan investasi baru, ribuan perusahaan baru bisa menyamainya. Jadi saya harapkan kepada pers dan siapa saja jangan selalu curigai orang. Jangan ada coba-coba ada orang yang menuntut Texmaco. Saya sendiri yang akan hadapi.⁸¹

⁷⁵ "Seri Perampok BLBI" (7): Sukanto Tanoto, BLBI Belum Lunas Eh Nngemplang Pajak", www.rakyatmerdeka.co.id

⁷⁶ "Pembacaan Tuntutan Kasus BLBI Kembali Ditunda", www.tempointeractive.com

⁷⁷ "Vonis Kasus BLBI Bank Ficorinvest Ditunda", *Republika*, 30 Juli 2003.

⁷⁸ "Utang BLBI, Ulung Bursa Datangi Lapangan Banteng", www.detiknews.com.

⁷⁹ "Giliran Ulung Bursa Datang ke Depkeu", www.tempointeractive.com.

⁸⁰ "Texmaco Membayar Utang Sesuai MRA jika Tak Laku", *Kompas*. 14 Februari 2004.

⁸¹ "Nuwawea Siap Jadi Tameng Texmaco", www.tempointeractive.com.

Sinivasan sendiri membantah kedekatannya dengan Taufik Kiemas, suami Presiden Megawati Soekarnoputri, maupun pejabat negara lainnya. Sebelumnya diberitakan bahwa bos Texmaco Group ini memiliki kedekatan khusus dengan Taufik Kiemas dan beberapa kepala negara ini. Akibatnya, perusahaan ini mendapatkan keistimewaan dalam mendapatkan bantuan likuiditas. Bahkan BPPN rela bertanggung jawab pinjaman Sinivasan ke Bank BNI.

... pemberitaan penyelewengan *letter of credit* dari kelompok tekstil ke *engineering* itu tidak benar. Berita *tempo* kan sensasi karenanya anda menjadi korban. Jangan bikin sensasi. Seharusnya Indonesia bangga dengan ekspor truk dan bus Perkasa yang dilakukan Texmaco. Kenapa Texmaco mau jatuhkan-jatuhkan? Saya juga tidak dekat dengan Taufik Kiemas. Tidak ada itu. Saya saja baru kenal sekarang dia, mukanya kayak apa itu. Dekat apa. Tanya nih sama Pak Jacob. Pak Jacob, katanya saya dekat dengan pejabat negara.⁸²

Jacob segera menghampiri, untuk membantu menjawab pertanyaan itu. Tidak ada itu. Anda dengar tidak tadi (dalam sambutan peresmian *export bus* dan truk ke Arab Saudi), pada waktu susah dia bersahabat pada waktu senang dia tidak bersahabat. Jadi artinya, jangan mencurigai seseorang.⁸³

Marimutu Sinivasan merupakan salah satu dari tiga obligator BLBI yang sulit mengembalikan dana tersebut kepada negara. Di zaman pemerintahan Soeharto, Marimutu adalah pengusaha besar yang dekat dengan kalangan pengusaha. Tidak heran pula jika Texmaco yang dipimpinannya menjadi perusahaan besar. Marimutu mengenang demikian.

Texmaco itu bukan sekedar industri pembuat mesin, tetapi peralatan untuk membuat mesin. Jadi, mesin-mesin yang bisa diproduksi di dalam negeri dengan peralatan teknologi yang telah dikuasai oleh Texmaco. Jadi, kalau Texmaco membangun mobil, maka yang dikembangkan adalah teknologinya. Truk yang dibangun Texmaco, seluruh komponennya dibuat di Indonesia. Ya.. staternya, motornya, peristiwa dan sebagainya. Dan bukan hanya piston, tetapi mesin untuk membuat piston juga dibangun oleh Texmaco. Segala peralatan untuk membuat mesin butuh mesin. Kita buat peralatan untuk membuat mesin. Kini, produk Texmaco banyak diminati di dalam negeri maupun luar negeri. Antara lain, mendapat pesanan dari General Electric dan Hitachi untuk produk-produk tertentu. Namun, beberapa pesanan tersebut tidak bisa dipenuhi, karena kendala modal kerja.⁸⁴

Namun kesuksesan Marimutu berbanding lurus dengan berbagai kasus yang melibatkan dirinya. Dia pernah bertikai dengan kalangan media massa. Dia menggugat PT Tempo Inti Media Harian (penerbit *Koran Tempo*) dan Bambang Harymurti berkaitan dengan pemuatan 64 artikel tentang Marimutu Sinivasan sepanjang Januari sampai Mei 2003. Pada Desember 2003, pengadilan tingkat pertama mengabulkan gugatan tersebut. *Koran Tempo* diminta memulihkan nama baik Marimutu dengan cara memuat permohonan maaf di media massa nasional dan internasional. Namun gugatan materiil dan immateriil sebesar 51 juta dollar AS tidak dikabulkan hakim. Pengadilan Tinggi Jakarta menguatkan putusan PN Jakarta Selatan tersebut walaupun kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Agung.⁸⁵

Selain itu Marimutu Sinivasan juga menjadi tersangka kasus Bank Muamalat sejak Agustus 2005. Dia diadukan oleh Bank Muamalat pada Juni 2005 terkait kredit bermasalah PT Multikarsa Utama, anak perusahaan Texmaco. Kisahnya dimulai pada Mei 1997 ketika Multikarsa mengajukan kredit Rp. 50 miliar ke Bank Duta. Bank tersebut hanya menyanggupi Rp. 30 miliar. Untuk menutupi kekurangannya. Bank Duta meminta bantuan kepada Bank Muamalat. Sebelum kredit lunas, Bank Duta dilukuidasi dan di-*take over* oleh BPPN.

Masalahnya, kredit Bank Muamalat tidak tercantum dalam daftar kredit macet yang ditangani BPPN. Setelah pendekatan Bank Muamalat dengan debitur gagal, maka bank tersebut melaporkan Marimutu Sinivasan ke Badan Reserse dan Kriminal (Bareskrim) Mabes Polri dengan sangkaan telah menggelapkan uang milik Bank Muamalat senilai Rp. 20 miliar. Dasarnya pasal 372 (penipuan) dan pasal 378 (penggelapan) KUHP. Hasilnya, Sinivasan justru kabur.⁸⁶

Dalam kasus korupsi BLBI, kisa Marimutu Sinivasan dimulai dari zaman pemerintahan Presiden Soeharto. Pada waktu itu Bank Putera Multikarsa sebenarnya berada dalam kondisi tidak terlampaui masalah. Bank ini bahkan masih punya piutang sebesar Rp. 600 miliar ke Bank Papan Sejahtera. Bank Nusa, dan Bank PDFCI. Perbandingannya, ketiga bank tersebut justru lebih dulu masuk ke BPPN. Bank Putera lalu menagih piutang tersebut ke BPPN untuk menutup kekurangan likuiditas, tapi tak dikabulkan. Akibatnya, Bank Putera kalah kliring. Saldonya lancar negatif sebesar Rp. 280 miliar.

Pada 2001 muncullah nilai utang Bank Putera sebesar Rp. 1,3 triliun. Sinivasan menolak untuk mengakuinya. Alasannya, dia sudah menandatangani MRA yang isinya menyebutkan bahwa segala sumber dana yang dimiliki Marimutu akan dikerahkan untuk menyelesaikan utang di bagian Asset Management Credit (AMC) BPPN, yakni berupa utang Texmaco yang Rp. 29 triliun. Namun akhirnya Sinivasan menandatangani Akta Pengakuan Utang (APU).

BPPN kemudian meralat jumlah utang Marimutu Sinivasan menjadi hanya Rp. 1,1 triliun. Rinciannya, 30 persen dibayar dalam rangka penyelesaian kewajiban pemegang saham di bagian Asset Management Investasi BPPN. Sisanya diselesaikan di bagian AMC. Dia mengaku sudah membayar Rp. 280 miliar atau bagian yang 30 persen tersebut. Di sisi lain, utang Sinivasan di Texmaco hingga kini belum jelas penyelesaiannya.⁸⁷

Dengan nilai BLBI mencapai triliunan rupiah, Marimutu sudah menekan PKPS-APU, tapi dia tetap saja tidak kooperatif dengan pemerintah. Apalagi kredit yang seharusnya digunakan oleh Marimutu untuk impor tetapi ternyata disalahgunakan untuk membayar utang dan membangun pabrik. Ini semua adalah bukti bahwa dia telah melawan hukum dan

⁸²*Ibid.*

⁸³*Ibid.*

⁸⁴ "Marimutu Sinivasan: Bangun Indonesia dengan Teknologi", *Sinar Harapan*, 26 Januari 2002.

⁸⁵ "Koran Tempo Menang Lawan Marimutu Sinivasan", *www.hukumonline.com*.

⁸⁶ "Marimutu Dilaporkan Gelapkan Rp. 20 Milyar", *Pikiran Rakyat*, 11 Agustus 2005.

⁸⁷ "Sinivasan, Setelah Pergi Baru Dicari", *Gatra*, No. 31, 15 Juni 2006.

melakukan penggelapan. Perbuatan Marimutu Sinivasan adalah pelanggaran hukum dan merugikan negara. Dari aset senilai Rp. 16 triliun sedangkan selebihnya belum dan hal itu hingga kini belum pernah diperiksa.

Pada 2006, Marimutu Sinivasan berjanji akan kooperatif untuk melunasi kewajibannya. Namun saat membuat perhitungan jumlah utang, dia hanya diwakili oleh mantan Dirut Bank Putera Multikarsa Masyhud Ali yang menegaskan bahwa Marimutu punya itikad baik dan akan menyelesaikan kewajibannya. Masyhud Ali menemukan Tim Teknis Penyelesaian BLBI yang diketahui oleh JB Kristiadi. Dalam pertemuan yang berlangsung selama dua jam itu, Marimutu diminta menyerahkan dokumen-dokumen BLBI. Masyhud pun berjanji pihaknya akan segera memberikan dokumen yang diminta itu. Menurut Masyhud, Marimutu menghitung kewajiban pembayaran BLBI-nya dengan menggunakan skenario APU Reformulasi. Masyhud juga menolak tuduhan bahwa Marimutu Sinivasan mengemplang BLBI.

Jumlah yang Rp. 1,3 triliun itu tidak jelas dari mana menghitungnya. Bank Putera milik Marimutu Sinivasan tak pernah kebanjiran aliran BLBI. Kami hanya menerima uang penjaminan nasabah. Ini pun bukan utang karena banknya sudah ikut program penjaminan. Dia mewakilkan ke saya, karena saya yang mengurus-ngurus dulu. Ini hanya klarifikasi biasa. Kalau Pak Sinivasan nggak ada itikad baik, dia nggak suruh saya datang. Iya kan?⁸⁸

Sejak kabur, aset Sinivasan diburu oleh aparat yang berwenang. Namun hasilnya tidak banyak, hanya 16 ruko senilai Rp. 20 miliar. Itu pun hasil lelang aset jaminan milik bos Texmaco tersebut. Pada akhir Desember 2006 Sinivasan mengontak pengacaranya, Heri Suryadi. Dia menyampaikan kekecewaannya terhadap pemerintah karena niatnya membayar utang tidak direspon. Kemudian pada Februari 2007, dia kembali mengontak pengacaranya untuk menanyakan soal lelang terhadap jaminan asetnya. Tapi waktu itu dia tidak menyebutkan lokasi tempat dia menelepon.⁸⁹

Setelah Sinivasan kabur ke luar negeri, polisi memasukkannya dalam daftar pencarian orang, lalu mengirim red notice ke Markas NCB Interpol di Lyon, Prancis, agar diteruskan ke anggota Interpol seluruh dunia. Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati meminta Sinivasan dicekal. Ada kabar yang menyebutkan bahwa Marimutu Sinivasan, bos Texmaco, sedang menjalani pengobatan di negeri asalnya yaitu India. Dia kabur dengan membawa sejumlah kasus tak terselesaikan: dugaan penggelapan dana dari Bank Muamalat, kasus BLBI, dan utang besar Texmaco.⁹⁰

⁸⁸ "Sinivasan Janji Akan Kooperatif", *www.detiknews.com*.

⁸⁹ "16 Bulan Buru Marimutu, Hasilnya Cuma 16 Ruko", *Rakyat Merdeka*, 05 November 2007.

⁹⁰ "Wanted: Marimutu Sinivasan!", *Kontan*, No. 36, Tahun X, 12 Juni 2006.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Agus Pandoman,SH Mkn
NIDN : 0510105801
Tempat Tanggal Lahir : Cirebon 10 Oktober 1958
Pekerjaan : Dosen
Alamat Kantor : Fakultas Hukum
Universitas Cokroaminoto Yogyakarta
Alamat Rumah : Perum Permata Godean A-6 Sidokarto- Sleman
Yogyakarta.
Telp /HP : 0858. 78.78.29.29
Email : pandomanpower@yahoo.com

B. Riwayat Pendidikan

1. Pendidikan Formal

- a. Program Doktor (3) Ilmu Hukum UII Yogyakarta Masuk 2008
- b. Pendidikan Notaris Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada 1993
- c. Program Pasca Sarjana (S-2) Magister Kenotariatan Universitas Gajah Mada tahun 2006
- d Fakultas Hukum (S-1) Universitas Islam Indonesia 1984
- e Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri 2 Cirebon 1976
- f Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri Sumber Cirebon th 1976
- g Sekolah Dasar Negeri Sumber – Cirebon 1973

1. Pendidikan non Formal :

- Pendidikan Bahasa Jepang dan Bahasa Rusia
- Pendidikan Wartawan IPWP
- Pendidikan Guiding (pramuwisata) Bahasa Inggris Dinas Pariwisata

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Agus Pandoman,SH Mkn
NIDN : 0510105801
Tempat Tanggal Lahir : Cirebon 10 Oktober 1958
Pekerjaan : Dosen
Alamat Kantor : Fakultas Hukum
Universitas Cokroaminoto Yogyakarta
Alamat Rumah : Perum Permata Godean A-6 Sidokarto- Sleman
Yogyakarta.
Telp /HP : 0858. 78.78.29.29
Email : pandomanpower@yahoo.com

B. Riwayat Pendidikan

1. Pendidikan Formal

- a. Program Doktor (3) Ilmu Hukum UII Yogyakarta Masuk 2008
- b. Pendidikan Notaris Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada 1993
- c. Program Pasca Sarjana (S-2) Magister Kenotariatan Universitas Gajah Mada tahun 2006
- d Fakultas Hukum (S-1) Universitas Islam Indonesia 1984
- e Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri 2 Cirebon 1976
- f Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri Sumber Cirebon th 1976
- g Sekolah Dasar Negeri Sumber – Cirebon 1973

1. Pendidikan non Formal :

- Pendidikan Bahasa Jepang dan Bahasa Rusia
- Pendidikan Wartawan IPWP
- Pendidikan Guiding (pramuwisata) Bahasa Inggris Dinas Pariwisata

Yogyakarta.

- Pendidikan Bantuan Hukum Pada Diklat latihan Departemen Kehakiman
- Fellowship Mr Ichimura Kyoto University Japan.
- Latihan Manajemen Pajak.
- Pendidikan Lembaga Kordinasi Pemberantasan Korupsi – Penyelamatan Aset Negara RI (LPK-PAN RI).

C. Pengalamatan Jabatan.

- Pengacara Praktek
- Guide Bahasa Inggris (Pramuwisata) Lisence Dinas Pariwisata DIY
- Wartawan
- Dosen LB Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)
- Ketua Perguruan Ilmu Al-Hikmah Purwokerto
- Ketua DPC Partai Bulan Bintang Kabupaten Banyumas
- Ketua Lembaga Bantuan dan Pengembangan Hukum (LBPH) Kosgoro Yogyakarta.
- Sekretaris DPD Tk I Generasi Muda Kosgoro Yogyakarta.
- Pimpinan Umum Tabloid Suara Gerilya dan Genta Mahasiswa
- Pembina Ikatan Wartawan Panginyongan (IPWP)Banyumas
- Ketua PD Tk I Propinsi Jawa Tengah Kordinasi Pemberantasan Korupsi dan Penyelamatan Asset Negara RI (LPK- PAN RI).

D. Publikasi Karya Ilmiah.

1. Hukum Perbankan,2010 - Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

2. Peraturan-Peraturan Primer Sistem Hukum Keuangan Negara, 2014.
3. Stasiun Kereta Mati , 2008 Banyumas Pos
4. Mal Praktek (ucy . 2009 Yogyakarta)
5. Hukum Perjanjian Khusus (ucy Pres,2010 Yogyakarta)
6. Hukum Perjanjian Jenis Baru (ucy press,2010 Yogyakarta)
7. Perbuatan-Perbuatan Hukum tertentu (ucy , 2009 Pres
8. Pokok-pokok Hukum Perburuhan (banyumas pos , 2011)
9. Etika Profesi Hukum suatu Pengantar (ucy pres 2010)