

DISERTASI

**TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENYALURAN
KREDIT PADA BANK PEMERINTAH**

***CORRUPTION CRIME IN LENDING TO THE
GOVERNMENT BANKS***



SUGENG PURNOMO

P0400312007

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

MAKASSAR

2018



DISERTASI

**TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENYALURAN
KREDIT PADA BANK PEMERINTAH**

Disusun dan diajukan:

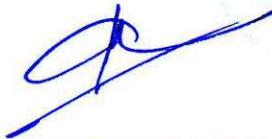
SUGENG PURNOMO
P0400312007

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian Promosi Doktor
pada Tanggal 21 Desember 2018
dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

Menyetujui
Tim Promotor,



Prof. Dr. Muhadar, S.H., M.Si.
Promotor

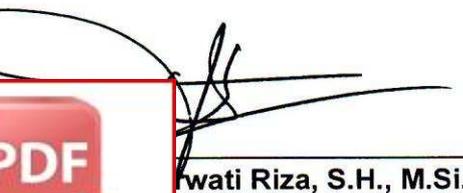


Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
Ko-Promotor



Prof. Dr. H. M. Said Karim, S.H., M.H., M.Si.
Ko-Promotor

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum



Wati Riza, S.H., M.Si.



Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin

Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.



PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH / DISERTASI

Dengan ini saya,

Nama : SUGENG PURNOMO
No. Mahasiswa : P0400312007
Program Studi : Ilmu Hukum / S3 (Program Doktor)
Kelas Konsentrasi : Kejaksaan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Karya Ilmiah/Disertasi yang berjudul “Tindak Pidana Korupsi Dalam Penyaluran Kredit Pada Bank Pemerintah”, benar merupakan asli hasil karya saya sendiri dan Karya Ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (S1), Magister (S2) maupun Doktor (S3) pada Universitas Hasanuddin maupun Perguruan Tinggi Lainnya.

Karya Ilmiah/Disertasi ini merupakan hasil penelitian yang menggabungkan metode penelitian normatif dan penelitian empiris yang penulis lakukan, dan bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Semua informasi yang penulis muat dalam karya ilmiah ini, yang berasal dari penulis lain, telah penulis berikan penghargaan yang setinggi-tingginya dengan mengutip sumber dari nama penulis tersebut dengan benar. Bahwa hasil dari karya Ilmiah/Disertasi yang saya buat ini, sepenuhnya merupakan tanggung jawab saya sebagai penulis.

Makassar, Desember 2018

Penulis/Yang Menyatakan,

SUGENG PURNOMO

P040031200



ABSTRAK

SUGENG PURNOMO (P0400312007), *Tindak Pidana Korupsi Dalam Penyaluran Kredit Pada Bank Pemerintah*. (Dibimbing oleh Promotor **Muhadar**, Co-Promotor **Farida Patittingi** dan Co-Promotor **H.M. Said Karim**).

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis: 1) Penerapan *prudential banking principles* dalam penyaluran kredit pada bank pemerintah; 2) Faktor penyebab menurunnya kualitas kredit menjadi macet pada bank pemerintah dan berimplikasi tindak pidana korupsi; 3) Upaya pencegahan dan penindakan yang dapat dilakukan atas terjadinya kredit macet pada bank pemerintah yang berimplikasi sebagai tindak pidana korupsi.

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan mengabstraksi bahan-bahan hukum dan ditunjang oleh pendekatan hukum sosiolegal atau empiris. Lokasi penelitian dilakukan pada Bank Pemerintah di Ibu Kota DKI Jakarta. Analisis bahan hukum dilakukan dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif dengan metode *content analysis*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Dalam hal melakukan analisis permohonan kredit dari calon debitur, Pejabat Bank harus selalu menerapkan Keputusan Direksi tentang Buku Pedoman Kredit yang di dalamnya mengatur *prudential banking principles* yang memuat *Character, Capacity, Capital, Condition dan Collateral*, sekaligus memastikan bahwa calon debitur benar-benar profesional di bidangnya; 2) Penyaluran kredit pada bank pemerintah dapat menurun kualitasnya menjadi macet dan berimplikasi pada tindak pidana korupsi, hal ini disebabkan karena ekspansi secara luas dalam perkreditan, menyebabkan bank memberikan kemudahan dan ketidakhati-hatian dalam proses pemberian kredit kepada debitur, dengan tidak menerapkan secara ketat *prudential banking principles* saat dilakukan analisis kredit yang dimohonkan.

Kata Kunci: Bank, Penyaluran Kredit, Tindak Pidana Korupsi



ABSTRACT

SUGENG PURNOMO (P0400312007), *Corruption Crime in Credit Distribution to the Government Banks*, Supervised by **Muhadar** as Promotor, **Farida Patittingi** as Co-Promotor, and **H.M. Said Karim** as Co-Promotor.

The aims of the research are to examine and analyze: 1) the implementation of prudential banking principles in the credit distribution to government banks; 2) the causative factors of the decline of the credit quality to become misfired credit in the government banks and its implications for corruption crime; and 3) the preventive and enforcement measures to be taken against the occurrence of the misfired credit at state (government) banks and its implications as corruption crime.

The type of study was a normative research to abstract legal materials. To support the research, it used socio-legal or empirical legal approaches to address the main issue. The location of the study was conducted at Government Banks in the Capital City of Jakarta, Indonesia. The collected data furthermore were carried out by using qualitative analysis.

The results of the research show that: 1) In terms of analyzing credit applications from prospective debtors, Bank Officials must always apply the Directors' Decree regarding the Credit Guidebook which regulates prudential banking principles that contain Character, Capacity, Capital, Condition and Collateral, while ensuring that prospective debtors are truly professional in its field; 2) Credit distribution to government banks can decrease in credit quality to become misfired credit and its implications for corruption. This is due to widespread expansion in credit in which causes banks to provide convenience and caution in the process of granting credit to debtors, by not strictly implementing the prudential banking principles when the credit analysis is requested.

Keywords: Bank, Credit Distribution, Corruption Crime



KATA PENGANTAR

Bismilahirrahminrrahim

Puji syukur kehadiran Allah yang telah memberikan pertolongan, petunjuk dan kekuatan lahir batin pada penulis sehingga dapat melakukan penulisan disertasi ini sebagai persyaratan dalam penyelesaian akademik guna mendapatkan gelar Doktor dalam program pasca sarjana studi ilmu hukum pada Universitas Hasanudin dengan judul disertasi "**TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENYALURAN KREDIT PADA BANK PEMERINTAH** "

Dalam penyelesaian disertasi ini penulis menyadari banyak pihak yang membantu mensukseskan penyusunan penulisan, baik cara langsung maupun tidak langsung, maka dalam kesempatan yang sangat baik ini penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada yang penulis hormati,:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, M.A., yang terhormat dan amat terpelajar selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan Program S-3 Ilmu Hukum pada Universitas Hasanuddin.

2. Prof. Dr. Ir. Muh. Restu MP, yang terhormat dan amat terpelajar selaku Wakil Rektor Bidang Akademik Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan Program S-3 Ilmu Hukum pada Universitas Hasanuddin.



3. Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil., Ph.D., yang terhormat dan amat terpelajar selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Keuangan dan Infrastruktur Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan Program S-3 Ilmu Hukum pada Universitas Hasanuddin.
4. Prof. Dr. drg. A. Arsunan, M.Kes., yang terhormat dan amat terpelajar selaku Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan Program S-3 Ilmu Hukum pada Universitas Hasanuddin.
5. Prof. dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D., yang terhormat dan amat terpelajar selaku Wakil Rektor Bidang Riset, Inovasi dan Kemitraan Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan Program S-3 Ilmu Hukum pada Universitas Hasanuddin.
6. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum, yang terhormat dan amat terpelajar selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, sekaligus Ko Promotor dalam penulisan disertasi ini, atas dorongan, dukungan, bimbingan, dan segala masukan serta saran kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan disertasi ini.
7. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H, yang terhormat dan amat

terpelajar selaku Wakil Dekan bidang Akademik dan Pengembangan Fakultas Hukum Universitas Hasanudin



8. Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H.,M.H yang terhormat dan amat terpelajar selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan dan Sumber Daya Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, sekaligus Penguji dalam penulisan disertasi ini, atas segala masukan dan saran kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan disertasi ini.
9. Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H, yang terhormat dan amat terpelajar selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanudin.
10. Prof. Dr. Marwati Riza, SH., M.Si., selaku Ketua Program Studi S-3 Ilmu Hukum Universitas Hasanudin
11. Prof. Dr. Muhadar, S.H., MS., yang terhormat dan amat terpelajar selaku Promotor dalam penulisan disertasi ini, atas segala bimbingan, dukungan, masukan dan saran kepada penulis sampai selesainya penulisan disertasi ini.
12. Prof. Dr. H.M. Said Karim, S.H., M.H., M.Si., yang terhormat dan amat terpelajar selaku Ko Promotor dalam penulisan disertasi ini, atas segala bimbingan, dukungan, masukan dan saran kepada penulis sampai selesainya penulisan disertasi ini.
13. Prof. Dr. Muchammad Zaidun, SH., M.Si., yang terhormat dan amat terpelajar selaku Penguji Eksternal dalam penulisan disertasi ini, atas segala masukan dan saran kepada penulis sampai selesainya

lisan disertasi ini.



14. Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H, selaku Penguji dalam penulisan disertasi ini, yang telah memberi masukan dan saran kepada penulis untuk menyempurnakan disertasi ini.
15. Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H, selaku Penguji dalam penulisan disertasi ini, yang telah memberi masukan dan saran kepada penulis untuk menyempurnakan disertasi ini.
16. Prof. Dr. Andi Muhammad Sofyan, S.H., M.H, selaku Penguji dalam penulisan disertasi ini, yang telah memberi masukan dan saran kepada penulis untuk menyempurnakan disertasi ini.
17. Prof. Dr. Slamet Sampurno S, S.H., M.H., DFM, selaku Penguji dalam penulisan disertasi ini, yang telah memberi masukan dan saran kepada penulis untuk menyempurnakan disertasi ini.
18. Jaksa Agung RI yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Program S3 Kerjasama antara Kejaksaan RI dengan Universitas Hasanudin Makasar.
19. Istri tercinta Sri Wati Rejeki, Ananda Adhi Prasetyo Utomo dan Ananda Adika Widya Maheswari yang selama ini banyak memberikan dukungan dan keluasaan waktu bagi penulis untuk menyelesaikan disertasi ini.
20. Orangtua tercinta Alm. Sukardiono dan Almr. Saropah yang semasa hidupnya telah membentuk jiwa dan karakter penulis untuk terus

ar dan berjuang guna meraih prestasi yang lebih baik.



21. Mertua tercinta Alm. Kaseri dan Hj. Wakini yang selalu memberikan dukungan kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan Program S3 Ilmu Hukum

22. Segenap rekan seangkatan dalam Program S-3 Kerjasama antara Kejaksaan RI dengan Universitas Hasanudin Makasar yang senantiasa mendorong penulis untuk segera menyelesaikan disertasi ini

23. Para sahabat dan semua pihak yang telah berkontribusi baik langsung maupun tidak langsung, dalam menyelesaikan disertasi ini

Penulis berharap semoga disertasi ini dapat bermanfaat dan memberikan kontribusi bagi kalangan perbankan, aparat penegak hukum, praktisi hukum, akademisi dan masyarakat pada umumnya dalam memahami penyaluran kredit pada bank pemerintah dan menghindarkan terjadinya tindak pidana korupsi.

Makasar, Desember 2018

SUGENG PURNOMO



MOTTO

**BARANG SIAPA MENEMPUH JALAN UNTUK MENCARI
ILMU, MAKA ALLAH AKAN MEMUDAHKAN BAGINYA
JALAN MENUJU SURGA (HR. MUSLIM)**

**KEDADILAN ADA DALAM JIWA SETIAP INSAN, MAKA JAGA
KESUCIANNYA AGAR DIA TETAP BERSEMAYAM**



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN.....	ii
LEMBAR PERNYATAAN.....	iii
ABSTRAK.....	iv
ABSTRACT	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	21
C. Tujuan Penelitian	21
D. Manfaat Penelitian	21
E. Orisinilitas Penelitian.....	22
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Landasan Teori	31
1. <i>Grand Theory</i> : Teori Negara Hukum.....	31
2. <i>Middle Theory</i> : Teori Penegakan Hukum.....	43
3. <i>Applied Theory</i> : Teori Pembuktian.....	44
B. Aspek Hukum Perbankan.....	47
1. Kajian Hukum Perbankan	47
2. Pengertian Bank Persero.....	52
3. Perjanjian Kredit Perbankan	61
4. Penyelesaian Kredit Macet di Pengadilan.....	76
5. Piutang Bank Persero Bukan Piutang Negara	84
C. Tindak Pidana Korupsi.....	96
1. Pengertian Korupsi Secara Umum.....	96
2. Pengertian dalam Konteks Kriminologi	98
3. Pengertian Menurut Undang-Undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Sejarahnya.....	101



	4. Pengertian Menurut <i>United Nations Convention Against Corruption</i>	102
	5. Tipologi Tindak Pidana Korupsi.	105
	6. Sebab dan Akibat Korupsi	108
	7. Modus Operandi Korupsi	118
	8. Korporasi Sebagai Subyek Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi.....	122
	D. Upaya Penyelamatan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Korupsi	128
	E. Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Korupsi Pada Badan Usaha Milik Negara.....	143
	F. Kerangka Konseptual (<i>Conceptual Framework</i>)	150
	G. Definisi Operasional Variabel	153
	H. Bagan Kerangka Berpikir	157
BAB III	METODE PENELITIAN	
	A. Jenis dan Tipe Penelitian	158
	B. Lokasi Penelitian.....	159
	C. Populasi Dan Sampel Penelitian	159
	D. Jenis dan Metode Pengumpulan Data	159
	E. Analisis Data	160
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
	A. Implementasi Prinsip kehati-hatian Dalam Penyaluran Kredit pada Bank Pemerintah	162
	B. Kualitas Kredit Menjadi Macet pada Bank Pemerintah dan Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi	197
	Penyebab menurunnya kualitas kredit.....	217
	1. Perubahan Ekonomi Makro	217
	2. Ekspansi Kredit	217
	3. Moral Hazard.....	219
	4. Kurang hati-hati melakukan Anasis Kredit.....	222
	5. Intervensi Jajaran Direksi	223



6. <i>Self Dealing</i> antara Debitur dengan Oknum Bank	226
7. BJR dan GCG belum diterapkan secara Optimal	227
8. Lemahnya Pengawasan Internal Bank	229
Penyaluran kredit dapat berimplikasi tindak pidana korupsi.....	246
1. Adanya persekongkolan jahat	246
2. Melanggar Keputusan Direksi tentang Pedoman Kredit.....	247
3. Kualitas kredit menurun menjadi macet	248
4. Menimbulkan kerugian bank pemerintah	250
5. Adanya kick back atau fasilitas yang diterima oknum bank dari debitur	252
C. Pencegahan dan Penindakan Kredit Macet pada Bank Pemerintah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi...	258
1. Memperkuat Profesionalitas dan Integritas Pemutus Kredit	258
2. Sanksi Tegas atas Pelanggaran Ketentuan Internal Bank	260
3. Memperketat Penerapan Prinsip Kehati-hatian dalam Penyaluran Kredit	264
4. Memperberat Sanksi Pidana terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi dalam Penyaluran Kredit.....	280
5. Mengoptimalkan Penerapan UU Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Upaya Pemulihan Kerugian Keuangan Negara.....	303
 BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	325
B. Saran.....	326
DAFTAR PUSTAKA	328



BAB I

PENDAHULUAN

F. Latar Belakang Masalah

Upaya penindakan dan pencegahan tindak pidana korupsi menjadi isu yang sangat menarik dalam penegakan hukum, hal ini membuktikan betapa pentingnya setiap langkah hukum yang dilakukan dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi. Tiada berlebihan apabila tindak pidana korupsi dianggap sebagai *extra ordinary crime* karena dilakukan dengan cara yang sistematis dan meluas, serta dampak yang ditimbulkan apabila tidak dapat dikendalikan akan membawa bencana bagi kehidupan perekonomian dan pembangunan nasional, untuk itu pemberantasan tindak pidana korupsi memerlukan tindakan hukum yang luar biasa pula (*extra ordinary measures*).

Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia yang pernah dilansir Transparency International Indonesia menunjukkan perbaikan pemberantasan korupsi meskipun angkanya belum menggembirakan, yakni hasil survey tahun 2011 IPK Indonesia dengan skor 3,0 (skala 0 sampai 10) dengan menduduki peringkat 100 dari 182 negara, tahun 2012 IPK Indonesia berubah menjadi skor 32 (skala 0 sampai 100)

dan menduduki peringkat 118 dari 176 negara. Tahun 2013 IPK Indonesia tetap dengan skor 32 dengan menduduki peringkat 114 dari



177 negara, sedangkan tahun 2014 IPK Indonesia menjadi 34 dengan menduduki peringkat 107 dari 175 negara. Perolehan IPK ini belum memenuhi target yang ditetapkan, karena dalam Peraturan Presiden RI Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014, target pencapaian IPK di akhir RPJMN tersebut mencapai skor 50. Sedangkan IPK Indonesia tahun 2015 mengalami sedikit kenaikan dengan score 36, menduduki peringkat 88 dari 168 negara, tahun 2016 hanya naik satu poin dengan score mencapai 37 dengan menduduki peringkat 90 dari 176 negara dan tahun 2017 dengan score yang sama 37 menduduki peringkat 96 dari 180 negara. Di sisi lain dalam bulan Januari sampai dengan Pebruari 2015, hubungan kelembagaan aparat penegak hukum yang memiliki kewenangan dalam pemberantasan korupsi, yaitu Kepolisian RI dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dianggap oleh berbagai kelompok masyarakat telah terjadi ketegangan, bahkan hal ini sangat mewarnai dinamika penegakan hukum di tanah air khususnya pemberantasan korupsi.

Langkah pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh pemerintah sampai saat ini masih terus bergulir, walaupun berbagai strategi telah dilakukan, tetapi perbuatan korupsi masih tetap saja

berlembak di berbagai sektor kehidupan. Pada tanggal 29 Maret 2012 dilakukan penandatanganan Kesepakatan Bersama antara Jaksa



Agung Muda Tindak Pidana Khusus, Kepala Badan Reserse Kriminal Polri dan Sekretaris Jenderal Komisi Pemberantasan Korupsi tentang Pemetaan 10 (sepuluh) Area Rawan Korupsi Tahun 2012, meliputi :

1. Sektor Pengadaan Barang dan Jasa;
2. Sektor Keuangan dan Perbankan;
3. Sektor Perpajakan;
4. Sektor Minyak dan Gas;
5. Sektor BUMN/BUMD;
6. Sektor Kepabeanaan dan Cukai;
7. Sektor Penggunaan APBN/APBD dan APBN-P/APBD-P;
8. Sektor Aset Negara/Daerah;
9. Sektor Pertambangan;
10. Sektor Pelayanan Umum.

Memperhatikan pemetaan tersebut, ternyata sektor keuangan dan perbankan menduduki peringkat ke dua, hal ini dapat diartikan tingkat kerawanan terjadinya korupsi pada sektor ini dinilai cukup tinggi, baik dari penilaian jumlah perkara maupun tingkat kerugian keuangan negara yang ditimbulkannya. Dalam perkara tindak pidana korupsi sektor perbankan, seringkali ditemukan dengan modus pemberian fasilitas kredit perbankan khususnya yang dikucurkan bank pemerintah kepada pihak debitur dalam menjalankan usahanya, disamping itu sektor perbankan sering kali dijadikan sarana utama pelaku kejahatan untuk melakukan tindak pidana pencucian



Salah satu bentuk usaha bank adalah menerima simpanan dana masyarakat dan menyalurkannya dalam bentuk kredit, menurut Peter S. Rose dalam bukunya berjudul *Commercial Bank Management* menyatakan “secara rata-rata jumlah harta bank umum di banyak negara ekonomi maju dan berkembang yang terikat dalam kredit yang tersalurkan berkisar sekitar 60-70 persennya”.¹ Memperhatikan tingginya tingkat usaha bank dalam bentuk penyaluran kredit, maka diketahui usaha ini amat menguntungkan sekaligus mengandung resiko yang dapat mempengaruhi tingkat kesehatan bank. Pemberian atau penyaluran kredit merupakan salah satu bisnis utama (*core business*) bank yang bagaikan dua sisi mata uang. Di satu sisi, pejabat bank didorong untuk meningkatkan pemberian kredit demi memberikan kontribusi tinggi pada pendapatan bank, namun di sisi lainnya setiap pemberian kredit selalu mendatangkan risiko. Oleh karena itu dalam setiap penyaluran kredit, bank harus menerapkan prinsip kehati-hatian (*prudential banking principles*), dengan tidak hanya sekedar menghitung jumlah bunga dan penghasilan lain yang akan diterima dari debitur, tapi juga memperhatikan tingkat resiko kredit yang akan dihadapinya.

Permasalahan kredit yang berdampak pada kualitas kredit yang akhirnya macet, terjadi baik pada bank konvensional yakni bank berstatus BUMN/BUMD, bank swasta maupun bank syariah, penderungan tersebut terjadi salah satunya karena kurang

utojo, S. *Strategi Managemen Kredit Bank Umum*, PT Ikrar Mandiri Abadi, 000, hlm.1



diterapkan prinsip kehati-hatian (*prudential banking principles*) yang merupakan prinsip utama penyaluran kredit dalam bisnis perbankan, penerapan prinsip ini merupakan cara yang efektif dalam menciptakan kondisi perbankan yang sehat.

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1998 merupakan salah satu bentuk dari penyimpangan terhadap prinsip kehati-hatian dalam pemberian pinjaman atau pembiayaan dalam dunia perbankan, kemudian menjadi kredit bermasalah dan akhirnya menjadi kredit macet, sehingga mempengaruhi perekonomian Indonesia dan mengakibatkan krisis ekonomi di tahun 1998, kemudian mendorong terciptanya *Non Performing Loan (NPL)* terhadap 16 Bank pada saat itu, yang mengakibatkan depresiasi tajam rupiah terhadap valuta asing.²

Bahwa merupakan suatu kenyataan bahwa kredit bermasalah merupakan bagian dari *loan portfolio* dari sebuah bank, namun pemberi kredit yang sukses adalah bank yang mampu mengelola kredit bermasalah pada suatu tingkat yang wajar dan tidak menimbulkan kerugian pada bank bersangkutan. Pendekatan yang praktis bagi bank dalam mengelola kredit bermasalah sangat diperlukan berdasarkan *premise* bahwa bank lebih dini menentukan *potential loan problem* yang membuat banyak peluang untuk mencegah terjadinya kerugian diakibatkan oleh kredit bermasalah.³



endry Herijanto, *Mencari Biang Keladi krisis Perbankan*, Expose, PT Mizan Jakarta, 2013, hlm. 4.
ahmoeddin, *Melacak kredit bermasalah*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 2010,

Terjadinya kredit bermasalah dalam jumlah yang besar akan memberikan pengaruh pada kesehatan bank, menurunkan tingkat kepercayaan nasabah penyimpan dan menjadi penyebab timbulnya *rush*, akhirnya dalam lingkup yang luas dapat mempengaruhi perekonomian Negara. Lemahnya aspek yuridis dalam memproses permintaan kredit dari para calon nasabah, menyangkut pengikatan barang jaminan sebagai agunan kredit, sehingga cacat hukum manakala petugas bank kurang jeli dalam melakukan analisis kredit, selanjutnya kelemahan dalam pengawasan sejak dini, yaitu sejak kredit diputuskan oleh pejabat bank yang berwenang khususnya pada saat kredit berada di tangan nasabah, seharusnya *monitoring* masih tetap dilaksanakan secara rutin. Hal berikutnya adalah aspek terhadap lemahnya pembinaan nasabah oleh bank di lapangan, guna mempersempit peluang debitur yang nakal untuk melakukan itikad yang tidak baik.⁴

Permasalahan kredit macet pada bank berstatus BUMN, terjadi pada Bank Nasional Indonesia (BNI) 1946, Bank Rakyat Indonesia (BRI) dan Bank Mandiri serta bank berstatus BUMD misalnya Bank DKI, Bank Jabar Banten dan Bank Sulselbar. Dalam beberapa perkara korupsi yang dianggap sebagai pembobolan bank seperti yang dilakukan oleh Eddy Tansil, Jhon Hamenda, Adrian Waworuntu dan

ly Kojongian memberikan pengaruh negatif terhadap dunia usaha

id hlm 23.



sektor perbankan dan menurunkan nilai kepercayaan masyarakat khususnya nasabah bank itu sendiri.

Lebih lanjut, akibat yang ditimbulkan oleh kredit macet memberikan dampak yang sangat buruk terhadap perekonomian negara dari sektor pengelolaan keuangan negara, sehingga menimbulkan potensi kerugian keuangan negara khususnya pada bank-bank yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh negara. Dalam prakteknya, pemberian kredit yang kemudian menjadi kredit bermasalah dan menjadi kredit macet tersebut, dapat menjadi salah satu bentuk tindak pidana tertentu yang terjadi pada sektor perbankan dalam menjalankan kegiatan atau usaha, bahkan dalam keadaan tertentu dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi.

Permasalahan dalam dunia perbankan sebagai usaha pemberi kredit (*money lender*) dan sebagai lembaga *financial intermediary* merupakan kompleksitas kasus dengan berbagai modus operandi yang sedemikian canggihnya (*sophisticated*), antara lain penipuan di bidang perbankan dalam bidang perkreditan (*credit fraud*), sehingga kecenderungan memberikan pengucuran kredit dalam pelayanan jasa kepada nasabah pada sektor perbankan tanpa mempertimbangkan asas kehati-hatian, dengan berdalih menggunakan pameo bahwa “kalo bisa dipermudah untuk apa dipersulit” akan mengakibatkan

dinya kredit bermasalah yang berujung pada terjadinya kredit et pada sektor perbankan.



Peranan vital sektor perbankan dalam mendukung pelaksanaan pembangunan nasional, dimaksudkan sebagai suatu pelaksanaan fungsi perbankan sebagai *agent of development* yang mana sektor perbankan diharapkan memberikan manfaat terhadap pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan. Pentingnya hal tersebut dikarenakan aktualisasi isu yang terkait dengan sektor perbankan memiliki tingkat resistensi tinggi terhadap ekonomi mikro dan ekonomi makro yang dapat mempengaruhi ketahanan ekonomi sebagai sub sistem dari ketahanan nasional.⁵ Akhirnya, jika terjadi kredit macet yang cukup besar maka usaha bank akan lumpuh dan terancam *insolvable* dan *illiquid*.

Sulit disangkal, bahwa tingkat korupsi di Indonesia sudah sampai pada tahap “akut”. Korupsi telah merasuk ke semua lembaga negara baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif secara sistemik. Beberapa kalangan bahkan mengisyaratkan diberlakukannya “darurat korupsi” mengingat, korupsi di Indonesia telah masuk pada tahap yang tidak bisa ditoleransi-tidak saja karena modusnya yang kian sistemik dan merata di semua lini birokrasi-tetapi juga karena dampak negatif yang ditimbulkannya demikian hebat.

Sejak keluarnya Undang-undang Nomor 46 Tahun 2009 yang melahirkan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Pengadilan Tindak Pidana Korupsi), ekspektasi publik terhadap pemberantasan tindak

Arwan Effendy, *Tipologi Kejahatan Perbankan dalam Perspektif Hukum Pidana*, Mu Jaya, Jakarta, 2012, hlm 128.



pidana korupsi demikian tinggi. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang diharapkan menjadi *trigger* dalam pemberantasan tindak pidana korupsi ternyata kurang menunjukkan “taringnya”. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang lahir atas semangat “*extra ordinary*” ternyata masih menampilkan sederat paradoks.

Kian hari kian banyak perkara yang diputus oleh pengadilan ini. Tetapi, kian hari juga kian banyak tindak pidana korupsi yang terjadi. Pada titik ini, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi ditengarai sebatas sebagai lembaga pengadilan konvensional yang jauh dari *spirit* yang melandasinya. Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sama sekali tidak bernuansa “*extraordinary*”, tetapi sekedar menjalankan ritual formal yang sama sekali tidak memberi implikasi penjeraan. Banyaknya perkara yang diputus Pengadilan Tindak Pidana Korupsi tidak berbanding lurus dengan angka penurunan tindak pidana korupsi. Cara berhukum hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi masih saja berkuat pada cara berhukum konvensional yang meskipun memperoleh legitimasi secara hukum, tetapi sangat mengecewakan publik. Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi terhadap salah satu (mantan) petinggi Partai Demokrat Angelina Sondakh⁶ mengukuhkan cara berhukum yang demikian. Padahal, penyelesaian terhadap tindak pidana korupsi yang tegas dikualifikasi sebagai

“*extraordinary crime*” membutuhkan cara berhukum yang juga bersifat “*extraordinary*”.

Putusan ini akhirnya dikoreksi dalam tingkat kasasi dengan memperberat pidana yang bersangkutan menjadi 12 tahun penjara.



Paradoks yang disebut di atas pada akhirnya melahirkan "distansi/ketimpangan" persepsi terhadap Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, yaitu persepsi hukum dan persepsi publik. Dalam ranah hukum, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi beralasan, bahwa segala sesuatunya sudah berjalan sesuai aturan formal. Artinya, proses hukum terhadap pelaku tindak pidana korupsi telah dilandaskan pada hukum yang berlaku. Tetapi dalam ranah publik, apa yang sah menurut logika hukum, bisa dianggap tidak sah menurut logika publik. Pada titik ini, putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dianggap sekedar memenuhi tuntutan keabsahan yuridis, tetapi tidak memenuhi tuntutan keabsahan secara sosiologis dan filosofis. Secara hipotetis-teoretis, munculnya distansi persepsi yaitu persepsi hukum dan persepsi publik terhadap Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dapat terjadi baik karena adanya anomali hukum baik hukum pidana formil maupun materiil yang menjadi landasan bekerjanya Pengadilan Tindak Pidana Korupsi maupun karena pengaruh tingkat kompetensi dan integritas Hakim.

Pemberantasan korupsi tidak bisa dilakukan dalam waktu yang singkat dan hanya oleh negara. Pemberantasan korupsi membutuhkan waktu yang panjang karena sesungguhnya korupsi tidak hanya terjadi di wilayah Negara. Batas antara negara, sektor

sta dan *civil society* bukanlah batas yang tegas dengan garis arkasi yang jelas. Negara yang korup adalah karena kontribusi



sektor swasta yang korup juga. Bila pegawai pemerintah gampang disuap dan kebijakan bisa dibeli, maka yang memberi dan menyuap adalah sektor swasta. Demikian juga politisi juga tidak serta merta menjadi korup begitu ia berkuasa. Praktik korupsi politik yang melibatkan politisi justru telah dirintis sejak para politisi memulai karir dari aktivis pemuda dan mahasiswa. Bila *money politics* adalah hal yang wajar dalam kongres Ormas dan pemilihan Ketua organisasi mahasiswa, maka ketika mereka menjadi aktivis partai, situasi dan praktik yang sama akan dilakukan. Praktik *money politics* yang menjadi sebuah strategi yang lumrah untuk memenangi pemilihan Ketua Ormas, selanjutnya menjadi strategi yang juga lumrah dalam Kongres Partai Politik atau Pemilihan Umum.⁷ Hal ini sebagaimana yang terjadi dalam Kongres Partai Politik (Partai Demokrat) di Bandung, kasus Ambalang serta beberapa kasus mengenai kemenangan pemilu.

Korupsi dalam sejarah manusia bukanlah hal yang baru. Ia lahir berbarengan dengan umur manusia itu sendiri. Ketika manusia mulai hidup bermasyarakat, di sanalah awal mula terjadinya korupsi. Penguasaan atas suatu wilayah dan sumber daya alam oleh segelintir kalangan mendorong manusia untuk saling berebut dan menguasai. Berbagai taktik dan strategi pun dilaksanakan.⁸



anang Widoyoko, *Oligarki dan Korupsi Politik Indonesia*, Strategi Memutus
an Reproduksi Korupsi Politik, Malang: Intrans Publishing, 2013, hlm. 105-106
ijayanto, *Memahami Korupsi Dalam Korupsi di Indonesia*, Jakarta: Gramedia,
. 3.

Di India, korupsi sudah menjadi permasalahan serius sejak 2300 tahun yang lalu, hal ini terbukti dengan adanya tulisan seorang perdana menteri Chandragupta tentang 40 cara untuk mencuri kekayaan negara.⁹ Kerajaan China, pada ribuan tahun yang lalu telah menerapkan kebijakan yang disebut Yan-lian, yaitu hadiah untuk pejabat negara yang bersih, sebagai insentif untuk menekan korupsi. Tujuh abad silam, Dante menyebutkan bahwa para koruptor akan tinggal di kerak neraka dan Shakespeare mengangkat tema-tema korupsi dalam berbagai karyanya.¹⁰ Pada abad ke-14 Abdul Rahman berpendapat bahwa akar korupsi adalah keinginan hidup bermewah-mewah di kalangan elit pemegang kekuasaan sehingga mereka menghalalkan berbagai cara untuk membiayai gaya hidup mereka.¹¹ Plato dalam bukunya *The Laws* menyatakan bahwa:¹²

“The servants of the nations are to render their services without any taking of presents.... To form your judgment and then abide by it is no easy task, and “its a man” rest course to give? Loyal obedience to the law which commands, “Do not service for a present”.

Di Indonesia, korupsi mulai terjadi sejak zaman kerajaan. Bahkan, VOC bangkrut pada awal abad ke-20 akibat korupsi yang merajalela di tubuhnya. Setelah proklamasi kemerdekaan, banyak

⁹ Robert C. Tilman. “Emergence of Black Market Bureaucracy: Administration, Development and Corruption in the New States”, dalam “Corruption”, Robert Klitgaard, University of California Press, 1988, hlm. 7.

Noonan, John, T. Jr. “Bribes”, New York Macmillan, 1984 dalam Vito Tanzi “An Arround The World”, IMF Papers, Vol 45, No. 4 Desember 1998, hlm. 1.

Yayed Hussein Alatas, “*The Sociolog of Corruption: The Nature, Function, Couse, ention of Corruption*”, dalam Controlling Corruption, Robert Klitgaard, hlm. 7.

Edith Hamilton and Hutington Cairns “The Laws”, dalam “Controlig Corruption”, Klitgaard, University of California Press, 1988, hlm. 7.



petinggi Belanda yang kembali ke tanah airnya, posisi kosong mereka kemudian diisi oleh kaum pribumi pegawai pemerintah Hindia Belanda (*ambtenaar*) yang tumbuh dan berkembang di lingkungan korup. Kultur korupsi tersebut berlanjut hingga masa pemerintah Orde Lama. Di awal pemerintahan Orde Baru, Presiden Soeharto melakukan berbagai upaya untuk memberantas korupsi. Terlepas dari upaya tersebut, Presiden Soeharto tumbang karena isu korupsi. Perjalanan panjang korupsi telah membuat berbagai kalangan pesimistis akan prospek pemberantasan korupsi, baik di Indonesia maupun di berbagai belahan dunia.

Dalam dua dekade terakhir, dunia mulai memandang korupsi sebagai isu penting. Berbagai inisiatif untuk memerangi korupsi dilakukan mulai dari tingkat nasional, regional hingga level internasional. Pandangan bahwa korupsi mendorong pertumbuhan ekonomi mulai ditinggalkan banyak kalangan, karena masalah korupsi di pandang sebagai permasalahan multidimensional (politik, ekonomi, sosial, dan budaya). Perubahan cara pandang dan pendekatan terhadap korupsi, yang diikuti dengan menjamurnya kerja sama antar bangsa dalam isu ini menyamai optimisme bahwa perang melawan korupsi adalah perang yang bisa kita menangi.

Saat ini telah menjadi suatu kenyataan di mana masyarakat nasional telah melihat korupsi adalah masalah serius di banyak



negara Asia.¹³ Begitu seriusnya, perkembangan korupsi telah mengancam stabilitas dan keamanan masyarakat nasional dan internasional, melemahkan institusi dan nilai-nilai demokrasi dan keadilan, serta membahayakan pembangunan berkelanjutan dan penegakan hukum.¹⁴ Dalam pandangan Peter Eigen, sampai batas-batas tertentu, korupsi tidak saja mengancam lingkungan hidup, hak asasi manusia, lembaga-lembaga demokrasi, tetapi juga menghambat pembangunan dan memperparah kemiskinan jutaan orang di seluruh dunia.¹⁵

Di Indonesia, misalnya, dari waktu ke waktu, perkembangan tindak pidana korupsi sudah begitu meluas dalam masyarakat. Perluasan itu tidak hanya dalam jumlah kerugian keuangan negara dan kualitas tindak pidana yang dilakukan, tetapi korupsi semakin sistematis dan meluas sehingga menimbulkan bencana terhadap perekonomian nasional.¹⁶

Dalam sudut pandang hak asasi manusia, tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat. Karenanya, tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa (*ordinary crime*)

¹³ Jon ST Quah, Causes and Cosequences of Corruption in Southeast Asia: Analysis of Indonesia, the Philipines & Thailand, dalam *Asian Jurnal of Public Administration*, 2003, Vol 25, No. 2.

¹⁴ Romli Atmasasmita, *Strategi dan Kebijakan Pemberantasan Korupsi Pasca Konvensi PBB Menentang Korupsi Tahun 2003*, makalah disampaikan dalam Diskusi menjelang Pengadilan Antikorupsi di Indonesia”, diselenggarakan oleh British 5-16 September, di Jakarta. 2004

Peter Eigen, Pengantar, dalam Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi: Sistem Integritas Nasional*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003.

bandingkan dengan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.



melainkan digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*).

Saldi Isra juga berpendapat bahwa “Sepanjang yang bisa diamati, praktik korupsi sudah begitu meruyak di Indonesia. Begitu parahnya, bentuk penyalahgunaan wewenang itu malah dianggap sebagai sebuah praktik yang lumrah”.¹⁷ Melihat kondisi itu, tidak heran kalau dalam tiga tahun terakhir lembaga riset *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) selalu menempatkan Indonesia sebagai juara korupsi di Asia. Predikat serupa datang pula dari *Transparency International* yang selalu menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara terkorup di dunia.¹⁸

Oleh karena itu, menjadi sebuah keniscayaan jika satu tuntutan gerakan reformasi adalah membasmi Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang dikenal dengan slogan “Basmi KKN”. Tuntutan ini muncul sebagai reaksi terhadap berbagai penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan di masa lampau sehingga menjerumuskan Indonesia ke peringkat salah satu negara terkorup di dunia. Lebih dari satu dekade bola salju reformasi telah digulirkan, akan tetapi pemberantasan KKN seolah berjalan di tempat.

Salah satu kendala dalam pemberantasan korupsi adalah mengenai cara melakukannya yang semakin canggih sehingga hukum



Saldi Isra, Menangani Korupsi: Model Percontohan dari Sumatra Barat, makalah disampaikan dalam *Siri Syarahan Umum* Internasional Institute of Policy and Management (INPUMA) X, Fakultas Ekonomi dan Pentadbiran Malaya, 28 Maret 2007, Kuala Lumpur-Malaysia.
Masyarakat Transparansi Indonesia, *Di Balik Palu Mahkamah Konstitusi*, 2005.

sering ketinggalan zaman dan tidak dapat menanggulangi berbagai kejahatan dimensi baru termasuk korupsi. Padahal, hukum adalah sebuah sistem yang terdiri atas sub-subsistem saat terjadi kekosongan atau kekurangan pada suatu sub sistem, akan diisi atau dilengkapi oleh sub sistem lainnya. Selain itu keseriusan aparat dalam menanggulangi korupsi menjadi kendala tersendiri dalam pemberantasan korupsi di Indonesia.

Memasuki abad ke-21, di kalangan masyarakat internasional termasuk Indonesia muncul kesamaan visi dan kesepakatan untuk saling bekerja sama dalam pemberantasan praktik-praktik korupsi. Hal ini dibuktikan dengan ditandatanganinya deklarasi pemberantasan korupsi di Lima, Peru pada 7-11 September 1997 dalam konferensi antikorupsi yang dihadiri oleh 93 negara.¹⁹ Deklarasi tersebut kemudian dikenal dengan *Declaration of the 8th International Conference Against Corruption* yang meyakini bahwa korupsi merusak tatanan moral masyarakat, mengingatk hak-hak sosial dan ekonomi, terutama kalangan kurang mampu dan lemah. Demikian pula korupsi dianggap mereduksi demokrasi, merusak aturan hukum yang merupakan dasar dari setiap masyarakat, memundurkan pembangunan, dan menjauhkan masyarakat dari manfaat kompetisi yang *fair* dan terbuka.



¹⁹International Conference Against Corruption, “*Declaration of the International Conference Against Corruption*”, signed in Lima, Peru, 11 September 1997.

Selain itu, konferensi juga mempercayai bahwa memerangi korupsi adalah urusan setiap orang dari setiap masyarakat. Memerangi korupsi mencakup pula mempertahankan dan memperkuat nilai-nilai etika dalam masyarakat. Karena itu sangat penting untuk menumbuhkan kerja sama di antara pemerintah, masyarakat sipil, dan pihak swasta. Masyarakat sipil berperan dalam menghilangkan resistensi yang muncul dari pihak-pihak yang pro *status quo* dan untuk memobilisasi masyarakat umum guna mendorong reformasi pemberantasan korupsi. Perkembangan berikutnya, melalui *AD HOC Committee for The Negotiation of The United Nations Conventions Against Corruption* sejak 1 Oktober 2003, lebih kurang 107 negara telah menyetujui korupsi sebagai *transnational crime*. Indonesia termasuk salah satu negara yang telah menyetujui *Convention Against Corruption* yang diselenggarakan di Wina tersebut²⁰.

Dalam kaitannya dengan pemberantasan korupsi saat ini di Indonesia ada beberapa pertanyaan penting yang akan dibahas dalam tulisan ini. *Pertama*, apa yang dimaksudkan dengan korupsi. *Kedua*, apakah kerangka hukum yang ada sudah cukup memadai dalam memberantas korupsi. *Ketiga*, bagaimana strategi pemberantasan korupsi yang efektif.



Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Bandung: Mandar Maju, 2004, hlm. V.

Kejahatan korupsi memiliki beberapa sifat khusus. *Pertama*, korupsi adalah salah satu bentuk *white collar crime*.²¹ *Kedua*, korupsi biasanya dilakukan secara berjamaah, dalam kata lain merupakan bentuk kejahatan terorganisasi.²² *Ketiga*, korupsi biasanya dilakukan dengan modus operandi yang canggih sehingga sulit pembuktiannya. Oleh karena itu pemberantasan korupsi yang sudah akut, dirasakan tidak cukup hanya dengan perluasan perbuatan yang dirumuskan sebagai korupsi serta cara-cara yang konvensional. Diperlukan metode dan cara tertentu agar mampu membendung meluasnya korupsi, di antaranya dengan menetapkan kejahatan korupsi sebagai kejahatan luar biasa, sehingga pemberantasannya tidak lagi dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa pula.

Dengan demikian kerangka hukum pemberantasan tindak pidana korupsi tidak hanya sebatas substansi dari tindak pidana korupsi semata, namun, lebih dari itu, kerangka hukum tersebut juga mengatur cara-cara dalam memberantas korupsi. Dengan kata lain, undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi ruang

²¹ Istilah ini dikemukakan oleh Sutherland. Secara lengkap dikatakan olehnya. "*white collar crime is crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation*". Lihat selanjutnya dalam Ellen S. Podgor, *White Collar Crime*, West Publishing, 1993, hlm. 1.

²² Kejahatan terorganisasi adalah terjemahan dari *organized crime* yang di kalangan komunitas China dikenal sebagai *secret*. Lebih jauh Francis Ianni mendefinisikan *organized crime* sebagai, "*....secret criminal organizations like the Italian- or Sicilian Mafia families are not formal organizations like governments or corporations. That are not rationally structured into statuses and functions in "maximize profits" and carry out tasks efficiently. Rather, they are transitional teams, organized by action and by cultural values which have nothing to do with bureaucratic virtue...*". Lihat J.E. Sahetapy, "Kejahatan Gotong Royong", Makalah Panel Fakultas Hukum, 22 November 1997, hlm. 1.



lingkupnya disusun menyangkut hukum pidana materiil dan hukum pidana formal. Sebagaimana pembagian hukum pidana secara umum seperti diutarakan van Hamel,²³... *strafrecht omvat naar de gangbare onderscheiding twee deelen, een materieel en een formeel*".

Adapun yang berkaitan dengan hukum pidana materiil dalam undang-undang pemberantasan korupsi hanya menyangkut dua hal, yakni perbuatan-perbuatan pidana yang dikualifikasikan sebagai korupsi maupun perbuatan pidana lainnya yang terkait dengan tindak pidana korupsi dengan sanksi pidana atau ketentuan pidananya.

Terhadap ketentuan pidana atau sanksi pidana, dalam rangka menciptakan *generale preventie*, maka *stelsel* pemidanaan yang digunakan adalah *indeterminate sentence*. Hal ini sesuai dengan tujuan dari pemidanaan itu sendiri sebagaimana yang dikemukakan oleh Vos bahwa tujuan pokok pidana adalah pencegahan yang ditujukan kepada semua orang agar tidak melakukan perbuatan yang mengganggu ketertiban masyarakat. Secara tegas dinyatakan oleh Vos.²⁴

"Relatieve theorieën. Deze zoeken de rechtsgrond van de straf in de handhaving der maatschappelijke orde en bijgevolg is het doel der straf preventie der misdaad... De generale-preventie gedachte wil de straf doen dienen om in het algemeen ieder van het begaan van delicten terug te houden..."



S.A. Van Hamel, *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlansche Strafrecht*.
Bakker, De Erven F. Bohn Haarlem & Gebr. Belinfantes-Gravenhage, 1913, hlm. 4.
Vos, *Leerboek Van Nederlands Strafrecht*, Derde Heziene Druk, H.D. Tjeenk
Geloof N.V. – Haarlem, 1950, hlm. 13.

Senada dengan Vos adalah Anslem von Feuerbach yang mengemukakan teori *psychologische dwang*.²⁵ Artinya, adanya ancaman pidana bagi orang yang melanggar hukum akan memberikan tekanan kepada seseorang yang akan berniat berbuat jahat. Dengan demikian kejahatan dapat dicegah.

Perbuatan tindak pidana korupsi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, sehingga tindak pidana korupsi tidak dapat lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa (*ordinary-crimes*) melainkan telah menjadi kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crimes*). Oleh karena itu dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa (*extra-ordinary enforcement*). Abdullah Hehamahua sebagai mana dikutip Ermansjah Djaja, menyatakan:²⁶

Korupsi di Indonesia sudah tergolong *extra ordinary crimes* karena telah merusak, tidak saja keuangan negara dan potensi ekonomi negara, tetapi juga telah meluluhlantakkan pilar-pilar sosio budaya, moral, politik dan tatanan hukum dan keamanan nasional. Oleh karena itu pola pemberantasannya tidak bisa hanya oleh instansi tertentu dan tidak bisa juga dengan pendekatan parsial. Ia harus dilaksanakan secara komprehensif dan bersama-sama, oleh lembaga penegak hukum, lembaga masyarakat, dan individu masyarakat. Untuk maksud itu, kita harus mengetahui secara persis peta korupsi di Indonesia dan apa penyebab utamanya.

Seperti seorang dokter sebelum memberi terapi (pengobatan) kepada pasiennya, harus mengetahui lebih dahulu apa diagnosa penyakitnya. Diagnosa yang tepat membuat terapi yang dilakukan akan berhasil, Tetapi jika diagnosa salah, terapi yang diberikan tidak saja gagal, malah menambah parah pasien tersebut. Demikian pula masalah korupsi di Indonesia.

h. J. Enschede', *Beginnselen van Strafrecht*, Kluwer Deventer, 2002, hlm. 12.
ibid., hlm. 13.



G. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka peneliti dapat merumuskan permasalahan disertasi ini, sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi prinsip kehati-hatian dalam penyaluran kredit pada Bank Pemerintah ?
2. Mengapa kualitas kredit menjadi macet pada Bank Pemerintah dan berimplikasi tindak pidana korupsi ?
3. Bagaimana upaya pencegahan dan penindakan kredit macet pada Bank Pemerintah yang berimplikasi tindak pidana korupsi.

H. Tujuan Penelitian

Tujuan diadakannya penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji bagaimana penerapan prinsip kehati-hatian dalam penyaluran kredit pada bank pemerintah;
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penyebab menurunnya kualitas kredit menjadi macet pada bank pemerintah dan berimplikasi tindak pidana korupsi.
3. Untuk menentukan upaya pencegahan dan penindakan yang dapat dilakukan atas terjadinya kredit macet pada bank pemerintah yang berimplikasi sebagai tindak pidana korupsi.

I. Manfaat Penelitian



Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan distribusi nyata dalam hal :

1. Manfaat teoritis, sebagai sumbangan pemikiran untuk mengembangkan wawasan dan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan penyaluran kredit pada bank pemerintah guna mengetahui faktor-faktor penyebab terjadinya tindak pidana korupsi.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis berupa sumbangan pemikiran kepada pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas pada bank dengan status BUMN/BUMD, untuk menentukan upaya yang tepat dalam mencegah terjadinya kredit macet pada bank pemerintah yang berimplikasi terjadinya Tindak Pidana Korupsi.

J. Orisinilitas Penelitian

Mengenai tulisan / disertasi yang berjudul “Tindak Pidana Korupsi Dalam Penyaluran Kredit Pada Bank Pemerintah”, maka untuk dapat memberikan perbandingan terhadap hasil penelitian ini maka peneliti melakukan perbandingan terhadap 2 (dua) disertasi terdahulu antara lain adalah:

1. Dr. Wahjono S.H., M.H., dengan judul disertasi Pembinaan dan Pengawasan Bank Indonesia dalam Mencegah Bank Bermasalah dan Tindak Pidana Perbankan serta Tindak Pidana Dibidang Perbankan. Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2011.



Dalam disertasi beliau mengemukakan bahwa perbankan merupakan nadi perekonomian dari suatu Negara; dan kepercayaan masyarakat merupakan jiwa industri perbankan. Bank sebagai lembaga penghimpun dan penyalur dana, telah menjadikan bank tergantung kepada kesediaan masyarakat untuk menempatkan dana, telah menjadikan bank tergantung kepada kesediaan masyarakat menempatkan dana di bank sehingga dapat digunakan untuk membiayai kegiatan produktif. Akan tetapi yang terjadi saat ini adalah terjadinya penyalahgunaan kewenangan dalam hal pengelolaan perbankan saat ini, di mana bank telah dijadikan alat untuk menjalankan bisnis politik. Penyelewengan ini sebagaimana terjadi pada Bank Century, maupun bank-bank lainnya, secara otomatis berdampak pada ketidakpercayaan masyarakat terhadap Pemerintah. Untuk dapat menegakkan perbuatan tersebut, yang harus diperhatikan adalah penegakan hukum dengan menerapkan tidak hanya pada Undang-Undang Perbankan saja (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009). Namun yang juga harus ditegakkan adalah dengan cara penerapan terhadap Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi.



Namun kesemua Undang-Undang sebagaimana disebutkan, apabila Pemerintah, maupun pelaksana peraturan perundang-undangan tidak memiliki moral untuk dapat menjalankan peraturan tersebut tanpa keberpihakan kepada penguasa atau pejabat-pejabat tertentu, maka apapun bentuknya/sebagus apapun peraturan tersebut, tidak akan dapat dipergunakan jika tidak memiliki moral yang baik.

Bila bentuk-bentuk moralitas politik masih membedakan antara demokratis dan anarkis, antara yang bijak dan alim, maka hipermoralitas politik tidak membedakan apa-apa. Bila bentuk-bentuk moralitas hukum masih membedakan antara benar dan salah atau antara adil dan curang, bentukbentuk hipermoralitas hukum tidak perlu membedakan apa-apa. Semua wacana ini menolak kategori-kategori moral ini karena apa yang diinginkan justru mempermainkan kategori-kategori tersebut. Wacana politik, ekonomi, dan hukum dalam masyarakat *postmodern* tidak lagi menjadi sebuah wacana tempat mengajarkan nilai-nilai moral, is sebaliknya menjadi tempat untuk mengajarkan dekonstruksi moral yang menghasilkan antagonisme moral, kontradiksi moral, dan kerancuan moral. Tidak ada lagi pegangan benar atau salah, tidak ada lagi acuan baik atau buruk, tidak ada lagi batas moral dan mmoral. Semuanya seakan bercampur aduk, tumpang tindih, dan saling menyilang di dalam kegalauan moral (*moral chaos*).



Moralitas berada di dalam jurang yang paling rendah ketika batas-batas moral itu sendiri dianggap tidak ada lagi. Akibatnya, muncul objeksi moral, yaitu sebuah situasi di mana hukum dan moralitas berada pada titik nadir. Objeksi moral adalah sebuah situasi ketika kehinaan dianggap kebanggaan, dosa dianggap sebagai satu kemenangan, kemabukan dianggap sebagai satu kebesaran, kegilaan dianggap sebagai kebenaran, dan kesadisan dianggap sebagai satu kesucian. Singkatnya, hal itu terjadi karena adanya ketidakacuhan moral (*moral indifference*), penolakan moral (*immorality*), dan ambiguitas moral (*moral ambiguity*) yang disebabkan karena garis demarkasi moral itu sendiri telah dilewati. Hal itu harus dikendalikan karena sejarah mengajarkan bahwa apa pun yang bertumbuh ke arah titik ekstrem pada hakekatnya is berkembang menuju titik "penghancuran diri sendiri" (*self destruction*).

Dalam hal ini, setiap tapal batas, khususnya tapal batas moral harus tetap ada yang menjaga. Ketika tapal batas moral itu dikendalikan oleh sistem ekonomi (khususnya kapitalisme global), batasan-batasan itu sendiri terlindas oleh mesin hasrat kapitalisme (*capitalism of desiring machine*) yang sarat janji kesenangan, kegairahan, dan ekstasi. Ketika batas-batas moral itu dikendalikan oleh mesin politik, batas-batas moral itu terlindas oleh hasrat politik yang sarat kepalsuan, tipu daya, dan kekerasan.



Hukum adalah wacana di mana pengendalian hasrat merupakan salah satu pondasinya yang utama. Oleh karena itu mengendalikan batas-batas moral melalui mesin-mesin hukum merupakan harapan masa depan yang pantas untuk diperjuangkan di dalam masyarakat global yang penuh dengan tipu daya, kepalsuan, dan kesemuan.

Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Apabila melihat penegakan hukum dalam dunia usaha perbankan, maka secara yuridis formal hal ini seharusnya setiap bentuk kejahatan di bidang perbankan baik yang dilakukan oleh Pemilik Bank maupun oleh karyawan Bank atau oleh nasabah yang seharusnya dapat diatasi dengan cara menerapkan hukum sesuai dengan perbuatannya, baik tindak pidana umum, tindak pidana korupsi, atau tindak pidana perbankan. Jika penegakan hukum tersebut diterapkan sesuai dengan tingkat kejahatan yang dilakukan, maka kejahatan perbankan akan dapat ditekan, sehingga pada akhirnya dapat menjamin perkembangan bank tersebut, dan pada akhirnya dapat memajukan perekonomian Nasional.

Pemerintah Indonesia dalam upaya menjaga stabilisasi ekonomi, khususnya di sektor perbankan berupaya untuk dapat menegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana perbankan, di satu sisi, sedangkan pada sisi lainnya terjadinya krisis perbankan



disebabkan karena krisis moneter dunia yang berkepanjangan, dan dialami oleh sebagian besar Negara.

Agar dapat terciptanya dunia usaha perbankan yang handal maka dalam pengelolaan Pemerintah harus independen dengan memberikan kebebasan kepada Komisaris dan Dewan Direksi untuk melakukan pengelolaan bank-bank tersebut dari cengkraman politik. Pengelolaan terhadap bank dengan menerapkan prinsip-prinsip "*Good Corporate Governance*" sebagai perwujudan usaha perbankan yang sehat, dan bersih dan unsur-unsur kepentingan individu.

2. DR. Atja Sondjaja, SH.MH dengan judul disertasi *Penyelesaian Sengketa Kredit Macet Bank BUMN Berdasarkan Keadilan dalam Perspektif Sistem Peradilan Indonesia*. Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Jayabaya, Jakarta, 2012.

Penyelesaian kredit bermasalah atau NPL selain dilakukan melalui restrukturisasi, hapus buku (*write off*) atau hapus tagih, untuk Bank Persero melalui mekanisme sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN), yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 (Undang-Undang 49Prp/1960). Dengan adanya Undang-Undang 49Prp Tahun 1960, bagi bank-bank pemerintah memperoleh lebih banyak kemudahan apabila dibandingkan dengan bank-bank swasta. Penyelesaian piutang bermasalah



pada bank swasta adalah melalui gugatan di Pengadilan Negeri, kecuali apabila kredit tersebut dijamin dengan suatu agunan kebendaan seperti gadai, fidusia, hipotik atau hak tanggungan. Agunan tersebut dapat dilakukan parate eksekusi. Namun, jika ternyata hasil lelang tersebut tidak dapat menutupi seluruh sisa utang debitor, maka sisa piutang bank menjadi piutang konkuren.²⁷

Penyelesaian kredit yang diberikan Bank Persero tunduk pada Undang-Undang Nomor 49/Prp Tahun 1960. Hal ini ditegaskan dalam butir b pertimbangan Undang-Undang Nomor 49/Prp Tahun 1960 bahwa untuk kepentingan keuangan negara maka hutang kepada negara atau badan-badan, baik yang langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara, perlu segera diurus. Kredit yang disalurkan adalah termasuk dalam kategori piutang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Menurut Undang-Undang 49Prp Tahun 1960, penyelesaian piutang BUMN harus diserahkan kepada PUPN. Namun dalam praktik, penyelesaian piutang yang dibebani dengan Hak Tanggungan ada yang diserahkan ke Pengadilan Negeri, sedangkan yang tidak dibebani Hak Tanggungan akan diproses langsung oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang (KPKNL). Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Undang-Undang 40 Tahun 2007) dan



Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Undang-Undang 1 Tahun 2004) dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, apakah piutang Bank BUMN melalui PUPN, perlu dikaji karena apakah piutang bank BUMN merupakan piutang negara, karena kekayaan negara yang telah dipisahkan oleh negara pada badan hukum perseroan tersebut, apakah merupakan aset BUMN atau merupakan aset negara. Hal ini perlu dikaji agar bank-bank BUMN memiliki *playing field* yang sama dengan bank swasta lainnya dalam penyelesaian kredit bermasalah serta mendorong bank BUMN memberikan kontribusi yang optimal dalam pembiayaan kredit sektor riil.²⁸

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (Undang-Undang 1 Tahun 2004) secara tegas menetapkan pengertian/batasan Piutang Negara maupun Piutang Daerah yang meliputi jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dan/atau hak Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah. Pengertian Piutang Negara/Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang 1 Tahun 2004 tersebut juga menjadi landasan dalam pengaturan penghapusan Piutang



pid, hlm. 4

Negara/Daerah yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah (PP 14 Tahun 2005).

Dari kedua disertasi tersebut secara khusus membahas mengenai kredit macet dalam tindak pidana perbankan serta tindak pidana di bidang perbankan dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/BUMD berdasarkan sistem peradilan pidana di Indonesia dengan tidak menyingung masalah korupsi sebagaimana yang dibahas dalam disertasi peneliti saat ini.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Grand Theory: Teori Negara Hukum

Konsep *rechtsstaats* pada dasarnya bersandar pada sistem hukum Eropa Kontinental yang mulai dikenal pada abad ke-17 sebagai bentuk perlawanan terhadap situasi politik pada waktu itu dimana *absolutisme* kekuasaan raja (penguasa) menjadi sistem pemerintahan yang dominan. *Reschsstaats* tidak hadir secara tiba-tiba karena niat tulus raja (penguasa), melainkan melalui sejarah pergulatan sistem sosial. Negara-negara Eropa sebelum abad 17 diwarnai oleh keambrokan sistem sosial yang berlangsung secara susul menyusul dari sistem sosial satu ke sistem sosial lainnya. Dimulai dari feodalisme, *staendestaat*, negara absolut dan selanjutnya menjadi negara konstitusional. Eropa sebagai ajang persemaian negara hukum membutuhkan waktu tidak kurang dari sepuluh abad, sebelum kelahiran *rule of law* dan negara konstitusional. Masing-masing keambrokan sistem sosial tersebut memberi jalan kepada lahirnya negara hukum modern. Perancis, negara ini harus membayar mahal untuk bisa menjadi negara konstitusional, antara lain diwarnai dengan pemenggalan kepala raja dan penjebolan penjara Bastille. Belanda, harus memeras negeri jajahan (Indonesia) dengan cara



mengintroduksi sistem tanam paksa (*kultur stelsel*) supaya bisa tetap hidup (*survive*). Hanya dengan pemaksaan terhadap petani di Jawa untuk menanam tanaman tertentu dan pengurusan hasil pertanian. Belanda bisa berjaya kembali. Amerika Serikat harus mengalami perang saudara sebelum berjaya sebagai negara besar dan kuat.²⁹

Menurut Jimly Asshidiqi³⁰ ide negara hukum selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *kratien* dalam istilah demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* berarti kekuasaan. Maka yang menjadi faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum, sehingga istilah *nomocracy* tersebut berkaitan hukum sebagai kekuasaan tertinggi.

Beberapa ahli hukum yang mengembangkan konsep atau teori *rechhtsstaat* antara lain Immanuel Kant dan Frederisch Julius Stahl, sedangkan konsep atau teori *the rule of law* mulai dikenal dalam sistem hukum *Anglo Saxon* pada tahun 1885 setelah Albert Venn Dicey menerbitkan bukunya *Introduction to Study of the Law*



²⁹ Sudjito bin Atmoredjo, *Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila*. Makalah Kongres Pancasila, Mahkamah Konstitusi RI dan Universitas Gadjah Mada, 30 - 1 April 2004, Yogyakarta, hlm. 4.

³⁰ Jimly Asshidiqi, *Cara Negara Hukum Indonesia*. Pidato Orasi Ilmiah Pada Wisuda Hukum FH Universitas Srwijaya, Palembang 23 Maret 2004. Dimuat dalam *Komunikasi Simbur Cahaya* No. 25 Tahun IX Mei 2005, hlm. 166.

of the Cinstitution. Pada perkembangan selanjutnya konsep atau teori *the rule of law* bersandar pada dua sistem hukum, yaitu *Anglo Saxon Law System* dan *Common Law System*.³¹ Selain *rechtsstaat* dan *rule of law*, istilah negara hukum juga dikenal dengan nama lain yaitu *nomocrasi* Islam yang diterapkan di negara-negara berideologi komunis dan negara hukum Pancasila yang dikenal di Indonesia.

Immanuel Kant berpendapat bahwa konsep negara hukum yang berfungsi dan bertujuan untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat (*rust en order*) yang dikenal dengan istilah negara penjaga malam (*nacht wakerstaat*). Menurut Ferdinant Lassale teori ini hanya semata-mata bersifat negatif dan mencegah kekacauan dalam kehidupan masyarakat yang bersumber pada kekuasaan sebagaimana halnya pada pemerintahan raja yang mutlak. Dengan demikian belum mencerminkan teori negara hukum sesungguhnya yang berangkat dari keinginan melepaskan diri dari kekuasaan raja (penguasa) yang tanpa batas (*absolutisme*).³² Konsep negara hukum secara lebih jelas dikemukakan oleh Julius Stahl (Jerman) yang memberikan karakteristik dari suatu negara hukum, yaitu adanya perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia, adanya



reen Mind Community, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, a, 2008, hlm. 39.
ukhtie Fadjar, *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, a, 2016, hlm. 27.

pembagian kekuasaan sehingga tidak tersentralisasi pada satu orang atau satu badan saja, pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*) dan jika pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya melakukan pelanggaran hak asasi manusia (masyarakat), maka harus diselesaikan melalui suatu pengadilan administrasi (Pengadilan Tata Usaha Negara).³³ A.V. Dicey mewakili konsep *the rule of law* (*Anglo Saxon Law System*) dalam buku yang berjudul *Introduction to Study of the Law of the Constitution*, mengatakan:

*"...in the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power, and excludes the existence of arbitrariness, of prerogative, or event of wide discretionary authority on the part of the government. It means, again, equality before the law, or equal subjection of all classes to the ordinary law of land administered by the ordinary law courts; lastly, may be used as a formula for expressing the fact that with us the law of the constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individual, as defined and enforced by the courts."*³⁴

A.V. Dicey setidaknya memberikan 3 (tiga) kriteria dari konsep *the rule of law*. *Pertama*, keharusan hanya supremasi *absolut* atau keunggulan dari hukum untuk membatasi kekuasaan pemerintah (penguasa) dan tindakan-tindakan negatif yang mungkin dilakukan oleh pemerintah (penguasa). *Kedua*, adanya prinsip persamaan di hadapan hukum yang berlaku bagi semua anggota masyarakat, tidak terkecuali orang-orang yang sedang



³³ Zuhary M. Tahir, *Negara Hukum*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992, hlm. 74.
³⁴ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law the Constitution*, Macmillan London, 1971, hlm. 202-203.

memegang kekuasaan pemerintahan. *Ketiga*, konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang sudah dan sejak manusia dilahirkan (hak asasi manusia). Menurut Mukhtie Fadjar, elemen penting dari sebuah negara hukum, adalah adanya asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM), asas legalitas, asas pembagian kekuasaan negara, asas peradilan yang bebas dan tidak memihak, asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi dan asas konstitusional. Ketujuh ciri tersebut merupakan syarat mutlak bagi sebuah negara hukum secara material. Tujuan bernegara hukum (*welfare state*) tidak mungkin dapat dicapai apabila ciri-ciri atau asas-asas tersebut tidak terpenuhi.³⁵

Hukum adalah pedoman penting dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Sejatinya hukumlah yang memimpin penyelenggaraan kehidupan bernegara bukan individu atau badan-badan tertentu (*the rule of law and not of man*). Hukum harus dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, karena pada dasarnya supremasi hukum dan kedaulatan hukum bersumber dari kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat.³⁶

Cita negara hukum menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam Pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia



Mukhtie Fadjar, *Op.Cit.*, hlm. 43.
Timly Asshidiqi, *Konstitusi dan Konstitusional Indonesia*, Jakarta: Setjen dan Badan Mahkamah Agung RI, 2006, hlm. 69.

menganut ide *rechtsstaat*, bukan *machtsstaat*. Dalam konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) tahun 1949, ide negara hukum itu bahkan tegas dicantumkan. Demikian pula dalam UUDS tahun 1950, kembali rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas. Oleh karena itu dalam Perubahan Ketiga Tahun 2001 terhadap UUD 1945 ketentuan mengenai ini kembali dicantumkan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan sebagai berikut: "Negara Indonesia adalah Negara Hukum".³⁷

Konsep negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dapat dilihat secara material dan yuridis formal. Secara material negara hukum Pancasila didasarkan pada paradigma bangsa Indonesia dalam bernegara yang bersifat integralistik khas Indonesia, yaitu berasas kekeluargaan yang bermakna keutamaan bagi rakyat, penghargaan terhadap harkat dan martabat manusia dan keberlakuan hukum yang berfungsi memberikan pengayoman untuk tegaknya demokrasi, keadilan sosial dan perikemanusiaan.³⁸ Ciri-ciri dari negara hukum Pancasila tersebut terdiri dari Pancasila dijadikan sebagai sumber dari segala sumber hukum; Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara (pasca amendemen ke-3

UUD 1945 tahun 2001), MPR tidak lagi disebut sebagai lembaga

³⁷ Muly Asshidiqi, *Ibid.*, hlm. 177.

³⁸ Admo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*. Ind-Hill Co, Jakarta, 1989, hlm. 155.



tertinggi negara; Anggota MPR terdiri dari Anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum; Kewenangan MPR adalah mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar, melantik Presiden dan Wakil Presiden dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatan menurut Undang Undang Dasar),³⁹ pemerintah diselenggarakan berdasarkan konstitusi (hukum dasar), persamaan kedudukan dihadapkan hukum bagi semua warga negara dan adanya kekuasaan kehakiman yang independen,⁴⁰ Jimly Asshidiqi dengan berpedoman dengan UUD 1945, merumuskan dua belas prinsip pokok dari negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*) dalam arti sebenarnya pada negara-negara modern khususnya di Indonesia, yaitu:

- a. Supremasi hukum (*supremacy of law*). Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakekatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.
- b. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative actions*, guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok



PR sebagai lembaga tertinggi Negara tidak lagi menjadi ciri Negara hukum, setelah amandemen ketiga UUD 1945. Keterangan dalam kurung oleh penulis an Pasal 2 dan Pasal 3 UUD 1945. *id.*, hlm. 156-158.

masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui *affirmative action* yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

- c. Asas legalitas (*due process of law*). Setiap negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due pocess of law*) yaitu bahwa segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan aministrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures (regels)*.
- d. Pembatasan kekuasaan. Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
- e. Organ-organ eksekutif independen. Pembahasan terhadap kekuasaan di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan.
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak. Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Hakim dalam menjalankan tugas judisialnya tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).
- g. Peradilan tata usaha negara. Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Setiap negara hukum harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalkannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.
- n. Peradilan tata negara (*constitutional court*). Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsikan



- gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketata-negaraannya. Pentingnya Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi.
- i. Perlindungan Hak Asasi Manusia. Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis.
 - j. Bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*). Dianut dan dipraktekkan prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.
 - k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*). Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang dilembagakan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.
 - l. Transparansi dan kontrol sosial. Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.⁴¹

Ide negara hukum yang dicita-citakan bangsa Indonesia dapat dilacak dari Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945. Tujuan negara hukum Indonesia sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea Ke-4, adalah:

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang



Asshidiqi, *Op.Cit.*, hlm. 169-176.

berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia yang berbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia”.

Tujuan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia menganut negara kesejahteraan (*welfare state*) dan menjadi tugas dari pemerintah dan rakyat Indonesia untuk mencapainya. Secara konstitusional pedoman utama yang harus diikuti adalah UUD 1945. Berkenaan dengan hal ini Jimly Asshidiqie, mengatakan:

“UUD 1945 telah memberikan kerangka susunan kehidupan berbangsa dan bernegara. Norma-norma dalam UUD 1945 tidak hanya mengatur kehidupan politik tetapi juga kehidupan ekonomi dan sosial. Hal ini karena para pendiri bangsa menghendaki bahwa rakyat Indonesia berdaulat secara penuh, bukan hanya kedaulatan politik. Maka UUD 1945 merupakan konstitusi politik, konstitusi ekonomi dan konstitusi sosial yang harus menjadi acuan dan landasan secara politik, ekonomi, dan sosial, baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), ataupun pasar (*market*). Sebagai konstitusi politik, UUD 1945 mengatur masalah susunan kenegaraan, hubungan antara lembaga-lembaga negara, dan hubungannya dengan warga negara. Hal ini misalnya diatur dalam Bab I tentang Bentuk Kedaulatan; Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat; Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara; Bab V tentang Kementerian Negara; Bab VI Pemerintahan Daerah; Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat; Bab VII A tentang Dewan Perwakilan Daerah; Bab VII B tentang Pemilu, Bab VIII tentang Hal Keuangan; Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan; Bab IX A tentang Kekuasaan Kehakiman; Bab IX tentang Wilayah Negara; Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk khususnya Pasal 26; Bab XA tentang Hak Asasi Manusia khususnya Pasal 281 ayat (5); Bab XII tentang



Pertahanan dan Keamanan Negara; Bab XV tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan; Bab XVI tentang Perubahan Undang Undang Dasar, Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan. Sebagai Konstitusi Ekonomi, UUD 1945 juga mengatur bagaimana sistem perekonomian nasional seharusnya disusun dan dikembangkan. Ketentuan utama UUD 1945 tentang sistem perekonomian nasional dimuat dalam Bab XIV Pasal 33. Ketentuan tentang perekonomian nasional memang hanya dalam satu pasal yang terdiri dari lima ayat. Namun ketentuan ini harus dielaborasi secara konsisten dengan cita-cita dan dasar negara berdasarkan konsep-konsep dasar yang dikehendaki oleh pendiri bangsa. Selain itu sistem perekonomian nasional juga harus dikembangkan terkait dengan hak-hak asasi manusia yang juga mencakup hak-hak ekonomi, serta dengan ketentuan kesejahteraan rakyat. Sebagai konstitusi sosial, UUD 1945 mengatur tata kehidupan bermasyarakat terutama dalam Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk khususnya Pasal 27 dan Pasal 28, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia; Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan, dan Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Rakyat khususnya Pasal 34".⁴²

Mewujudkan cita-cita negara hukum demikian dalam kehidupan nyata di Indonesia tidak mudah. Ada banyak permasalahan yang menjadi hambatan dan tantangan. Satjipto Rahardjo mengatakan.

"Kalau pada tanggal 17 Agustus 1945 diproklamakan kelahiran Negara Hukum Republik Indonesia, maka yang ada dalam pikiran kita pada waktu itu adalah sejak hari pertama itu kita sudah menjadi negara hukum yang secara "tuntas sempurna" itu bagus, namun terlalu bagus sehingga sebetulnya kita bermimpi. Secara formal memang begitu, tetapi secara substansial perjalanan masih jauh. Membangun negara hukum adalah proyek yang amat besar. Memang sejak dijajah Belanda kita sebetulnya sudah hidup di suatu negara hukum, hanya waktu itu belum memiliki



my Asshidiqie, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Hukum Yang Demokrasi*, Pidato Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis Ke- XXI dan 2007 Universitas Daarul Ulum (UNISDA) Lamongan, tanggal 29 Desember 2007,

pengalaman sendiri, karena kita masih harus dipaksa, disuruh dan diperintah. Waktu itu kita lebih adalah sebagai bangsa yang dijajah daripada sebagai bangsa dari suatu negara hukum secara mandiri. Hal ini penting untuk direnungkan sebagai modal membangun bangsa dari suatu negara hukum, negara hukum tidak instan, tetapi harus dibangun. Negara hukum adalah konsep modern yang tidak tumbuh dari dalam masyarakat Indonesia sendiri tetapi "barang impor". Proses menjadi negara hukum bukan merupakan bagian dari sejarah sosial politik kita di masa lalu, seperti yang terjadi di Eropa. Negara hukum adalah bangunan yang dipaksakan dari luar (*imposed from outside*). Dengan demikian membangun negara hukum adalah membangun perilaku bernegara hukum, membangun suatu peradaban baru".⁴³

Sudjito bin Atmoredjo mencatat beberapa permasalahan yang dihadapi bangsa Indonesia untuk mewujudkan negara hukum dalam arti material (substansial) antara lain:

- a. Sejak proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 Indonesia telah lahir. Sejak kelahirannya itu telah diumumkan mengenai bentuk negara yaitu republik. Di samping itu secara eksplisit diumumkan pula bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*). Jadi secara formal Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), tetapi bernegara hukum tidak cukup pada tataran formal saja, melainkan harus diikuti dengan upaya-upaya mengisi negara hukum tersebut dengan berbagai perangkat dan perilaku hukum agar benar-benar menjadi negara hukum substansial.
- b. Secara empiris bangsa Indonesia belum memiliki banyak pengalaman bernegara hukum. Memang sejak dijajah Belanda maupun Jepang bangsa Indonesia sudah hidup bernegara hukum. Akan tetapi posisi pada saat itu bukan sebagai subyek pengelola, melainkan sebagai obyek penderita. Ketiadaan pengalaman bernegara hukum itu terbukti berpengaruh besar pada kesiapan bangsa ini ketika tiba-tiba harus mandiri dalam mengelola negara hukum.
- c. *Rechtsstaat* sebenarnya merupakan konsep negara modern yang khas Eropa. Konsep modern ini dibawa masuk ke Indonesia oleh Belanda melalui penjajahan. Belanda sendiri

Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2007, hlm.



mengalami kesulitan untuk memberlakukannya secara konsisten. Tindakan maksimal yang dapat dilakukan sekedar pencangkokan (transplantasi) hukum modern ke dalam sistem hukum adat yang telah berlaku maupun bagi golongan pribumi. Hukum modern tersebut diberlakukan bagi golongan Eropa dan Timur Asing, sementara itu bagi golongan pribumi tetap berlaku hukum adatnya masing-masing.

- d. Secara ideologis bangsa Indonesia sepakat untuk membangun negara hukum berciri Indonesia yaitu negara hukum berdasarkan Pancasila. Pancasila dijadikan sebagai sumber dari segala sumber hukum. Maka nilai-nilai Pancasila harus mewarnai secara dominan setiap produk hukum, baik pada tataran pembentukan, pelaksanaan maupun penegakannya.⁴⁴

2. Middle Theory : Teori Penegakan Hukum

Berbicara penegakan hukum, maka teori yang akan di kedepankan adalah melakukan pembaharuan hukum melalui komponen substansi hukum (*legal substance reform*), pembaruan struktur hukum (*legal structure reform*) dan pembaruan budaya hukum (*legal ethic and legal science/education reform*), di samping itu juga penegakan hukum seyogyanya, melakukan penegakan hukum dari aspek immateriil dalam hukum yaitu pembaruan budaya hukum, etika / moral hukum, aparatur penegak hukum, serta ilmu/pendidikan hukum. Aspek immateriil dari pembaruan hukum inilah yang seyogyanya lebih diutamakan apabila sasarannya adalah penegakan hukum dan pelaksanaan keadilan.



udjito bin Atmoredjo. *Op.Cit.*, hlm. 2.

Terlaksananya penegakan hukum tidak akan dapat lepas dari sistem hukum, sistem hukum memiliki 3 (tiga) komponen yakni:

- a. Struktur, yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakupi antara lain Kepolisian dengan para Polisinya, Kejaksaan dengan para Jaksanya, Pengadilan dengan para Hakimnya;
- b. Substansi, yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan.
- c. Kultur Hukum yaitu opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.⁴⁵

Lebih lanjut Ahmad Ali dalam menguak teori hukum dan teori peradilan, menambahkan 2 (dua) unsur sistem hukum yakni :

- a. Profesionalisme, yang merupakan unsur kemampuan dan keterampilan secara *person* dari sosok-sosok penegak hukum;
- b. Kepemimpinan, juga merupakan unsur kemampuan dan keterampilan secara *person* dari sosok-sosok penegak hukum, utamanya kalangan petinggi hukum. Hal ini penting, mengingat hubungan antara kepemimpinan atau *leadership*, menjadi faktor penentu dalam kesuksesan penegak hukum dalam menegakkan hukum dan keadilan di Indonesia.⁴⁶

3. Applied Theory : Teori Pembuktian

Aplikasi teori dalam penelitian ini adalah Teori pembuktian, untuk membuktikan implikasi pemberian kredit macet pada Bank Pemerintah yang dapat mengakibatkan terjadinya tindak pidana



Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika Suatu Pengantar*, Jakarta: Tata Nusa, 1971, h. 11-16
Ahmad Ali *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Kencana Pranada Group, Jakarta, 2010.

korupsi. Pembuktian secara arti umum menurut W.J.S Poerwadarminta diartikan sebagai, sesuatu hal peristiwa dan sebagainya yang cukup untuk memperlihatkan kebenaran sesuatu hal baik peristiwa maupun lainnya.

Dalam pengertian yuridis pembuktian adalah merupakan suatu bukti yang untuk meyakinkan akan kebenaran suatu dalil atau pendirian. Alat bukti, alat pembuktian, upaya pembuktian, *Bewijs Middel* adalah alat-alat yang digunakan untuk dipakai membuktikan dalil-dalil suatu pihak di muka pengadilan, misalnya: bukti-bukti tulisan, kesaksian, persangkaan, sumpah dan lain-lain. Bahwa selanjutnya, menurut Sudikno Mertokusumo pembuktian tidak lain memberi dasar-dasar yang cukup kepada Hakim yang memeriksa perkara yang bersangkutan guna memberi kepastian tentang kebenaran peristiwa yang diajukan. Lebih lanjut Sudikno mengungkapkan pembuktian mengandung tiga pengertian yaitu membuktikan dalam arti *logis*, membuktikan dalam arti *konvensional*, dan membuktikan dalam hukum acara mempunyai arti *yuridis*.

Andi Hamzah memberikan arti pembuktian dengan makna bahwa pembuktian merupakan segala sesuatu untuk meyakinkan kebenaran suatu dalil, pendirian atau dakwaan. Alat-alat bukti adalah upaya pembuktian melalui alat-alat yang diperkenankan untuk dipakai membuktikan dalil-dalil atau dalam perkara pidana



dakwaan di sidang pengadilan, misalnya keterangan terdakwa, kesaksian, keterangan ahli, surat dan petunjuk. Sedangkan dalam perkara perdata termasuk persangkaan dan sumpah.

Mengenai teori pembuktian, dikenal teori pembuktian berdasarkan Undang-Undang secara positif (*positief wetelijk bewijstheorie*), di mana dalam pembuktian ini, faktor keyakinan hakim tidak ada, sehingga apabila penuntut umum mengajukan alat bukti sesuai Undang-Undang dan cocok dengan apa yang didakwakan kepada terdakwa tentang perbuatan yang dilakukannya, maka pidana dapat dijatuhkan kepada terdakwa oleh Majelis Hakim yang menyidangkan perkara tersebut.

Sistem pembuktian berdasarkan keyakinan hakim adalah didasarkan kepada keyakinan hati nuraninya sendiri, ditetapkan bahwa terdakwa telah melakukan perbuatan yang didakwakan. Dengan sistem ini pemidanaan dimungkinkan tanpa didasarkan pada alat-alat bukti dalam Undang-Undang, sistem ini dianut oleh Peradilan jury di Perancis, namun tidak berlaku dalam sistem pembuktian di Indonesia. Sistem pembuktian berdasarkan nilai keyakinan hakim berdasarkan alasan yang logis dimaksudkan bahwa hakim dapat memutuskan seseorang bersalah berdasarkan keyakinannya.



B. Aspek Hukum Perbankan

1. Kajian Hukum Perbankan

Berbicara tentang dunia perbankan, tidak akan terlepas dari kajian atau aspek hukum perbankan itu sendiri. Representasi perbankan sebagai suatu kegiatan melalui bank konvensional maupun bank syariah tidak luput dari kegiatan organisasi sekumpulan orang sebagai suatu korporasi dan bank sebagai badan hukum merupakan korporasi yang bergerak di bidang keuangan.

Menurut Hermansyah, secara umum dapat dikatakan bahwa hukum perbankan adalah hukum yang mengatur segala sesuatu yang berhubungan dengan perbankan. Tentu untuk memperoleh pengertian yang lebih mendalam mengenai pengertian hukum perbankan, tidaklah cukup hanya dengan memberikan suatu rumusan yang demikian. Oleh karena itu, perlu dikemukakan beberapa pengertian hukum perbankan dari para ahli hukum perbankan. Muhamad Djumhana berpendapat bahwa hukum perbankan adalah kumpulan peraturan hukum yang mengatur kegiatan lembaga keuangan bank yang meliputi segala aspek, dilihat dari segi esensi dan eksistensinya, serta hubungannya dengan bidang kehidupan yang lain.⁴⁷ Sedangkan Munir Fuady

merumuskan hukum perbankan adalah seperangkat kaidah

Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Edisi Revisi, Kencana, 2009, hlm. 39



hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, doktrin, dan lain-lain sumber hukum, yang mengatur masalah-masalah perbankan sebagai lembaga dan aspek kegiatannya sehari-hari, rambu-rambu yang harus dipenuhi oleh suatu bank, perilaku petugas-petugasnya, hak, kewajiban, tugas dan tanggung jawab para pihak yang tersangkut dengan bisnis perbankan, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh bank, eksistensi perbankan, dan lain-lain yang berkenaan dengan dunia perbankan.⁴⁸

Beranjak dari beberapa pengertian mengenai hukum perbankan diatas, menurut Hermansyah dengan mengacu pada pengertian perbankan sebagai segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses melaksanakan kegiatan usahanya, maka pada prinsipnya dapat dirumuskan bahwa hukum perbankan adalah keseluruhan norma-norma tertulis maupun norma-norma tidak tertulis yang mengatur tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses melaksanakan kegiatan usahanya. Berkaitan dengan pengertian ini, kiranya dapat dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan norma-norma tertulis dalam pengertian di atas adalah seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai bank, sedangkan norma-

Munir Fuady, *Hukum Perbankan Modern Berdasarkan Undang-Undang Tahun*
a Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 14



norma yang tidak tertulis adalah hal-hal atau kebiasaan-kebiasaan yang timbul dalam praktik perbankan.⁴⁹

Adapun yang merupakan ruang lingkup dari pengaturan hukum perbankan adalah sebagai berikut:⁵⁰

- a. Asas-asas perbankan, seperti norma efisiensi, efektivitas, kesehatan bank, profesionalisme pelaku perbankan, maksud dan tujuan lembaga perbankan, hubungan, hak dan kewajiban bank;
- b. Para pelaku bidang perbankan, seperti dewan komisaris, direksi dan karyawan, maupun pihak terafiliasi. Mengenai bentuk badan hukum pengelola, seperti PT Persero, Perusahaan Daerah, Koperasi atau perseroan terbatas. Mengenai bentuk kepemilikan, seperti milik pemerintah, swasta, patungan dengan asing, atau bank asing;
- c. Kaidah-kaidah perbankan yang khusus diperuntukkan mengatur perlindungan kepentingan umum dari tindakan perbankan, seperti pencegahan persaingan yang tidak sehat, *anti trust*, dan perlindungan nasabah;
- d. Struktur organisasi yang berhubungan dengan bidang perbankan, seperti eksistensi dari Dewan Moneter dan Bank Sentral;
- e. Pengamanan tujuan yang hendak dicapai oleh bisnis bank dimaksud, seperti pengadilan, sanksi, insentif, pengawasan dan *prudent banking*.

Organisasi dalam dunia perbankan disebut sebagai *recht person* (badan hukum) karena dianggap sebagai orang layaknya (*naturlijk person*). Anggapan ini diberikan oleh hukum dan karenanya menjadi ciptaan hukum. Karena ditetapkan oleh hukum, organisasi atau badan hukum itu memiliki hak dan kewajiban dalam melakukan kegiatan organisasinya.⁵¹



ermansyah, *Op.Cit*, hlm. 40
luhamad Djumhana dalam Munir Fuady, *Op.Cit*, hlm. 14-15
Hendry Herijanto, *Selamatkan Perbankan demi Perekonomian Indonesia*,
mizan Publika), Jakarta, 2013 hlm. 10.

Hak dalam dunia perbankan terletak pada kegiatan dalam menjalankan operasi usaha yang dijalankan berdasarkan ketentuan Undang-Undang, serta hak untuk membeli dan memiliki kekayaan atau asset. Kepemilikan korporasi atau bank atas harta atau asset serta utang terpisah dari kepemilikan yang dimiliki oleh pemegang saham pada bank tersebut.

Kewajiban dalam mematuhi ketentuan Undang-Undang yang berlaku yang datang dari tempat badan hukum itu berusaha, termasuk ketentuan yang tidak tertulis yang mencakup etika atau moralitas dalam dunia perbankan. Lebih lanjut tujuan korporasi atau bank sebagai organisasi menurut pandangan Hegel adalah untuk meningkatkan kesejahteraan pada umumnya. Organisasi sebagai badan hukum dianggap sebagai orang layaknya yang memiliki organ tubuh dan jiwa, organ badan hukum adalah seperangkat pengurus, yaitu dewan komisaris dan dewan direksi yang dibantu oleh para staf dan pegawai.

Kesatuan dari para pengurus dan para staf tersebut membentuk “manajemen internal” badan hukum atau bank tersebut, dalam pelaksanaan operasinya manajemen internal dipimpin oleh seorang presiden direktur. Manajemen internal ini dapat diartikan sebagai suatu mekanisme yang menjamin bahwa segala sesuatunya dilakukan secara benar dalam rangka mengelola sumber daya. Berdasarkan hukum korporasi, presiden



direktur dan direksi memiliki tugas amanah (*fiduciary duty*) dan tugas kesetiaan (*duty of loyalty*).

Tugas yang pertama sebagai pihak yang dipercaya untuk mengelola korporasi, direksi berkewajiban untuk bertindak dengan sebaik-baiknya demi kepentingan korporasi dan pemegang saham. Tugas yang kedua adalah kesetiaan terhadap korporasi, dan menempatkan kepentingan korporasi dan pemegang saham di atas kepentingan pribadi.

Dalam kesehariannya, direksi bertugas untuk mengambil keputusan dalam menjalankan dan mengelola usaha korporasi, dalam menjalankan tugas kepedulian (*duty of care*) tersebut, direksi wajib mengambil keputusan yang terbaik bagi korporasi dan pemilik saham secara hati-hati (*prudent*), berdasarkan informasi dan data faktual serta mutakhir yang memadai, keputusan yang diambil tersebut memberikan pengaruh dan menentukan moralitas institusinya.⁵²

Agar korporasi atau bank bertindak sebagai agen yang bermoral, organisasi tersebut harus memiliki proses pengambilan keputusan yang bermoral dan berintegritas. Untuk itu, proses pengambilan keputusan mengandung paling tidak dua unsur.

Pertama, memiliki kapasitas untuk menggunakan alasan-alasan yang mengandung moralitas. *Kedua*, memiliki kapasitas untuk



bid hlm 12-13.

mengontrol secara terbuka pelaksanaan ketentuan dalam akta pendirian perusahaan, dan juga struktur kebijakan dan ketentuan lainnya.

Bank sebagai badan hukum harus memiliki strategi dan pendekatan tertentu dalam melakukan segala kegiatan organisasinya, khususnya dalam pengambilan keputusan kredit atau pembiayaan yang haruslah memperhatikan kepentingan masyarakat dan pemegang saham, sebab dana merekalah yang digunakan dalam kegiatan perbankan tersebut. Karena bank mentransformasikan dana tersebut dalam bentuk asset yang berisiko, berupa pinjaman ataupun pembiayaan.

2. Pengertian Bank Persero

Perbankan Indonesia mempunyai karakteristik yang sedikit berbeda dengan corak perbankan yang lazim di negara lain. Kekhasan ini banyak dipengaruhi oleh ideologi Pancasila dan tujuan negara yang tercantum dalam UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Masyarakat memegang peranan aktif dalam kegiatan perbankan, sedangkan pemerintah bertindak memberikan pengarahan dan bimbingan terhadap pertumbuhan dunia perbankan sekaligus

menciptakan iklim yang sehat bagi perkembangannya.⁵³

Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 3-4



Bank 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.⁵⁴ Ada beberapa pendapat tentang pengertian bank, antara lain:

- a. Perbankan (*banking*) pada umumnya ialah kegiatan-kegiatan dalam menjual/belikan mata uang, surat efek dan instrumen-instrumen yang dapat diperdagangkan penerimaan deposito, untuk memudahkan penyimpanannya atau untuk mendapat bunga dan atau pemberian pinjaman-pinjaman dengan atau tanpa barang-barang tanggungan penggunaan uang yang ditempatkan/diserahkan untuk disimpan.⁵⁵
- b. Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan kegiatan usaha serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatannya.⁵⁶
- c. Bank merupakan salah satu badan usaha lembaga keuangan yang bertujuan menerbitkan kredit dan jasa-jasa. Adapun pemberian kredit itu dilakukan baik dengan modal sendiri atau dengan dana-dana yang dipercayakan oleh pihak ketiga maupun dengan jalan memperedarkan alat-alat pembayaran baru berupa uang giral.⁵⁷
- d. *A banker or bank as a person or company carrying on the business of receiving moneys, and collecting drafts, for customer subject to the obligation of honouring cheques drawn upon them from time to time by the customer to extent of the amounts available on their current accounts.* Dari pengertian di atas secara sederhana kiranya dapat dikemukakan bahwa bank adalah suatu badan usaha yang berbadan hukum yang bergerak di bidang jasa keuangan.⁵⁸

Pasal 5 Undang-undang Perbankan Nomor 7 Tahun 1992 jo.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 menentukan bahwa

⁵⁴ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Perbankan

⁵⁵ A. Abdurrahman, *Ensiklopedia Ekonomi, Keuangan, Dan Perdagangan*, Pradnya Jakarta, 1991, hlm. 86

pasal 1 angka 1 Undang-undang Perbankan

D.P. Simorangkir, *Dasar-Dasar Dan Mekanisme Perbankan*, Aksara Persada Jakarta, 1979, hlm. 18

Sentosa Sembiring, *Hukum Perbankan*, Cetakan Kedua, CV Mandar Maju, 2008, hlm. 1-2



menurut jenisnya bank terdiri dari Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat. Baik bank umum maupun bank perkreditan rakyat berdasarkan Pasal 6 Undang-undang Perbankan memiliki usaha yang meliputi pemberian kredit.

Bentuk-bentuk perusahaan atau persekutuan dapat berupa perseroan firma, perseroan komanditer, atau perseroan terbatas. Dalam pengertian perusahaan maka setiap pengusaha bertindak secara terus-menerus dan terang-terangan. Bertindak terus-menerus dan terang-terangan, artinya tindakan pengusaha dilakukan untuk jangka waktu yang panjang secara berkelanjutan dan harus dapat diketahui oleh pihak ketiga dan umum, dengan cara melakukan pengumuman dengan cara tertentu. Oleh karena itu, badan-badan baru yang didirikan oleh pengusaha yang menggabungkan diri, oleh Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) diharuskan tunduk kepada peraturan-peraturan mengenai pengumuman.⁵⁹ Pengumuman perseroan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.⁶⁰

Menurut Farida Hasyim, sebagian besar bentuk perusahaan yang ada, bentuk asalnya adalah perkumpulan. Perkumpulan dalam arti luas ini ada yang berbadan hukum dan ada pula yang



Farida Hasyim, *Hukum Dagang*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 40.
Binoto Nadapdap, *Hukum Perseroan Terbatas (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007)*, Jakarta : Jala Permata Aksara, 2009, hlm. 40

tidak berbadan hukum. Perkumpulan yang berbadan hukum adalah Perseroan Terbatas (PT), diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Koperasi diatur di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian .⁶¹

Pada umumnya, orang berpendapat bahwa PT adalah suatu bentuk perseroan yang didirikan untuk menjalankan perusahaan dengan modal perseroan tertentu yang terbagi atas saham-saham, dan para pemegang saham ikut serta dengan mengambil satu saham atau lebih dan melakukan perbuatan-perbuatan hukum dibuat oleh nama bersama, dengan tidak bertanggung jawab sendiri untuk persetujuan perseroan itu. PT menanggung persetujuan terhadap pihak ketiga dengan siapa ia melakukan hubungan perdagangan. Tidak seorang pun dari pemegang saham yang bertanggung jawab terhadap kreditor. Hal ini merupakan ciri-ciri dalam PT, yaitu tanggung jawab terbatas dari pesero. Mereka tidak dapat menderita kerugian uang yang lebih besar daripada jumlah yang menjadi bagiannya dalam PT itu dan secara tegas disebutkan dalam sahamnya.⁶²

Perseroan Terbatas atau terdahulu disebut *Naamloze*

Vennootschaap (NV) adalah suatu persekutuan untuk

arida Hasyim, *Op.Cit*, hlm. 136-137
id, hlm. 147



menjalankan usaha yang memiliki modal yang terdiri atas saham-saham. Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 memberikan batasan pengertian PT adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 serta peraturan pelaksanaannya. Kekayaan perusahaan terpisah dari kekayaan pribadi pemilik sahamnya sehingga memiliki harta kekayaan sendiri. Setiap orang dapat memiliki lebih dari satu saham yang menjadi bukti kepemilikannya. Pemilik saham mempunyai tanggung jawab yang terbatas, yaitu sebanyak saham yang dimiliki. Apabila perusahaan mendapatkan keuntungan maka keuntungan tersebut dibagikan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Pemilik saham akan memperoleh bagian keuntungan yang disebut deviden yang besarnya bergantung pada besar-kecilnya keuntungan yang diperoleh perusahaan.⁶³

Bentuk perusahaan yang tidak diatur dalam KUHPdata maupun dalam KUHD adalah perusahaan negara yang pengaturannya ada pada berbagai peraturan khusus. Apabila dilihat dari dasar hukum bagi berlakunya perusahaan negara di Indonesia maka perusahaan negara ini dapat dibagi menjadi



pid, hlm. 148-149

Perusahaan Negara menurut Undang-Undang Nomor 19 Prp Tahun 1960, Perusahaan Negara menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969, atau Perusahaan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962. Landasan hukum keberadaan Badan Usaha Milik Negara dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Badan Usaha Milik Negara menjadi undang-undang, yang kemudian diubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).⁶⁴

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 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 negara yang dipisahkan. Kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuan serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan. Adapun maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:⁶⁵

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;



pid, hlm. 161
asal 2 Undang-Undang 19 Tahun 2003

- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- c. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- d. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 membedakan bentuk-bentuk usaha milik negara menjadi Perusahaan Perseroan, Perusahaan Perseroan Terbuka, dan Perusahaan Umum (Perum). Perusahaan Persero (Persero) adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuannya mengejar keuntungan.⁶⁶ Perusahaan Perseroan Terbuka adalah persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang Pasar Modal.⁶⁷ Sedangkan Perusahaan Umum (Perum) adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.⁶⁸



asal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003
 asal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003
 asal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003

Dalam bidang perbankan, bentuk hukum bank di Indonesia mengacu pada jenis bank itu sendiri, maksudnya bentuk hukum jenis Bank Umum bentuknya bisa berbeda dengan bentuk hukum pada Bank Perkreditan Rakyat (BPR), tetapi juga dimungkinkan bisa sama. Bentuk hukum suatu Bank Umum dapat berupa perseroan terbatas, koperasi, atau perusahaan daerah. Bentuk hukum dari suatu bank yang berbentuk perseroan terbatas dapat juga berbentuk perseroan terbuka.⁶⁹ Sedangkan bentuk hukum untuk BPR adalah perusahaan daerah, koperasi, perseroan terbatas, dan bentuk lain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.⁷⁰

Bank Umum hanya dapat didirikan oleh Warga Negara Indonesia (WNI), badan hukum Indonesia, WNI dan/atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan/atau badan hukum asing secara kemitraan (*joint venture*). Untuk pendirian BPR berlaku ketentuan sendiri yang sedikit berbeda dengan pendirian Bank Umum. BPR hanya dapat didirikan dan dimiliki oleh WNI, badan hukum Indonesia yang seluruh pemiliknya WNI, pemerintah daerah, atau dapat memiliki bersama ketiganya. BPR tidak memberikan peluang kepada warga negara asing dan badan hukum asing, baik sendiri maupun bersama-sama secara kemitraan dengan WNI dan/atau badan hukum Indonesia.⁷¹



Muhammad Djumhana, *Op.Cit*, hlm. 176-179
Mansyah, *Op.Cit*, hlm. 27
Ibid, hlm. 28

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, bank 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 Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.⁷² Bank Persero adalah bank yang seluruh atau sekurang-kurangnya 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara.⁷³ Apabila dijelaskan secara rinci maka bank persero merupakan suatu badan usaha yang seluruh atau sekurang-kurangnya 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara, bertujuan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya, yang dilaksanakan secara konvensional dan/atau berdasarkan Prinsip Syariah. Bank persero ini tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas dan memperoleh status badan hukum setelah akte pendiriannya disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM.⁷⁴



asal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998
Pasal 1 angka 2 Keputusan Presiden RI Nomor 120 Tahun 1998 Tentang
n Jaminan Bank Indonesia, Serta Penerbitan Jaminan Bank Oleh Bank Persero
Pembangunan Daerah Untuk Pinjaman Luar Negeri (Keppres 120/1998)
Erman Rajagukguk, "Pengertian Keuangan Dan Kerugian Negara", Artikel,
or.id, diakses pada tanggal 15 Mei 2010

3. Perjanjian Kredit Perbankan

a. Pengertian Kredit

Kata kredit berasal dari bahasa latin *credere* yang berarti percaya, oleh karena itu dasar dari pemberian kredit adalah kepercayaan. Pertimbangan dari bank dalam memberikan kredit, karena percaya bahwa debitur dalam waktu yang telah disepakati akan mampu memenuhi seluruh isi perjanjian dengan memberikan kontra prestasi kepada bank, baik berupa uang maupun bentuk lainnya. Tanpa adanya kepercayaan, maka bank tidak akan mungkin menyalurkan kreditnya, dengan demikian unsur yang ada dalam kredit adalah kepercayaan, waktu, tingkat risiko dan prestasi.

Raymond P.Kent dalam bukunya berjudul *Money and Banking*, memberikan pengertian kredit adalah hak untuk menerima pembayaran atau kewajiban untuk melakukan pembayaran pada waktu yang diminta atau pada waktu yang akan datang karena penyerahan barang-barang sekarang⁷⁵. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992, kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam



uyatno, T. dkk, *Dasar-dasar Perkreditan*, Cet-4, PT Gramedia Pustaka Utama, 1991, hlm.13

antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.

Dalam perkembangan perbankan modern, pengertian kredit tidak terbatas pada peminjaman kepada nasabah semata atau kredit secara tradisional, melainkan lebih luas lagi serta adanya fleksibilitas kredit yang diberikannya. Hal tersebut terlihat dari pengertian cakupan kredit yang terdapat pada Lampiran Pedoman Penyusunan Kebijakan Pelaksanaan Perkreditan Bank (PPKPB) yang tertuang dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 27/162/KEP/DIR tanggal 31 Maret 1995. Pengertian kredit dalam PPKPB tidak terbatas hanya pada pemberian fasilitas kredit yang lazim dibukukan dalam pos kredit pada aktiva dalam neraca bank, namun termasuk pula pembelian surat berharga yang disertai *note purchase agreement* atau perjanjian kredit, pembelian surat berharga lain yang diterbitkan nasabah, pengambilan tagihan dalam rangka anjak piutang dan pemberian jaminan bank yang diantaranya meliputi akseptasi, endorsemen dan awal surat-surat berharga. Bagi bank yang beroperasi dengan prinsip syariah maka pengertian kredit tersebut di atas juga meliputi semua bentuk pembiayaan dana atau penyediaan



dana kepada para nasabahnya dengan prinsip bagi hasil yang lazim bagi bank yang berdasarkan prinsip syariah.⁷⁶

Berkaitan dengan pengertian kredit di atas, menurut ketentuan Pasal 1 butir 5 Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005 Tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum, 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 termasuk:⁷⁷

- 1) Cerukan (*overdraft*) yaitu saldo negatif pada rekening giro nasabah yang tidak dapat membayar lunas pada akhir hari;
- 2) Pengambilalihan tagihan dalam rangka kegiatan anjak-piutang; dan
- 3) Pengambilalihan atau pembelian kredit dari pihak lain.

Memperhatikan pengertian kredit sebagaimana tersebut diatas, maka dapat diketahui adanya dua pihak yang saling berhubungan secara langsung, yaitu pihak bank yang berkedudukan sebagai kreditur atau pemberi kredit dan pihak debitur sebagai penerima kreditnya. Ditinjau dari kegiatan usaha, pemberian kredit merupakan salah satu kegiatan bank untuk memperoleh keuntungan, sedangkan di pihak debitur penerimaan kredit diharapkan mampu meningkatkan



bid
ermansyah, *Op.Cit*, hlm. 58

usahanya agar lebih baik dibanding sebelumnya, dengan demikian kedua pihak berharap memperoleh keuntungan. Mengingat tujuan kredit untuk memperoleh keuntungan, maka bank harusnya baru meneruskan simpanan masyarakat atau dana nasabah penyimpan kepada debitur dalam bentuk kredit, apabila telah yakin bahwa debitur yang akan menerima kredit akan mampu dan bersedia mengembalikan kredit yang telah diterimanya. Keyakinan bank terhadap kemampuan dan kemauan debitur ini mengandung unsur keamanan dan sekaligus unsur keuntungan dari penyaluran kredit. Dalam unsur keamanan dimaksudkan bahwa prestasi yang diberikan bank kepada debitur benar-benar terjamin pengembaliannya, sehingga keuntungan yang diharapkan dapat menjadi kenyataan, sedangkan unsur keuntungan merupakan tujuan dari pemberian kredit yang terwujud dalam bentuk bunga yang akan diterimanya.

Fungsi dari kredit perbankan dalam perekonomian dan perdagangan masyarakat, antara lain sebagai berikut :

1. Meningkatkan daya guna uang;
2. Meningkatkan daya guna barang;
3. Sebagai salah satu alat untuk menjaga stabilitas ekonomi;
4. Meningkatkan gairah usaha dengan adanya penambahan modal;
5. Meningkatkan pemerataan pendapatan masyarakat.



Setiap kesepakatan kredit harus dituangkan dalam suatu perjanjian kredit secara tertulis. Format perjanjian kredit tergantung dari masing-masing bank yang pada umumnya dalam bentuk perjanjian baku, namun materi dari perjanjian tersebut harus jelas dan memperhatikan syarat-syarat sahny suatu perjanjian menurut hukum. Hal ini untuk menjaga apabila timbul kredit bermasalah dikemudian hari, maka dari aspek yuridis dapat memberikan perlindungan yang memadai bagi bank sebagai penyalur kredit. Namun dalam perjanjian kredit juga harus mengandung unsur keseimbangan, yaitu dapat memberikan perlindungan pula kepada pihak debitur, dengan tidak memuat klausul perjanjian yang letaknya atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas maupun pengungkapannya sulit dimengerti, apabila klausul demikian terdapat dalam suatu perjanjian kredit, maka berdasarkan Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, perjanjian tersebut dinyatakan batal demi hukum.

Oleh karena itu perjanjian kredit harus diperhatikan oleh bank sebagai kreditor maupun oleh nasabah sebagai debitor mengingat perjanjian kredit mempunyai fungsi yang sangat penting dalam pemberian, pengelolaannya maupun penatalaksanaan kredit itu sendiri. Menurut Ch. Gatot



Wardoyo, perjanjian kredit mempunyai beberapa fungsi, yaitu:⁷⁸

- 1) Sebagai Perjanjian Pokok, artinya perjanjian kredit merupakan sesuatu yang menentukan batal atau tidak batalnya perjanjian lain yang mengikutinya, misalnya perjanjian pengikatan jaminan.
- 2) Sebagai alat bukti mengenai batasan-batasan hak dan kewajiban diantara kreditor dan debitor.
- 3) Sebagai alat untuk melakukan monitoring kredit.

Pemberian pinjaman atau kredit pada umumnya dilakukan dengan membuat perjanjian kredit (*loan agreement*) atau perjanjian utang-piutang. Apabila kreditor dan debitor telah membuat perjanjian, maka lahirlah hak dan kewajiban di antara kedua belah pihak. Kreditor berkewajiban menyerahkan uang yang diperjanjikan dengan hak untuk menerima kembali uang tersebut dari debitor tepat pada waktunya disertai bunga dan biaya. Keberadaan lembaga jaminan amat diperlukan karena dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada penyedia dana/ kredit (kreditor) dan penerima pinjaman atau debitor. Untuk menjamin pesatnya perjanjian pinjam-meminjam uang atau penyaluran kredit oleh bank maka mutlak diperlukan adanya lembaga jaminan guna memberikan kepastian bagi pengembalian pinjaman tersebut. Dalam menyalurkan kredit kepada debitor (nasabah), setiap bank harus



⁷⁸h. Gatot Wardoyo dalam Muhamad Djumhana, *Op.Cit*, hlm. 388

mempertimbangkan aspek keamanan bagi kembalinya kredit tersebut.⁷⁹

Memperhatikan pengikatan dalam perkreditan, maka perjanjian kredit menurut hukum perdata Indonesia merupakan salah satu bentuk perjanjian pinjam meminjam yang diatur dalam buku ke tiga KUH Perdata. Dalam bentuk apapun juga pemberian kredit itu diadakan pada hakikatnya merupakan salah satu perjanjian pinjam meminjam sebagaimana diatur dalam Pasal 1754 sampai dengan 1769 KUH Perdata.

Dalam praktek perbankan mengenai kredit, tidak hanya didasarkan pada perjanjian pinjam meminjam saja, melainkan sudah bercampur dengan bentuk perjanjian lain misalnya perjanjian pemberian kuasa untuk menjual barang jaminan. Hal ini sesuai dengan asas utama dalam perjanjian yaitu asas kebebasan berkontrak (*pacta sunt servanda*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 KUH Perdata. Oleh karena itu para pihak yang akan membuat kesepakatan bersama dalam perjanjian kredit, disamping dapat menundukkan diri pada ketentuan yang ada dalam KUH Perdata, juga diperkenankan untuk tunduk pada kesepakatan yang dibuat bersama dengan tetap memenuhi ketentuan-ketentuan tentang syarat sahnya



1. Khoidin, *Op.Cit*, hlm. 7

perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata, yaitu :

- 1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- 2) Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- 3) Suatu hal tertentu;
- 4) Suatu sebab yang halal.

b. Analisis Permohonan Kredit

Dalam pengendalian kredit perbankan khususnya pada bank pemerintah, harusnya dimulai sebelum perjanjian kredit ditandatangani dan kredit disalurkan, maka ada prosedur perkreditan yang harus dilakukan, yaitu sejak masuknya permohonan kredit dari debitur dan kemudian pihak bank melaksanakan investigasi dan analisis dari kredit yang diajukan, setelah itu baru diputuskan setuju atau ditolaknya permohonan kredit. Apabila disetujui maka dilanjutkan dengan pengikatan jaminan kredit, penandatanganan akad kredit dan pencairan kreditnya. Meskipun prosedur ini dimaksudkan untuk menekan tingkat resiko yang ada dalam penyaluran kredit, namun kenyataannya cukup banyak ditemukan kredit bermasalah perbankan, terutama disebabkan karena kekeliruan atau bahkan persekongkolan jahat yang dilakukan antara pejabat perkreditan bank dengan calon debitur saat dilakukan analisis perkreditan.



Dalam melakukan analisis perkreditan, bank wajib mempunyai keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur melunasi kreditnya sesuai yang diperjanjikan sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, untuk itu bank harus menerapkan prinsip kehati-hatian (*prudential banking principles*) dengan memperhatikan 5(lima) hal yang dikenal dengan sebutan 5C, yaitu :

- 1) **Character** (watak), bank harus memiliki informasi yang cukup sehingga timbul keyakinan bahwa calon debitur adalah orang yang jujur, beritikad baik dan tidak akan menyulitkan bank di kemudian hari dalam pelunasan kredit.
- 2) **Capacity** (kemampuan), bank harus mengetahui kemampuan calon debitur dalam menjalankan usahanya, sehingga bank merasa yakin kredit yang akan disalurkan memang dikelola orang yang tepat.
- 3) **Capital** (modal/keuangan), bank harus melakukan analisis neraca keuangan calon debitur baik masa kini maupun prediksi yang akan datang, sehingga dapat diketahui kemampuan keuangannya.
- 4) **Condition of Economic** (prospek usaha), bank harus melakukan analisis prospek usaha calon debitur yang meliputi tingkat persaingan dan kekuatan pasar, perkembangann harga, tenaga kerja maupun kebijaksanaan pemerintah.
- 5) **Collateral** (agunan), bank harus meminta jaminan tambahan baik berupa barang bergerak dan atau barang tidak bergerak, surat berharga atau penjaminan hutang, sehingga apabila debitur tidak melunasi kredit yang telah diterimanya, maka jaminan tersebut dapat digunakan sebagai pembayaran kredit debitur.

Dalam ketentuan perkreditan Bank Mandiri bahkan menambahkan satu hal lagi, yakni faktor **Constraint** yang



berarti batasan dan hambatan yang tidak memungkinkan suatu jenis bisnis dari calon debitur untuk dilaksanakan.

Di samping memperhatikan 5C sebagaimana diuraikan diatas, bank harus memperhatikan 7 P, sebagai berikut :

- 1) **Personality**, menilai nasabah dari segi kepribadiannya atau tingkah lakunya sehari-hari maupun masa lalunya. *Personality* juga mencakup sikap, emosi, tingkah laku dan tindakan nasabah dalam menghadapi suatu masalah.
- 2) **Party**, yaitu mengklasifikasikan nasabah ke dalam klasifikasi tertentu atau golongan-golongan tertentu berdasarkan modal, loyalitas serta karakternya. Sehingga nasabah dapat digolongkan ke golongan tertentu dan akan mendapatkan fasilitas yang berbeda dari bank.
- 3) **Purpose**, yaitu untuk mengetahui tujuan nasabah dalam mengambil kredit, termasuk jenis kredit yang diinginkan nasabah. Tujuan pengambilan kredit dapat bermacam-macam. Sebagai contoh apakah untuk modal kerja atau investasi, konsumtif atau produktif dan lain sebagainya.
- 4) **Prospect**, yaitu untuk menilai usaha nasabah di masa yang akan datang apakah menguntungkan atau tidak, atau dengan kata lain mempunyai prospek atau sebaliknya. Hal ini penting mengingat jika sesuatu fasilitas kredit yang dibiayai tanpa mempunyai prospek, bukan hanya bank yang rugi, tetapi juga nasabah.
- 5) **Payment**, merupakan ukuran bagaimana cara nasabah mengembalikan kredit yang telah diambil atau dari sumber mana saja dana untuk pengembalian kredit. Semakin banyak sumber penghasilan debitur, akan semakin baik. Dengan demikian, jika salah satu usahanya merugikan dapat ditutupi oleh sektor lainnya.
- 6) **Profitability**, untuk menganalisis bagaimana kemampuan nasabah dalam mencari laba. *Profitability* diukur dari periode ke periode apakah akan tetap sama atau akan semakin meningkat, apalagi dengan tambahan kredit yang akan diperolehnya.
- 7) **Protection**, tujuannya adalah bagaimana menjaga agar usaha dan jaminan mendapatkan perlindungan. Perlindungan dapat berupa jaminan barang atau orang atau jaminan asuransi.⁸⁰



Kasmir, Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya, Cetakan ke-15, PR Raja Persada, Jakarta, 2014, hlm.96-96.

Dalam melakukan analisis permohonan kredit sebagaimana diuraikan di atas, bank dapat pula melakukan studi kelayakan usaha, terutama untuk mengucuran kredit yang dinilai relatif besar dan berjangka waktu panjang, yakni meliputi:

1. Aspek Yuridis/Hukum, yang dinilai dalam aspek ini adalah masalah legalitas badan usaha serta izin-izin yang dimiliki perusahaan yang mengajukan kredit. Penilaian dimulai dengan akte pendirian perusahaan sehingga dapat diketahui siapa-siapa pemilik dan besarnya modal masing-masing pemilik. Kemudian juga diteliti keabsahannya adalah seperti Surat Izin Usaha Industri (SIUI) untuk sektor industri, Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) untuk sektor perdagangan, Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Keabsahan surat-surat yang dijaminan misalnya sertifikat tanah serta hal-hal yang dianggap penting lainnya.
2. Aspek Pemasaran, dalam aspek ini yang dinilai adalah permintaan terhadap produk yang dihasilkan sekarang ini dan di masa yang akan datang prospeknya bagaimana. Yang perlu diteliti dalam aspek ini adalah pemasaran produknya minimal tiga bulan yang lalu atau tiga tahun yang lalu, rencana penjualan dan produksi minimal tiga bulan atau tiga tahun yang akan datang, peta kekuatan pesaing yang ada dan prospek produk secara keseluruhan.
3. Aspek Keuangan, aspek yang dinilai adalah sumber-sumber dana yang dimiliki untuk membiayai usahanya dan bagaimana penggunaan dana tersebut. Disamping itu hendaknya dibuatkan *cash flow* daripada keuangan perusahaan. Penilaian bank dari segi aspek keuangan biasanya dengan suatu kriteria kelayakan investasi yang mencakup antara lain rasio-rasio keuangan, payback period, Net Present Value (NPV), Profitability Index (PI), Internal Rate of Return (IRR) dan Break Even Point (BEP).
4. Aspek Teknis/Operasi, aspek ini membahas masalah yang berkaitan dengan produksi seperti kapasitas mesin yang digunakan, masalah lokasi dan lay out ruangan.
5. Aspek Manajemen, untuk menilai struktur organisasi perusahaan, sumber daya manusia yang dimiliki serta



latar belakang pengalaman sumber daya manusianya. Pengalaman perusahaan dalam mengelola berbagai proyek yang ada dan pertimbangan lainnya.

6. Aspek Sosial Ekonomi, menganalisis dampaknya terhadap perekonomian dan masyarakat umum seperti meningkatkan ekspor barang, mengurangi pengangguran atau lainnya, meningkatkan pendapatan masyarakat, tersedianya sarana dan prasarana, serta membuka isolasi daerah tertentu.
7. Aspek Amdal, menyangkut analisis terhadap lingkungan baik darat, air atau udara jika proyek atau usaha tersebut dijalankan. Analisis ini dilakukan secara mendalam apakah apabila kredit tersebut disalurkan, maka proyek yang dibiayai yang akan mengalami pencemaran lingkungan disekitarnya. Pencemaran yang sering terjadi antara lain terhadap tanah/darat menjadi gersang, air menjadi limbah berbau busuk, berubah warna atau rasa, udara mengakibatkan polusi, berdebu, bising dan panas.⁸¹

c. Penilaian Kualitas Kredit

Pemberian kredit harusnya disertai dengan syarat-syarat (klausula) dan perjanjian khusus, di dalamnya memuat larangan dan keharusan yang harus dilakukan oleh nasabah terhadap bank pemberi kredit yang dapat memberikan jaminan pengendalian kredit perbankan khususnya pada bank pemerintah, antara lain berupa :

1. Keharusan untuk membuat laporan keuangan secara rutin setiap bulan;
2. Keharusan untuk melaporkan setiap ada perubahan yang sangat mendasar dalam perusahaan debitur;
3. Larangan mengontrakkan bangunan yang dijadikan sebagai jaminan kredit kepada bank;
4. Larangan menggunakan kredit untuk pembiayaan di luar perjanjian kredit.⁸²



bid hlm. 97-99
p Cit, Mahmoeddin hlm 2

Pemahaman tentang kredit bermasalah dapat diartikan sebagai kredit yang tidak lancar atau kredit yang debitemnya tidak memenuhi persyaratan yang diperjanjikan, misalnya persyaratan mengenai pembayaran bunga, pengembalian pokok pinjaman, peningkatan *margin deposit*, peningkatan dan pengikatan agunan serta jatuh tempo pembayaran hutang.

Berdasarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 tanggal 24 Oktober 2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum, dalam menilai kualitas kredit harus memperhatikan 3 (tiga) faktor, yaitu :

- a. Prospek usaha;
- b. Kinerja (*performance*) debitur;
- c. Kemampuan membayar.

Penilaian terhadap prospek usaha meliputi penilaian terhadap 5 (lima) komponen, yaitu :

- a. Potensi pertumbuhan usaha;
- b. Kondisi pasar dan posisi debitur dalam persaingan;
- c. Kualitas manajemen dan permasalahan tenaga kerja;
- d. Dukungan dari grup atau afiliasi;
- e. Upaya yang dilakukan debitur dalam rangka memelihara lingkungan hidup.



Penilaian terhadap kinerja debitur meliputi penilaian terhadap 4 (empat) komponen, yaitu :

- a. Perolehan laba;
- b. Struktur permodalan;
- c. Arus kas;
- d. Sensitivitas terhadap risiko pasar.

Penilaian terhadap kemampuan membayar meliputi penilaian terhadap 6(enam) komponen, yaitu :

- a. Ketepatan pembayaran pokok dan bunga;
- b. Ketersediaan dan keakuratan informasi keuangan debitur;
- c. Kelengkapan dokumentasi kredit;
- d. Kepatuhan terhadap perjanjian kredit;
- e. Kesesuaian penggunaan dana;
- f. Kewajaran sumber pembayaran kewajiban.

Penetapan kualitas kredit dengan cara melakukan analisis terhadap 3(tiga) faktor yang meliputi semua komponen penilaian dengan mempertimbangkan 2(dua) hal, yaitu :

- a. Signifikansi dan materialitas dari setiap faktor penilaian dan komponen;
- b. Relevansi dari faktor penilaian dan komponen terhadap debitur yang bersangkutan.



Berdasarkan penilaian yang telah dilakukan tersebut, maka penilaian kualitas kredit ditetapkan menjadi 5(lima) jenis berdasarkan ketepatan pembayaran berdasarkan Keputusan Direktur Bank Indonesia Nomor : 30/267/KEP/DIR tanggal 27 Pebruari 1998, yaitu :

- a. Kredit Lancar; apabila tidak terdapat tunggakan pembayaran pinjaman pokok maupun bunga;
- b. Kredit Dalam perhatian khusus, apabila terdapat tunggakan pembayaran pinjaman pokok dan atau bunga belum melampaui 90 hari;
- c. Kredit kurang lancar, apabila terdapat tunggakan pembayaran pinjaman pokok dan atau bunga telah melampaui 90 hari;
- d. Kredit Diragukan, apabila terdapat tunggakan pembayaran pinjaman pokok dan atau bunga melampaui 180 hari;
- e. Kredit Macet, apabila terdapat tunggakan pembayaran pinjaman pokok dan atau bunga diatas 270 hari.

Pemberian kredit yang kemudian menjadi kredit macet pada Bank Pemerintah, menjadi permasalahan tersendiri dalam dunia perbankan. Prinsip kehati-hatian dalam dunia perbankan merupakan asas fundamental yang menjadi kerangka acuan dalam pemberian kredit, seringkali dikesampingkan khususnya oleh Bank Pemerintah yang modalnya bersumber dari keuangan negara yang dipisahkan, sehingga dampak kredit macet yang jumlahnya begitu besar disamping dapat menimbulkan penurunan kesehatan Bank Pemerintah, juga dapat menyebabkan kerugian keuangan negara serta berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.



Hal ini mengingat kredit dalam kegiatan perbankan merupakan kegiatan usaha yang paling utama, karena pendapatan terbesar dari usaha bank berasal dari pendapatan kegiatan usaha kredit yaitu berupa bunga dan provisi. Ruang lingkup dari kredit sebagai kegiatan perbankan, tidaklah semata-mata berupa kegiatan peminjaman kepada nasabah melainkan sangatlah kompleks karena menyangkut keterkaitan unsur-unsur yang cukup banyak, diantaranya meliputi sumber-sumber dana kredit, alokasi dana, organisasi dan manajemen perkreditan, kebijakan perkreditan, dokumentasi dan administrasi kredit, pengawasan kredit serta penyelesaian kredit bermasalah. Mengingat begitu luas ruang lingkup dan unsur-unsur yang melingkupi kegiatan perkreditan ini, maka tidak berlebihan penanganannya pun harus dilakukan secara sangat hati-hati dengan ditunjang profesionalisme serta integritas moral yang harus melekat pada sumber daya manusia dan pejabat perkreditan tersebut.⁸³

4. Penyelesaian Kredit Macet di Pengadilan

Penyelesaian kredit bermasalah atau *non-performance loan* dapat ditempuh dengan 2 (dua) cara atau strategi yaitu penyelamatan kredit dan penyelesaian kredit. Penyelamatan kredit

Muhammad Djumhana, *Op.Cit*, hlm. 365



adalah suatu langkah penyelesaian kredit bermasalah melalui perundingan kembali antara bank sebagai kreditor dan nasabah peminjam sebagai debitor. Penyelesaian kredit adalah suatu langkah penyelesaian kredit bermasalah melalui lembaga hukum. Lembaga hukum dalam pengertian ini adalah Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) dan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN), melalui Badan Peradilan, dan melalui Arbitrase atau Badan Alternatif Penyelesaian Sengketa.⁸⁴

Penyelamatan kredit bermasalah dilakukan dengan berpedoman kepada Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 26/4/BPPP tanggal 29 Mei 1993, yang pada prinsipnya mengatur penyelamatan kredit bermasalah melalui alternatif penanganan secara penjadwalan kembali (*rescheduling*), persyaratan kembali (*reconditioning*), dan penataan kembali (*restructuring*). Penjadwalan kembali adalah suatu upaya hukum untuk melakukan perubahan terhadap beberapa syarat perjanjian kredit yang berkenaan dengan jadwal pembayaran kembali/jangka waktu kredit termasuk tenggang (*grace period*) termasuk perubahan jumlah angsuran. Persyaratan kembali adalah melakukan perubahan atas sebagian atau seluruh persyaratan perjanjian, yang tidak terbatas hanya kepada perubahan jadwal angsuran, dan/atau jangka waktu kredit saja. Tetapi perubahan



ermansyah, *Op.Cit*, hlm. 76

kredit tersebut tanpa memberikan tambahan kredit atau tanpa melakukan konversi atas seluruh atau sebagian dari kredit menjadi *equity* perusahaan. Sedangkan Penataan kembali adalah melakukan perubahan syarat-syarat perjanjian kredit berupa pemberian tambahan kredit, atau melakukan konversi atas seluruh atau sebagian kredit menjadi perusahaan, yang dilakukan dengan atau tanpa *rescheduling* dan/atau *reconditioning*.⁸⁵

Hermansyah mengatakan bahwa restrukturisasi merupakan langkah terakhir untuk menyelesaikan kredit bermasalah menurut Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 26/4/BPPP. Dikatakan sebagai langkah terakhir karena penyelesaian kredit bermasalah melalui lembaga hukum memang memerlukan waktu yang relatif lama, dan bila melalui badan peradilan maka kepastian hukumnya baru ada setelah putusan pengadilan itu memperoleh kekuatan hukum tetap. Mengingat penyelesaian melalui badan peradilan itu membutuhkan waktu yang relatif lama, maka penyelesaian kredit bermasalah itu dapat pula melalui lembaga-lembaga lain yang kompeten dalam membantu menyelesaikan kredit bermasalah. Kehadiran lembaga-lembaga lain itu dimaksudkan dapat mewakili kepentingan kreditor dan debitor dalam penanganan kredit macet.

PUPN dan DJKN (Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara) adalah lembaga yang dibentuk oleh pemerintah untuk

pid, hlm. 76-77



menyelesaikan utang-utang kepada negara atau utang kepada badan-badan, baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai negara. Tujuan utama dibentuknya lembaga ini adalah untuk mempercepat, mempersingkat, dan mengefektifkan penagihan piutang negara. Mekanisme penyelesaian piutang negara melalui lembaga PUPN melewati beberapa tahapan, yaitu:⁸⁶

- a. Setelah dirundingkan oleh panitia dengan penanggung utang dan diperoleh kata sepakat tentang jumlah utangnya yang masih harus dibayar, termasuk bunga uang, denda, serta biaya-biaya yang bersangkutan dengan piutang ini, penjamin utang dibuat suatu pernyataan bersama yang memuat jumlah tersebut dan memuat kewajiban penanggung utang untuk melunasinya;
- b. Pernyataan bersama ini mempunyai kekuatan pelaksanaan seperti putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap;
- c. Pelaksanaan dilakukan oleh ketua panitia dengan surat paksa, melalui cara penyitaan, pelelangan barang-barang kekayaan penanggung utang atau penjamin utang dan pernyataan lunas piutang negara.

Penyelesaian kredit bermasalah dapat juga melalui badan peradilan. Melalui mekanisme ini apabila debitor tidak memenuhi kewajibannya maka setiap kreditor dapat mengajukan gugatan untuk memperoleh keputusan pengadilan. Peradilan yang dapat menyelesaikan dan menangani kredit bermasalah adalah badan peradilan umum melalui gugatan perdata, dan peradilan niaga melalui gugatan kepailitan. Selain itu, penyelesaian kredit juga dapat dilakukan melalui arbitrase atau badan alternatif



pid, hlm. 78

penyelesaian sengketa. Penyelesaian kredit bermasalah melalui mekanisme ini adalah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Penyelesaian melalui arbitrase ini dapat dijalankan apabila dalam perjanjian kredit dimuat klausul arbitrase atau perjanjian arbitrase sendiri yang dibuat para pihak setelah timbulnya kredit bermasalah tersebut. Penyelesaian ini dilakukan oleh lembaga arbitrase yaitu suatu badan yang dipilih oleh para pihak yang bersengketa, untuk memberikan putusan mengenai sengketa tertentu.⁸⁷

Ada kemungkinan terjadinya kredit macet karena adanya unsur-unsur pidana, maka penanganannya akan melibatkan POLRI dan Kejaksaan. Kredit macet yang timbul dari itikad buruk para debitur yang dalam banyak hal berkolusi dengan “orang dalam”, Aparat Penegak Hukum tentu saja dapat melibatkan diri secara langsung (baik ada laporan ataupun tidak) karena berada dalam lingkup kewajiban dan wewenangnya. Kredit macet yang mengandung unsur Pidana dibidang Perkreditan, dapat ditelusuri melalui 2 aspek pokok terselenggaranya kredit tersebut, yaitu adanya “proses pengikatan kredit” dan pada “agunan” atau *collateral* kredit tersebut.



pid, hlm. 79

Data yang diperlukan dalam penanganan kasus kredit macet bermasalah (Pidana). Dalam hal ditemukan kasus kredit macet bermasalah (pidana) yang menyangkut proses maka data-data yang diperlukan adalah : Identitas debitur pada saat proses pengajuan kredit; Proposal yang diajukan sebagai dasar pembiayaan fasilitas kredit; akta-akta yang berkaitan data penilaian (taksasi) oleh Bank. Yang menyangkut agunan, maka data yang diperlukan adalah: data fisik agunan sertifikat tanah yang dijadikan agunan, perjanjian kredit pemalsuan nilai agunan, data rekening koran debitur yang menyangkut hak dan kewajiban debitur atas semua penyeteroran dari pihak ketiga, penggunaan fasilitas kredit.

Kredit bermasalah dengan konotasi macet memang masih banyak terjadi. Pada Prakteknya, bank-bank lebih suka atau lebih mungkin untuk melakukan evaluasi kedalam intern banknya. Apakah semua prosedur, pengikatan kredit, serta masalah agunannya, telah betul-betul terlaksana sesuai peraturan.

Penelusuran kredit bermasalah pada bank dengan memperhatikan indikasi tindak pidana ini dapat diketahui dari :

a. Prosedur Pemberian Kredit

Pemberian kredit oleh Bank kepada nasabah wajib menerapkan prinsip kehati-hatian yang kita kenal 5 C sebagaimana diutarakan di atas.



b. Perjanjian Kredit

Perjanjian kredit harus dilakukan dengan itikad baik; kolusi antara nasabah/debitor dan orang bank, dan adanya unsur tipuan yang dilakukan debitor, adalah biang awal dari kredit macet.

Meskipun prosedur pemberian kredit telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan umum pemberian kredit, namun dalam hal ini perlu juga dilakukan penelusuran terjadinya suatu perjanjian. Pengikatan dalam perjanjian ini penting, karena apabila tidak diikat dengan suatu perjanjian kredit akan menimbulkan masalah. Lebih-lebih lagi apabila prosedur umum pemberian kredit tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Terutama untuk suatu kredit yang memerlukan *feasibility study* (study kelayakan). Kadang-kadang bank di samping mengikuti prosedur umum, dalam pemberian kredit, juga masih perlu mempelajari study kelayakan dari proyek yang dimintakan untuk memperoleh kredit dari bank tersebut. Untuk mempelajari study kelayakan tersebut, bank membutuhkan waktu sampai berbulan-bulan, kemudian setelah batas waktu untuk mempelajari study kelayakan berakhir barulah pihak bank menentukan laik atau tidaknya kredit tersebut diberikan kepada calon debitor yang mengajukan kredit tersebut.



Apabila Bank tidak mengindahkan hal-hal yang demikian, besar kemungkinan kredit yang diberikan oleh Bank kepada debitur pada akhirnya akan menimbulkan suatu masalah sehingga timbul apa yang disebut kredit bermasalah. Atau memang sudah ada kolusi sebelumnya antara debitur dengan oknum pejabat Bank. Sehingga apabila pemberian kredit tidak diikat dengan suatu perjanjian kredit maupun pihak bank tidak melakukan study kelayakan bagi kredit-kredit yang memerlukan hal-hal seperti itu, besar kemungkinan pemberian kredit tersebut ada indikasi tindak pidana.

c. Masalah Agunan

Meski termasuk prinsip 5C, dalam analisa kualifikasi pemberian kredit bagi debitur, namun masalah agunan perlu disinggung tersendiri. Pada dasarnya agunan merupakan faktor pelengkap untuk suatu persyaratan pemberian kredit. Namun demikian, walaupun hanya sebagai faktor pelengkap, agunan tidak kalah pentingnya dengan persyaratan lainnya. Bagaimanapun tanpa agunan pihak Bank terkesan masih enggan untuk memberi kredit, kepada debitur. Seringkali agunan menjadi pangkal permasalahan timbulnya kredit bermasalah. Kita dapat mengambil contoh klasik di sini, tentang debitur yang pinjam uang kepada Bank dengan menggunakan sertifikat palsu atau sertifikat yang data-data



dalam sertifikat tersebut dipalsukan atau istilah lain sertifikat aspal. Di sini apabila kredit tersebut menimbulkan permasalahan maka ada indikasi tindak pidana, yaitu membobol Bank dengan memberikan data-data sertifikat secara tidak benar, karena itu perlu barang yang dijadikan agunan diteliti dengan cermat baik fisiknya maupun keabsahan surat-surat sertifikatnya.

Uraian-uraian di atas adalah contoh kasus yang erat kaitannya dengan adanya indikasi tindak pidana. Secara yuridis kredit bermasalah sebagaimana diuraikan dalam contoh di atas, adalah kredit yang secara sengaja, ditimbulkan oleh pihak debitur yang bekerja sama dengan oknum pejabat bank untuk membobolkan bank.

5. Piutang Bank Persero Bukan Piutang Negara

Bank Persero dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Bank Persero menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya dalam bentuk kredit. Pemberian kredit ini dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan (*profitability*) dalam bentuk bunga yang diterima. Oleh karenanya, dalam memberikan kredit, Bank Persero harus yakin (*safety*) akan kemampuan debitur untuk mengembalikan kredit yang diterimanya. Unsur



keamanan (*safety*) dan unsur keuntungan (*profitability*) merupakan 2 (dua) unsur yang berkaitan dari suatu kredit.⁸⁸

Secara yuridis Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 menggunakan dua istilah yang berbeda, namun mengandung makna yang sama untuk pengertian kredit. Kedua istilah itu, yaitu *pertama* kata "kredit", istilah yang digunakan pada bank konvensional dalam menjalankan kegiatan usahanya, dan *kedua*, kata "pembiayaan" berdasarkan Prinsip Syariah, istilah yang digunakan pada bank syariah. Penggunaan kedua istilah tersebut tergantung kepada kegiatan usaha yang dijalankan oleh bank, apakah bank dalam menjalankan kegiatan usahanya secara konvensional atau berdasarkan Prinsip Syariah.

Istilah kredit banyak dipakai dalam sistem perbankan konvensional yang berbasis pada bunga (*interest based*), sedangkan dalam hukum perbankan syariah lebih dikenal dengan istilah pembiayaan (*financing*) yang berbasis pada keuntungan riil yang dikehendaki (*margin*) ataupun bagi hasil (*profit sharing*)⁸⁹

Pengertian kredit disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, yaitu:



Mariam Darus Badruzaman, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung, 1996, hlm. 23
Abdul Ghofur Anshori, *Payung Hukum Perbankan Syariah (Undang-Undang Perbankan) Fatwa DSN-MUI, dan Peraturan Bank Indonesia*, Yogyakarta: UII 07, hlm. 98.

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.

Sementara itu pengertian pembiayaan disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, yaitu:

Pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah adalah penyediaan uang atau tagihan yang 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.

Kemudian pengertian pembiayaan tersebut lebih diperjelas lagi dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/19/PBI/2007 yang menyatakan sebagai berikut:

Pembiayaan adalah penyediaan dana atau tagihan/piutang yang dapat dipersamakan dengan itu dalam:

- a. *Transaksi investasi yang didasarkan antara lain atas Akad Mudharabah dan/atau Musyarakah;*
- b. *Transaksi sewa yang didasarkan antara lain atas Akad Ijarah atau Akad Ijarah dengan opsi perpindahan hak milik (Ijarah Muntahiyah bit Tamlik);*
- c. *Transaksi jual beli yang didasarkan antara lain atas Akad Murabahah, Salam, dan Istishna;*
- d. *Transaksi pinjaman yang didasarkan atas lain atas Akad Qardh; dan*
- e. *Transaksi multijasa yang didasarkan antara lain atas Akad Ijarah atau Kafalah.*

Pengertian yang sama kembali juga dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 25 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, yaitu:



Pembiayaan adalah penyediaan dana atau tagihan yang dipersamakan dengan itu berupa:

- a. *Transaksi bagi hasil dalam bentuk mudharabah dan musyarakah;*
- b. *Transaksi sewa-menyewa dalam bentuk ijarah atau sewa beli dalam bentuk ijarah muntahiya bittamlik;*
- c. *Transaksi jual beli dalam bentuk piutang muraba, salam, dan istishna;*
- d. *transaksi pinjam-meminjam dalam bentuk piutang qardh; dan transaksi sewa-menyewa jasa dalam bentuk ijarah untuk transaksi multijasa berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara Bank Syariah dan pihak lain yang mewajibkan pihak yang dibiayai dan/atau diberi fasilitas dana untuk mengembalikan dana tersebut setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan ujarah, tanpa imbalan atau bagi hasil.*

Dari rumusan kedua istilah kredit dan pembiayaan tersebut, perbedaannya terletak pada bentuk kontraprestasi yang akan diberikan nasabah peminjam dana (debitur) kepada bank (kreditor) atas pemberian kredit atau pembiayaan. Pada bank konvensional, kontraprestasinya berupa bunga sebagai keuntungan, sedangkan pada bank syariah kontraprestasinya dapat berupa imbalan *Ujarah*, bagi hasil, atau bahkan tanpa imbalan sesuai dengan persetujuan atau kesepakatan bersama bank syariah dengan debiturnya. Baik kredit maupun pembiayaan, sama-sama merupakan penyediaan dana atau tagihan/piutang yang nilainya diukur dengan uang. Dalam hal ini penggunaan uang dalam fungsinya sebagai satuan hitung (*unit of account*), artinya dengan uang ini prestasi timbal balik dari kedua belah pihak dalam bertransaksi diukur/dinilai dengan menggunakan uang. Uang itu sendiri dapat berupa uang kartal (tunai) maupun



uang giral yaitu uang-uang yang tersimpan dalam rekening giro di bank umum.

Jika kredit yang disalurkan mengalami kemacetan, maka langkah yang dilakukan oleh bank adalah berupaya untuk menyelamatkan kredit tersebut dengan berbagai cara tergantung dari kondisi nasabah atau penyebab kredit tersebut macet. Apabila memang masih bisa dibantu, maka tindakan bank membantu nasabah dengan menambah jumlah kredit atau dengan memperpanjang jangka waktunya. Namun jika memang sudah tidak dapat diselamatkan kembali, maka tindakan terakhir bank ialah dengan menyita jaminan yang telah dijaminkan oleh nasabah.⁹⁰

Apabila ditelusuri pengertian kredit itu lebih lanjut, maka dapat ditemukan unsur-unsur yang terkandung dalam makna kredit tersebut, yaitu:

- a. Kepercayaan, yaitu adanya keyakinan dari pihak bank atas prestasi yang diberikannya kepada nasabah peminjam dana yang akan dilunasinya sesuai dengan diperjanjikan pada waktu tertentu
- b. Waktu, yaitu adanya jangka waktu tertentu antara pemberian dan pelunasan kreditnya, jangka waktu tersebut sebelumnya terlebih dahulu disetujui atau disepakati bersama antara pihak bank dengan nasabah peminjam dana;
- c. Prestasi dan kontraprestasi, yaitu adanya objek tertentu berupa prestasi dan kontraprestasi pada saat tercapainya persetujuan atau kesepakatan pemberian kredit yang dituangkan dalam perjanjian kredit antara bank dan nasabah peminjam dana, yaitu berupa uang atau tagihan yang diukur dengan uang dan bunga atau imbalan, atau bahkan tanpa imbalan bagi bank syariah.



pid, hlm. 74

- d. risiko, yaitu adanya risiko yang mungkin akan terjadi selama jangka waktu antara pemberian dan pelunasan kredit tersebut, sehingga untuk mengamankan pemberian kredit dan menutup kemungkinan terjadinya wanprestasi dari nasabah peminjam dana, diadakanlah pengikatan jaminan (agunan).

Permasalahan kredit yang diberikan bank-bank pemerintah (Bank Persero) atau yang lazim disebut Bank BUMN berdasarkan UU No. 49 Tahun 1960 tentang PUPN, termasuk dalam kategori piutang Negara sehingga penyelesaiannya tunduk pada peraturan yang berlaku, antara lain Undang-undang Nomor 49 Prp Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara serta berbagai aturan pelaksanaannya.⁹¹ Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 Prp tahun 1960 mendefinisikan Piutang 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. Piutang Negara meliputi pula piutang badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik negara, misalnya bank-bank negara, perseroan terbatas negara, perusahaan-perusahaan negara, yayasan perbekalan dan persediaan, yayasan urusan bahan makanan dan sebagainya.⁹² Berdasarkan definisi dimaksud

dalam Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tersebut maka

Penjelasan Bank Indonesia pada Rapat Kerja Komisi XI DPR RI dengan
en Keuangan dan Bank Indonesia, tanggal 10 Juli 2006, hlm. 2
enjelasan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960



piutang Bank BUMN adalah termasuk piutang negara. Dengan demikian maka Bank Persero tidak memiliki kewenangan untuk melakukan hapus tagih terhadap pokok kredit dalam penyelesaian kredit bermasalah sebagaimana lazimnya yang dimiliki dan dilakukan oleh bank-bank swasta.⁹³

Instansi-instansi Pemerintah dan Badan-badan Negara yang dimaksudkan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 diwajibkan menyerahkan piutang-piutangnya yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum akan tetapi penanggung hutangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).⁹⁴ Peraturan Menteri Keuangan Nomor 128/PMK.06/2007 tentang Pengurusan Piutang Negara, khususnya Pasal 1 angka 8, menyatakan bahwa penyerah piutang adalah instansi pemerintah, lembaga negara, atau badan usaha yang modalnya sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh negara atau dimiliki BUMN atau BUMD, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

PUPN dibentuk oleh pemerintah sebagai upaya dalam pengurusan penagihan kredit macet bank pemerintah yang bermasalah. Untuk menyelenggarakan tugas PUPN, pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 1976 guna membentuk Badan Urusan Piutang Negara (BUPN) yang

Penjelasan Bank Indonesia pada Rapat Kerja Komisi XI DPR RI dengan Menteri Keuangan dan Bank Indonesia, tanggal 10 Juli 2006, hlm. 3 pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960



kemudian disempurnakan menjadi Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara (BUPLN) berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 1991. Pada saat ini pengurusannya diserahkan kepada Kantor Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) dibawah Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN), Kementerian Keuangan RI.

Untuk memahami keuangan negara secara konseptual dalam perspektif kemandirian badan hukum dan kebijakan otonomi daerah maka perlu pemahaman yang komprehensif-teoritis-praktis tentang pengertian dari keuangan negara di Indonesia. Selama ini terdapat kecenderungan pemahaman yang kurang tepat terhadap hukum keuangan negara yang mengandung potensi mengurangi konsepsi berpikir atas manfaat dan hakikat keuangan negara. Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, terdapat gejala konservatisme dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan negara, yang dikhawatirkan akan membawa akibat goyahnya pondasi bangunan keuangan negara sebagai tiang penyangga penyelenggara negara dalam memberikan pelayanan publik.⁹⁵ Penulis berpendapat bahwa pengertian keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 perlu dipahami secara tepat, tidak dikacaukan dengan uang milik negara, sehingga jelas batas



Arifin P. Soeria Atmadja, "*Hukum Keuangan Negara Pasca 60 Tahun Indonesia Masalah dan Prospeknya Bagi Indonesia Inc*", Artikel, antauperadilan.com, diakses pada tanggal 1 Mei 2010

antara kekayaan BUMN dengan kekayaan negara, uang (milik) BUMN dengan uang (milik) negara.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 merupakan peraturan organik dari Pasal 23 UUD 1945. Bahwa kekayaan Persero/ BUMN merupakan kekayaan yang terpisah dari kekayaan negara, sebagai pemegang saham dari Persero adalah Negara BUMN adalah suatu badan hukum salah satu ciri dari badan hukum adalah ia mempunyai kekayaan yang terpisah dari kekayaan pemegang sahamnya. Persero adalah asosiasi modal yang terdiri dari sejumlah saham yang sebagian atau seluruhnya dapat dimiliki oleh negara. Perbuatan hukum mendirikan sekaligus mengandung penyertaan dalam perseroan selaku asosiasi modal. Dalam hal ini Fred B.G. Tumbuan berpandangan bahwa sejauh menyangkut bidang hukum kekayaan, suatu badan hukum mempunyai kedudukan yang sama dengan orang perseorangan. Badan hukum adalah subjek hukum mandiri yang memiliki hak dan kewajiban tidak berbeda dari hak dan kewajiban yang dimiliki seorang manusia.⁹⁶ Badan hukum mempunyai kekayaan yang terpisah dan secara mandiri dapat dipertanggungjawabkan sendiri. Para pemegang saham tidak bertanggungjawab (tanggung jawab terbatas) atas perbuatan hukum yang dilakukan perseroan.



Fred B.G. Tumbuan, "Mencermati Kewenangan dan Tanggung Jawab Direksi, dan Pemegang Saham Menurut Undang-Undang Nomor Nomor 1 Tahun 2003", dalam seminar sehari "Bedah Tanggung Jawab Direksi, Komisaris, Pemegang Saham dan Kurator Dalam Kepailitan PT, Jakarta, 15 November 2001, hlm. 3

Pemisahan antara kepemilikan harta persero dan pengelolaan perseroan merupakan sistem yang menguntungkan karena pengurus dapat dipekerjakan semata-mata berdasarkan atas kompetensi yang mereka miliki. Ruang gerak dalam menjalankan BUMN akan menjadi sulit mengingat menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, aset negara tidak dapat dijaminkan dan tidak dapat digunakan untuk melunasi kewajiban negara kepada pihak tertentu. Adalah keliru apabila beranggapan bahwa harta (milik) BUMN adalah harta (milik) negara atau uang (milik) BUMN adalah uang (milik) negara. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyebutkan bahwa, keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 hanya mengatur tentang kekayaan yang dikelola oleh negara, bukan dimiliki oleh negara.⁹⁷ Diperinci lebih jauh dalam Pasal 2 yang berbunyi sebagai berikut :

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 1, meliputi



Zulkarnaen Sitompul, "*Pembatasan Kepemilikan Bank: Gagasan untuk Uat Sistem Perbankan*", Artikel, Jurnal Hukum Bisnis Volume 22/6, Tahun 2003,

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

Uang yang semula milik negara, kemudian dijadikan modal dasar BUMN/Persero dalam bentuk saham, maka setelah Persero tersebut disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM, maka uang tersebut menjadi milik BUMN (persero) bukan milik negara lagi. Tapi uang itu oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara digolongkan kepada pengertian keuangan negara, padahal bukan merupakan uang (milik) Negara lagi. Karena itu menurut penulis undang-undang tersebut membedakan pengertian antara keuangan negara dengan uang negara. Lebih jelas lagi dalam huruf g dan h tersebut diatas, sekalipun bukan milik negara, tapi digolongkan sebagai keuangan negara.

Kesimpulan menurut pendapat penulis bahwa "uang milik negara" adalah termasuk pengertian "Keuangan Negara", tetapi



"Keuangan Negara" tidak hanya meliputi "uang milik Negara". Pengertian "Keuangan Negara" lebih luas dari pada pengertian "Uang Negara".

Sedangkan untuk piutang BUMN telah ada Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 77/PUU-IX/2011 tertanggal 17 September 2012. Menurut salah satu pertimbangan putusan MK tersebut, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU BUMN, dan UU Perseroan Terbatas, piutang Bank BUMN adalah bukan lagi piutang negara yang harus dilimpahkan penyelesaiannya melalui PUPN. Bank BUMN sebagai perseroan terbatas telah dipisahkan kekayaannya dari kekayaan negara. Dalam menjalankan segala tindakan bisnisnya, termasuk manajemen dan pengurusan piutang masing-masing bank, dilakukan oleh manajemen bank tersebut dan tidak dilimpahkan kepada PUPN. Dengan demikian, BUMN sebagai suatu badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN, tunduk kepada hukum perseroan terbatas berdasarkan UU Perseroan Terbatas.



C. Tindak Pidana Korupsi

1. Pengertian Korupsi Secara Umum

Dilihat dari segi peristilahan, kata “korupsi” berasal dari bahasa latin *corruptio*⁹⁸ atau menurut *Webster Student Dictionary* adalah *corruptus*. Selanjutnya disebutkan bahwa *corruptio* itu berasal pula dari kata asal *corrumpere*, suatu kata Latin yang lebih tua. Dari Bahasa Latin itulah turun ke banyak bahasa di Eropa seperti Inggris: *corruption, corrupt*; Perancis: *corruption*; dan Belanda: *corruptie (korruptie)*. Dapat diduga istilah korupsi berasal dari bahas Belanda ini yang kemudian diadopsi ke dalam bahasa Indonesia: “korupsi”.

Arti harfiah dari kata itu ialah kebusukan, keburukan, kebejatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah. Arti kata korupsi yang telah diterima dalam perbendaharaan kata bahasa Indonesia itu, disimpulkan oleh Poerwadarminta dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia: “Korupsi ialah perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya”.⁹⁹



Fockemma, S.J. Andreae, *Rechtsgeleerd Handwoordenboek*, Groningen-Bij J.B. Wolter Uitgeversmaatschappij N.V., 1951 sebagaimana dikutip Andi *Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, Jakarta: Gramedia Pustaka 88, hlm. 7.
V.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: 1982, hlm.

Dalam pengertian lain, korupsi dapat pula dilihat sebagai perilaku tidak mematuhi prinsip, artinya dalam pengambilan keputusan di bidang ekonomi, baik dilakukan oleh perorangan di sektor swasta maupun pejabat publik, menyimpang dari aturan yang berlaku.¹⁰⁰ Hakekat korupsi berdasarkan hasil penelitian World Bank adalah “*An Abuse Of Public Power For Private Gains*”¹⁰¹, penyalahgunaan kewenangan/kekuasaan untuk kepentingan pribadi.

Di Malaysia terdapat juga peraturan antikorupsi, akan tetapi tidak digunakan kata “antikorupsi”, melainkan kata peraturan “anti-kerakusan”. Sering pula Malaysia menggunakan istilah *resuah* yang tentulah berasal dari bahasa Arab (*riswah*). Menurut kamus Arab-Indonesia, riswah artinya sama dengan korupsi.¹⁰² Dengan pengertian korupsi secara harfiah itu dapatlah ditarik suatu kesimpulan, bahwa sesungguhnya korupsi itu merupakan istilah dengan arti yang sangat luas. Seperti disimpulkan dalam *Encyclopedia Americana*, korupsi itu adalah suatu hal yang bermacam-ragam artinya, bervariasi menurut waktu, tempat, dan bangsa.

Dengan demikian, pendekatan yang dapat dilakukan terhadap masalah korupsi bermacam-macam pula, dan artinya



Vito Tanzi, *Corruption, Governmental Activities, and Markets*, IMF Working Paper No. 94/1, Washington, DC, August 1994.

World Bank, *World Development Report – The State in Changing World*, Washington, DC, World Bank, 1997.

Andi Hamzah, *Op.Cit.*, hlm. 8.

sesuai pula dari segi mana kita mendekati masalah itu. Pendekatan sosiologis misalnya, seperti halnya yang dilakukan oleh Syed Hussein Alatas dalam bukunya *The Sociology of Corruption*, akan lain artinya kalau kita melakukan pendekatan normatif; begitu pula dengan politik ataupun ekonomi. Misalnya Alatas, memasukkan *nepotisme* sebagai bentuk korupsi, yaitu menempatkan keluarga atau teman pada posisi pemerintahan tanpa memenuhi persyaratan untuk itu. Tentunya hal seperti ini sangat sukar dicari normanya dalam hukum pidana.¹⁰³

Begitu pula Mubyarto menyorot korupsi dan penyuapan dari segi politik dan ekonomi yang mengutip pendapat Smith bahwa secara keseluruhan korupsi di Indonesia muncul lebih sering sebagai masalah politik daripada ekonomi. Ia menyentuh legitimasi pemerintah di mata generasi muda, kaum elite terdidik, dan pegawai negeri pada umumnya. Korupsi mengurangi dukungan pada pemerintah dari kelompok elit di tingkat provinsi dan kabupaten.¹⁰⁴

2. Pengertian dalam Konteks Kriminologi

Menurut perspektif kriminologi, kejahatan bermakna lebih luas jika dibandingkan dengan sudut pandang hukum pidana.

Kendatipun demikian, antara kriminologi dan hukum pidana ibarat



Dani Krisnawati, Eddy O.S. Hiariej, Marcus Priyo Gunarto, Sigid Riyanto dan
2006, *Bunga Rampai Hukum Pidana Khusus*, Jakarta: Pena Ilmu dan Amal,
36.
bid, hlm. 37.

dua sisi mata uang, meskipun mempunyai objek dan tujuan berbeda. Ilmu hukum pidana berobjek aturan hukum yang berkaitan dengan pidana dan berupaya menggunakan secara baik dan adil. Sedangkan kriminologi mempunyai objek pelaku kejahatan dan bertujuan memahami mengapa seseorang melakukan kejahatan.¹⁰⁵

Selain itu, pandangan ilmu hukum pidana tentang suatu kejahatan hanyalah sebatas *legal definition of crime*, artinya suatu perbuatan yang oleh negara telah diberi label kejahatan. Sebagaimana dikatakan oleh W.A. Bonger bahwa kejahatan adalah perbuatan anti sosial yang secara sadar mendapat reaksi negara berupa pemberian derita dan kemudian sebagai reaksi terhadap rumusan-rumusan hukum mengenai kejahatan.¹⁰⁶

Sedangkan kejahatan dari aspek kriminologi tidak hanya menyangkut *legal definition of crime* tetapi juga menyangkut *social definition of crime*. Artinya, suatu perbuatan meskipun belum diberi label oleh negara sebagai suatu kejahatan, oleh masyarakat telah diberi label sebagai suatu kejahatan apabila perbuatan tersebut dianggap menyimpang dari norma kebiasaan masyarakat setempat.



Moeljatno, *Azas-azas Hukum Pidana*, Jakarta: Bina Aksara, 2000, hlm. 13.
Soerjono Soekanto, Hengkie Liklikuwata, dan Lulyana W. Kusuma, *Kriminologi ngantar*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981, hlm. 21.

Kriminologi mengkategorikan korupsi dalam sembilan tipe:

- a. *Political bribery* adalah termasuk kekuasaan di bidang legislatif sebagai badan pembentuk undang-undang. Secara politis badan tersebut dikendalikan oleh kelompok kepentingan tertentu (misal pengusaha), melalui dana kampanye pada masa pemilihan umum. Para pengusaha berharap anggota yang duduk di parlemen mengeluarkan aturan yang menguntungkan mereka. Masih segar dalam ingatan kita kasus yang menimpa mantan Gubernur Bank Indonesia, Burhanuddin Abdullah beserta para deputi gubernurnya dalam kasus Bantuan Likuidasi Bank Indonesia (BLBI) dan kasus diseminasi Undang-Undang Bank Indonesia. Khusus terkait kedua kasus tersebut telah terjadi penyuaipan politik terhadap 52 anggota DPR agar memuluskan BLBI maupun Undang-Undang Bank Indonesia.
- b. *Political kickbacks*, yaitu kegiatan terkait dengan sistem kontrak pekerjaan tertentu antara pejabat pelaksana dan pengusaha yang memberi peluang untuk mendatangkan keuntungan finansial bagi pihak-pihak yang bersangkutan.
- c. *Election fraud* adalah korupsi yang berkaitan langsung dengan kecurangan pemilihan umum.
- d. *Corrupt campaign practice* adalah praktik kampanye dengan menggunakan fasilitas negara maupun uang negara oleh calon yang sedang memegang kekuasaan negara.
- e. *Discretionary corruption* yaitu korupsi yang dilakukan karena ada kebebasan dalam menentukan kebijakan.
- f. *Illegal corruption* yakni korupsi yang dilakukan dengan mengacaukan bahasa hukum atau interpretasi hukum. Tipe korupsi ini rentan dilakukan oleh aparat penegak hukum, baik itu polisi, jaksa, pengacara, maupun hakim. Contoh kasus *illegal corruption* adalah pengehentian kasus BLBI yang berujung pada penyuaipan yang dilakukan oleh Arthalyta kepada Jaksa Urip Tri Gunawan.
- g. *Ideological corruption* ialah perpaduan antara *discretionary corruption* dan *illegal corruption* yang dilakukan untuk tujuan kelompok.
- h. *Political corruption* adalah penyelewengan kekuasaan atau kewenangan yang dipercayakan kepadanya untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau kelompok yang berkaitan dengan kekuasaan.
- i. *Mercenary corruption* yaitu menyalahgunakan kekuasaan semata-mata untuk kepentingan pribadi.¹⁰⁷



bid, hlm. 295-297.

3. Pengertian Menurut Undang-Undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Sejarahnya

Dalam konteks hukum pidana, tidak semua tipe korupsi yang kita kenal di atas dikualifikasikan sebagai perbuatan pidana. Oleh karena itu, untuk mengetahui tentang perbuatan apa saja yang dinyatakan sebagai korupsi, kita harus merujuk pada undang-undang pemberantasan korupsi.

Dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, telah diterbitkan peraturan perUndang-Undangan yang dalam sejarahnya terjadi beberapa kali pergantian, yaitu :

- a. Pada tahun 1957, terdapat Peraturan Penguasa Militer Nomor: PRT/PM/06/1957 tentang pemberantasan korupsi dan Peraturan Penguasa Perang Pusat Nomor : PRT/PEPERPU/013/1958 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi dan Pemilikan Harta Benda. Peraturan ini diundangkan pada situasi politik pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950;
- b. Peraturan Penguasa Perang Pusat (PEPERPU) yang sifatnya temporer, diganti dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1960 yang disahkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 berada dalam rezim dengan sistem politik dan Pemerintahan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945, yang dinyatakan berlaku kembali berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
- c. Setelah terjadi perubahan sistem politik Orde Baru, dilahirkanlah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menggantikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961;
- d. Undang-Undang Korupsi mengalami sorotan yang tajam kembali pada masa reformasi, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 dinyatakan tidak berlaku dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang kemudian diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.¹⁰⁸



Muhammad Yusuf, *Miskinkan Koruptor*, Pustaka Juanda Tigalima, Jakarta, 43-44.

Pengertian korupsi secara yuridis, baik arti maupun jenisnya telah dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pengertian yuridis, korupsi tidak hanya terbatas kepada perbuatan yang memenuhi rumusan delik dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, tetapi meliputi juga perbuatan-perbuatan yang memenuhi rumusan delik, yang merugikan masyarakat atau orang perseorangan.

4. Pengertian Menurut *United Nations Convention Against Corruption*

Konvensi Antikorupsi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) merupakan instrumen internasional yang mengatur masalah korupsi dan diterima oleh Majelis Umum PBB pada 31 Oktober 2003 di New York. Sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 67 Ayat (1) Konvensi, instrumen hukum internasional ini terbuka untuk penandatanganan bagi negara yang ingin terlibat dan mendukung, selama negara organisasi tersebut telah menandatangani konvensi sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 67 Ayat (2) konvensi. Saat ini ada 140 negara dan organisasi yang telah menandatangani dan 117 negara pihak yang meratifikasi



Konvensi ini¹⁰⁹Sesuai dengan ketentuan yang tertuang di Pasal 68 Ayat (1), konvensi ini telah berlaku efektif sejak tanggal 14 Desember 2005.¹¹⁰. Dalam kerangka sistem PBB, komitmen internasional untuk melakukan pelebagaan tindakan-tindakan antikorupsi dimulai pada 2000 ketika Majelis Umum PBB menerima Resolusi Nomor 55/25 tentang *the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*.

Perkembangan berikutnya, Majelis Umum PBB melalui Resolusi Nomor 55/61 juga menegaskan bahwa masyarakat internasional memerlukan instrumen hukum yang efektif dan mandiri dari *The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, sehingga dibentuk *the Ad Hoc Committee for Negotiations of a New Convention against Corruption*¹¹¹. Pada 2001 disepakati *Term of Reference-Intergovernmental Open-ended Expert Group Meeting*. Negosiasi berikutnya dilakukan selama 8 putaran oleh Komite *Ad hoc* tersebut di markas *the United Nations Office on Drugs and Crime*, di Wina.

¹⁰⁹ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>: 16 Juli 2008

¹¹⁰ Pasal 68 (1) UNCAC menyatakan: 1. *This Convention shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit of the thirtieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession. For the purpose of this paragraph, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by member States of such organization.* 2. *For each State of economic integration organization ratifying, accepting, approving or acceding to this Convention after the deposit of the thirtieth instrument of such nature, this Convention shall enter into force on the thirtieth day after the date of deposit by such State of the relevant instrument or on the date this Convention enters into force pursuant to paragraph 1 of this article, whichever is later*".

UN. Doc (A/RES/55/61)



Negosiasi untuk mencapai kesepakatan tentang instrumen internasional antikorupsi ini berlangsung mulai 21 Januari 2002 sampai dengan 1 Oktober 2003. Pada 31 Oktober 2003, Majelis Umum PBB menerima Naskah Konvensi hasil negosiasi yang disepakati oleh *Ad Hoc Committe* dengan Resolusi Nomor 58/4. Sebelumnya dengan Resolusi Nomor 57/169 tanggal 18 Desember 2002, Majelis Umum PBB telah menerima tawaran Pemerintah Meksiko, untuk menjadi tuan rumah bagi konferensi politik tingkat tinggi dalam proses penandatanganan the UNCAC di Merida.

Berdasarkan ketentuan di dalam Pasal 68, Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 58/4 Konvensi dapat berlaku (*come into force*) setelah adanya 30 instrumen ratifikasi.¹¹² Syarat yang ditetapkan di dalam Pasal 68 tersebut akhirnya dapat dipenuhi dan *the* UNCAC mulai berlaku tanggal 14 Desember 2005. Tahap berikutnya adalah dilakukannya Konferensi internasional negara pihak untuk mengkaji implementasi konvensi dan memfasilitasi kegiatan yang diperlukan berdasarkan konvensi.

UNCAC dapat dikatakan sebagai langkah revolusioner dalam bidang hukum pidana internasional, karena konvensi ini merupakan instrumen hukum internasional pertama yang mengatur masalah korupsi dalam satu ketentuan hukum

lihat UN Doc. (A.RES/58/4)



internasional yang rumit. UNCAC merupakan manifestasi dari konsensus internasional tentang apa yang seharusnya dilakukan oleh negara-negara untuk mencegah dan mengkriminalisasi tindakan korupsi. Di samping itu UNCAC juga mencerminkan kesepakatan anggota PBB untuk meningkatkan kerja sama internasional dalam memerangi korupsi dan mengembalikan aset. Konvensi ini menekankan pentingnya distribusi tanggung jawab di antara negara-negara dalam mencegah dan memerangi kejahatan korupsi yang bersifat lintas batas (*transboarde corruption crimes*).

Dalam Konvensi PBB mengenai antikorupsi tidak terdapat satu pasal pun yang berkaitan dengan definisi korupsi menurut konvensi tersebut. Namun, dalam Bab III Konvensi yang terdiri atas 11 pasal (Pasal 15 sampai dengan Pasal 25), mewajibkan negara-negara penandatangan konvensi mengatur sejumlah tindakan dalam undang-undang nasional masing-masing negara yang dikualifikasikan sebagai korupsi. UNCAC ini telah disahkan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption, 2003* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003).

5. Tipologi Tindak Pidana Korupsi.

Syed Hussein Alatas (Sosiolog Malaysia), mengidentifikasi korupsi yang terbagi menjadi 6(enam) bentuk, yaitu :



- 1) *Transactive Corruption.*
Korupsi yang dilakukan secara aktif oleh dua pihak dalam bentuk suap, dimana yang memberi dan menerima saling bekerja sama untuk memperoleh keuntungan bersama. Ini adalah bentuk korupsi yang paling umum dilakukan.
- 2) *Extortive Corruption.*
Korupsi dalam bentuk pungutan paksa yang dilakukan pejabat sebagai pembayaran jasa yang diberikan kepada pihak luar, pihak luar terpaksa memenuhi karena tidak ada alternatif lain, apabila tidak memenuhinya yang bersangkutan akan rugi sendiri.
- 3) *Investive Corruption.*
Pemberian yang diberikan pihak luar kepada pejabat, bukan untuk mendapat balas jasa sekarang, tapi untuk memperoleh kemudahan fasilitas dan keuntungan di masa mendatang.
- 4) *Nepotistic Corruption.*
Berhubungan dengan pemberian rente ekonomi atau pengangkatan jabatan publik kepada keluarga atau teman.
- 5) *Autogenic Corruption.*
Korupsi yang terjadi apabila pejabat memberikan informasi dari dalam kepada pihak luar dengan imbalan suap.
- 6) *Supportive Corruption.*
Korupsi yang dilakukan secara berkelompok dalam satu bagian atau divisi, dengan tujuan untuk melindungi dan mempertahankan praktek korupsi yang mereka lakukan secara kolektif.¹¹³

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi maka ditemukan tipologi tindak pidana korupsi sebagai berikut :

- a. Kelompok delik yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara (Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3).
- b. Kelompok delik penyuaipan, baik aktif (penyuap) maupun pasif (penerima suap) serta gratifikasi (Pasal 5 ayat 1 dan ayat 2,

Winarso Zain, Makalah berjudul "*Reformasi dan Strategi Pemberantasan*" dalam buku "*Korupsi Musuh Bersama*", Lembaga Pencegah Korupsi, Jakarta, .65-66.



Pasal 6 ayat 1 dan ayat 2, Pasal 11, Pasal 12 huruf a, b, c, dan d, serta Pasal 12B ayat 1 dan ayat 2).

- c. Kelompok delik penggelapan (Pasal 8, Pasal 10 huruf a).
- d. Kelompok delik pemerasan dalam jabatan (*knevelarij, extortion*). (Pasal 12 huruf e dan huruf f).
- e. Kelompok delik pemalsuan (Pasal 9).
- f. Kelompok delik yang berkaitan dengan pemborongan, leveransir dan rekanan. (Pasal 7 ayat 1 dan ayat 2, Pasal 12 huruf g dan huruf i).

Di samping tipologi sebagaimana diuraikan diatas, dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga diatur mengenai tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi yaitu :

- a. Setiap orang yang dengan sengaja mencegah, merintang, atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tersangka atau terdakwa ataupun para saksi dalam perkara korupsi. (Pasal 21).
- b. Setiap orang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28, Pasal 29, Pasal 35, atau Pasal 36 yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar. (Pasal 22).
- c. Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 220, Pasal 231, Pasal 421, Pasal 422, Pasal 429 atau Pasal 430 KUHP. (Pasal 23).
- d. Saksi yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31. (Pasal 24).

Memperhatikan tipologi tindak pidana korupsi tersebut, maka korupsi tidak hanya menyangkut perbuatan yang bersifat curang dan tercela yang merugikan keuangan dan perekonomian negara, namun juga merusak sendi-sendi demokrasi dan mengkhianati



prinsip-prinsip keadilan. Tindak pidana korupsi yang cenderung dilakukan oleh Pejabat atau Penyelenggara Negara bukan hanya menimbulkan keprihatinan yang berdampak pada menurunnya kepercayaan masyarakat pada penyelenggaraan pemerintahan, namun juga mempengaruhi kredibilitas pemerintah dalam pergaulan masyarakat internasional.

6. Sebab dan Akibat Korupsi

Guna memahami sebab-sebab korupsi sebagai suatu kejahatan dikaji melalui proses analisis teori kriminologi terutama digunakan untuk memberikan petunjuk bagaimana masyarakat berperan serta menanggulangi korupsi dan lebih-lebih mencegahnya. Bagian dari teori atau ilmu pengetahuan kriminologi untuk mengungkap sebab-sebab kejahatan korupsi, disebut pendekatan sosiologi kriminal yaitu pengetahuan tentang kejahatan sebagai gejala masyarakat atau sampai di mana letak sebab-sebab kejahatan dalam masyarakat (*etiologi sosial*)¹¹⁴ Permasalahan korupsi merupakan permasalahan yang sangat sulit diberantas oleh karena sangat kompleks yang menurut Barda Nawawi Arif¹¹⁵ bahwa hal tersebut disebabkan karena korupsi berkaitan erat dengan kompleksitas masalah lain seperti:



Bongar, WA., *Pengantar Tentang Kriminologi*, Jakarta: PT. Pembangunan Alika, 1981, hlm. 27

Arief, B.N., *Beberapa Pokok Pemikiran Kebijakan Tindak Pidana*, 1997, hlm. 4. Hal yang disampaikan dalam seminar sehari tentang Mencari Solusi dan model Tindakan Korupsi, Kolusi dan Manipulasi di Lembaga Penegakan Hukum di Semarang pada 13 Agustus 1997, hlm. 4

"Masalah sikap mental/moral, masalah pola/sikap hidup dan sosial, masalah kebutuhan/tuntutan ekonomi dan struktur/ekonomi, masalah lingkungan hidup/sosial dan kesenjangan sosial ekonomi, masalah struktur/budaya politik, masalah peluang yang ada di dalam mekanisme pembangunan atau kelemahan birokrasi/prosedur administrasi (termasuk sistem pengawasan) di bidang keuangan dan pelayanan umum".

Penyebab, atau pendorong seseorang untuk melakukan tindakan korupsi sebenarnya bervariasi dan beraneka ragam. Akan tetapi, secara umum dapatlah dirumuskan, sesuai dengan pengertian kerja bahwa *tindakan korupsi dilakukan dengan tujuan mendapatkan keuntungan pribadi/ keluarga/ kelompok/ golongannya sendiri*. :dengan mendasarkan pada motif keuntungan pribadi atau golongan dapatlah dipahami jika korupsi terdapat di mana-mana dan terjadi kapan saja karena masalah korupsi selalu terkait dengan motif yang ada pada setiap insan manusia untuk mendapatkan keuntungan pribadi golongannya.

Cara yang ditempuh menurut norma-norma yang berlaku merupakan usaha yang bersifat halal dan ridha. Cara korupsi yang dilakukan untuk memperoleh keuntungan tidak mengikuti dan didasari norma-norma yang berlaku, jelas bahwa hal ini tidak halal dan tidak diridhai. Apabila tindakan atau usaha ini dilakukan dengan penggunaan dan/ atau penyalahgunaan kekuasaan atau



wewenang atau kesempatan serta lain-lain persyaratan seperti dirumuskan dalam pengertian kerja, usaha dimaksud adalah tindakan korupsi.

Karena masalah korupsi pada dasarnya merupakan masalah umat manusia yang dalam usaha mendapatkan kebutuhan dan/atau keinginannya yang dilakukan dengan cara yang tidak mengikuti atau -norma-norma yang berlaku, *unsur agama serta pendidikan* sangat besar peranannya dalam rangka usaha penanganan pemberantasan korupsi. Dengan menunjuk kepada - pengertian absolut, usaha ke arah penanggulangan atau pemberantasan perlu dihubungkan dengan motif untuk mendapatkan rezeki, nafkah, atau keuntungan yang harus mendasarkan pada keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan lahir dan batin, antara kepentingan jasmani dan rohani. Masalah moral ini sesungguhnya tidak hanya berlaku pada pejabat atau pegawai negeri, tetapi juga terkait dengan pengusaha dan masyarakat pada umumnya, terutama pada diri pimpinan atau pemuka dalam rangka pelaksanaan keteladanan yang baik.¹¹⁶

Banyak faktor yang memengaruhi motif untuk melakukan tindakan korupsi yang menginginkan keuntungan pribadi atau golongan dimaksud.



Goh Keng Swee, "Corruption in Developing Countries", kondensasi dari March 1980, dalam majalah World Executive Digest, March 1981, hlm. 20.

Menurut Dr. Sarlito W. Sarwono, tidak ada jawaban yang persis, tetapi ada dua hal yang jelas, yaitu penyebab dorongan dari dalam diri sendiri (keinginan, hasrat, kehendak, dan sebagainya) dan faktor rangsangan dari luar (misalnya dorongan teman-teman, adanya kesempatan, kurang kontrol, dan sebagainya)¹¹⁷.

Bagaimana sebenarnya keadaan korupsi di Indonesia? A.S.Harris Sumadiria menjawab bahwa korupsi lahir karena ambruknya nilai-nilai sosial, korupsi kambuh karena adanya penyalahgunaan tujuan wewenang dan kekuasaan, dan korupsi hidup karena sikap dan mental pejabat yang bobrok, baik pejabat tinggi maupun pejabat rendah¹¹⁸, Pendekatan lain, Dr. Andi Hamzah dalam disertasinya menginventarisasikan beberapa penyebab korupsi, yakni:¹¹⁹

- a. kurangnya gaji pegawai negeri dibandingkan dengan kebutuhan yang makin hari makin meningkat;
- b. latar belakang kebudayaan atau kultur Indonesia yang merupakan sumber atau sebab meluasnya korupsi;
- c. manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan efisien, yang akan memberi peluang orang untuk korupsi;
- d. modernisasi mengembangkan korupsi.

Aspek lain mengenai penyebab korupsi untuk memperoleh keuntungan pribadi atau golongan dalam kaitannya dengan tingkat



Sarlito W. Sarwono, "*Bagaimana Kalau Ternyata Korupsi Sulit Di berantas?*", 17 November 1981.

A.S Harris Sumadiria, "*Korupsi di Muka Pengadilan Nurani*", *Suara Karya*, 2 1981

Andi Hamzah, Op.Cit., hlm. 18

dan modernisasi, dapat kiranya digunakan beberapa ungkapan

Samuel P. Huntington¹²⁰ berikut ini.

- a. Bahwa modernisasi mengembangbiakkan korupsi merupakan pernyataan yang kenyataannya terdapat beberapa pengecualian, seperti Korea Selatan, Taiwan, atau Singapura.
- b. Dalam masyarakat tradisional dengan berbagai macam sistem nilai-nilai atau kebudayaan yang saling bersaing akan tumbuh subur korupsi, yang dalam kenyataan menunjukkan di masyarakat yang homogen pun dapat tumbuh subur, misalnya negara-negara Amerika Latin atau India.
- c. Korupsi pada dasarnya menyangkut hal yang menukar kekayaan ekonomi dengan suatu tindakan politik. Hal ini hanya mungkin terjadi di lapisan atas, sedangkan di lapisan bawah dengan korupsi endemi ungkapan itu tidak berlaku.
- d. Adanya perusahaan-perusahaan asing cenderung menyuburkan korupsi, mungkin kurang tepat gejala korupsi yang berlaku menyangkut pengelolaan keuangan negara dengan tingkat kebocoran yang cukup tinggi.
- e. Pola korupsi di tingkat atas tidak akan mengganggu stabilitas politik asalkan jalan-jalan untuk mobilitas melalui partai politik atau birokrasi tetap terbuka merupakan ungkapan yang memerlukan pengkajian dengan prinsip keteladanan atasan kepada bawahan sehingga pernyataan bahwa pejabat-pejabat tinggi lebih culas daripada pegawai-pegawai rendah, menteri-menteri adalah yang paling culas, dan bahwa di antara pemimpin-pemimpin nasional, presiden adalah yang paling banyak korupsi, tidak berlaku di Indonesia.

Dengan memerhatikan penyebab yang melekat pada setiap orang untuk memperoleh nafkah, rezeki, atau keuntungan, tinggallah pada pertimbangan tentang cara memperolehnya, apakah sesuai dengan norma-norma yang berlaku, baik hukum, etika maupun moral keagamaan ataukah dengan melanggar atau melawan norma ini. Karena masalahnya selalu terkait dengan

pribadi perorangan, masalah korupsi ini dapat berkembang pada

Samuel P. Huntington, *Modernisasi dan Korupsi*” dalam Mochtar Lubis & James (eds), *Bunga Rampai Karangan-karangan Etika Pegawai Negeri*, Jakarta: Karya Aksara, 1977, hlm. 121



"dongeng rakyat tentang korupsi", yakni apabila keadaan telah menunjukkan korupsi dianggap sebagai hal yang sudah biasa. Mengenai hal ini, Gunnar Myrdal¹²¹ mengemukakan bahwa orang-orang yang jelas-jelas melakukan perbuatan korupsi dapat terus-menerus berbuat demikian tanpa takut akan mendapat hukuman, akan memperkuat keyakinan bahwa bentuk tingkah laku sosial ini sudah lazim di masyarakat.

Akibat korupsi menimbulkan dampak negatif yang serius terkait dengan permasalahan pembangunan nasional meliputi beberapa aspek, yakni:

- a. kehidupan politik dan ekonomi nasional;
- b. kebocoran anggaran pada organisasi atau administrasi pemerintahan;
- c. Terkoporasi pada kelemahan pengawasan pembangunan nasional

Aspek pertama, yaitu mengenai kehidupan politik dan ekonomi nasional, Goh Keng Swee menulis di majalah Quadrant (Maret 1980) tentang korupsi di negara-negara yang sedang berkembang dari segi pertumbuhan ekonomi nasional serta pertaliannya dengan membiarkannya praktik korupsi. Kebijakan pemerintah mengenai devisa serta penggunaannya, masalah perizinan serta pengawasan pemerintah terhadap pertumbuhan

Gunnar Myrdal "Korupsi sebagai Penghambat Modernisasi di Asia Selatan" dalam Lubis & James C. Scoot, Op., Cit, pp. 191-192, lihat juga bukunya *Asian Development*. It New York, Pantheon, 1968 m p. 941.



industri, kelangkaan barang-barang modal, serta berbagai pengendalian pemerintah terhadap aktivitas perekonomian, dapat mendorong berkembangnya korupsi.

Berlakunya berbagai lisensi dan praktik birokratisme bagi dunia menimbulkan hambatan-hambatan yang dalam hal ini pemecahannya melalui "uang pelumas atau pelicin" atau *speed money*. Dengan pelicin atau pelumas ini, dalam praktik bukan memperlancar proses birokrasi, malah dapat berakibat semakin bertambah banyak "tanda tangan" atau "meja" yang harus dilewati suatu dokumen perizinan atau dapat berbentuk "korupsi diam" atau "korupsi pasif", yakni dengan tidak mengerjakan atau mendiamkan sesuatu yang harus diproses sampai adanya pelumas.

Untuk *perizinan* yang menyangkut "pasar yang monopoli" harga di pasar gelap birokrasi menjadi sangat tinggi. Bagi pengusaha yang dapat memperoleh "hak monopoli" ini, meskipun untuk itu harus "berkorban" dengan harga yang sangat tinggi, pada akhirnya akan tetap mendapatkan keuntungan yang sangat besar pula. Sudah barang tentu harga pengorbanannya yang telah dikeluarkan untuk mendapatkan hak monopoli itu akan dibebankan kepada masyarakat. Dalam hubungan ini tampaknya pengusaha kelompok tertentu memiliki keberanian untuk mendapatkan "hak-hak istimewa" dimaksud dibandingkan dengan



pengusaha pada umumnya. Gejala inilah yang tampak di permukaan peta ekonomi nasional dewasa ini.

Aspek kedua berhubungan dengan kebocoran anggaran pada segi organisasi atau administrasi pemerintahan. Pertumbuhan yang pesat dalam berbagai kegiatan perekonomian dan pemerintahan memerlukan aparat pemerintahan yang harus dapat mendukungnya. Namun, dalam kenyataannya tidak dapat cepat mengikuti pertumbuhan dimaksud. Sebagai akibatnya, susah diperkirakan bahwa aparat yang memperoleh kesempatan untuk "tahu sama tahu" serta kemungkinan terjadinya kebocoran-kebocoran dalam suatu proses birokrasi merupakan tempat yang cukup baik untuk tindakan korupsi.

Aspek ketiga adalah lemahnya fungsi pengawasan pembangunan nasional. Hal ini sesungguhnya berkaitan dengan aspek kedua. Dengan peningkatan peranan pemerintahan beserta kegiatan pembangunan nasional, ternyata bukan hanya organisasi atau administrasi pemerintahan yang tertinggal untuk dapat mengikuti pesatnya peningkatan kegiatan pembangunan nasional. Dengan organisasi serta tenaga manusia yang relatif tidak banyak mengalami perubahan di bidang pengawasan pembangunan, harus melaksanakan tugas pengawasan atau pemeriksaan kegiatan pembangunan nasional. Keadaan yang demikian akan dapat memberikan *peluang-peluang* yang memungkinkan



tindakan korupsi atau *kebocoran* lainnya dalam pengelolaan keuangan negara.

Hambatan terhadap pembangunan dengan wabah korupsi dapat ditinjau dari beberapa kemungkinan. Kemungkinan Pertama dengan "fasilitas korupsi", pihak pengusaha mendapatkan hak-hak yang "istimewa" dengan "hak monopoli" atau diperolehnya "nilai premi" atau "keuntungan bunga" dari berbagai jenis atau bentuk melalui fasilitas korupsi. Secara ekstrem dapat berupa sikap pengusaha yang tidak memiliki inisiatif atau dorongan untuk melakukan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi yang sehat. Semua biaya yang dipikulnya, termasuk untuk keperluan *pelumas* mesin-mesin korupsi, dapat dibebankan kepada masyarakat konsumen yang lemah kedudukannya karena dikuasai oleh pasaran monopolistik. Keadaan demikian "tidak" memberikan rangsangan untuk meningkatkan produksi secara rasional, berarti tidak mendukung usaha pembangunan nasional.

Kemungkinan *kedua*, dengan tindakan korupsi akan berarti terjadi manipulasi terhadap penerimaan atau pendapatan negara oleh pejabat atau pegawai ataupun pihak pengusaha, yang seharusnya dapat dialokasikan oleh pemerintah untuk keperluan pembangunan nasional. Pola penggunaan "dana korupsi" oleh para pelaku korupsi belum tentu untuk kepentingan investasi dan yang bersifat produktif, mungkin sebaliknya untuk membiayai pola



hidup mewah (sebagai perwujudan *effect*). Bahkan, yang lebih buruk lagi bagi perekonomian nasional adalah larinya "dana" tersebut ke bank-bank Swis dan bank luar negeri lainnya sehingga terjadilah *capital flight* yang tidak menguntungkan bagi kepentingan pembangunan nasional.

Kemungkinan ketiga, korupsi tidak memberikan kesempatan bagi tenaga-tenaga ahli yang memiliki "kemampuan profesionalisme" mengembangkan dirinya. Hal ini merupakan dampak turunan atau akibat lebih lanjut dari praktik usaha yang tidak sehat. Keuntungan perusahaan bukan diperoleh dari usaha-usaha yang wajar dan rasional sesuai dengan prinsip ekonomi, melainkan dari hasil "membina" hubungan mesra khususnya dengan pejabat. Dalam keadaan yang demikian dapatlah dipahami apabila pengusaha tidak memerlukan keahlian tenaga-tenaga profesional ini. Apalagi keuntungan yang diperoleh tidak ditanamkan untuk mengembangkan usaha, tetapi untuk konsumsi mewah atau disimpan di bank luar negeri. Hal yang demikian tidak akan memberikan dorongan pengembangan atau penambahan produksi nasional. Di samping itu, tenaga-tenaga profesional tidak dimanfaatkan sesuai dengan kemampuannya sehingga banyak "salah arah" dalam perkembangan kariernya dan juga tidak mendukung usaha pembangunan nasional.



7. Modus Operandi Korupsi

Modus operandi dari korupsi adalah cara-cara melakukan kejahatan korupsi dalam hubungannya dengan perbuatan korupsi, dapat terjadi dengan terencana dan modus operandi yang beragam. Beberapa modus operandi korupsi yang sering dilakukan oleh para koruptor antara lain:

- a. Perilaku oknum aparat pemerintahan atau birokrat dengan modus operandi yang sering digunakan terutama pada bisnis proyek jasa konstruksi/pembangunan, pengadaan barang dan jasa seperti komisi proyek dan biaya servis pejabat tinggi sehingga biaya operasional rendah, *mark-up* harga barang, barang palsu, menyimpang dari *spektek*, pengadaan barang fiktif. Menarik untuk diketengahkan, korupsi yang dilakukan oleh 332 anggota DPRD di seluruh Indonesia dan 214 sudah dilakukan penyidikan dengan kerugian sekitar 450 miliar rupiah dengan modus operandi perjalanan dinas fiktif, penggelembungan harga barang dan jasa *mark-up* dana operasi dan kesejahteraan DPR dan penyimpangan dana APBD yang dibagi-bagi anggota DPRD Cirebon.¹²²
- b. Badan Usaha Milik Negara (BUMN), perbuatan korupsi dengan modus operandi pada impor gula oleh Bulog melalui perusahaan yang menggunakan dokumen palsu, kredit macet pada berbagai bank dengan agunan fiktif atau jaminan fiktif, manipulasi pajak pada dinas pendapatan daerah, manipulasi dana pensiun dengan pembayaran kedaluwarsa, kasus BNI cabang utama Kebayora: Baru menggunakan dokumen ekspor fiktif lewat 37 lembar *lette' of credit* (L/C) kerugian 1,7 triliun rupiah.¹²³
- c. Korupsi pada KUD (Koperasi Unit Desa) dan KUT (Kredit Usaha Tani) dengan modus operandi uang kredit pembelian cengkih fiktif, pembiayaan ongkos fiktif, pemberian investasi fiktif, penyelewengan dana *fee*, pemalsuan data dalam neraca, pemalsuan kuitansi faktur pembelian, uang simpan pinjam asal uang kredit yang dibagi-bagi untuk pribadi.
- d. Beberapa kasus korupsi pada departemen pemerintahan dengan modus operandi manipulasi pembangunan gedung sekolah dengan laporan pekerjaan fiktif, korupsi reboisasi



Kompas, *Lima Anggota DPRD Cirebon Mulai Diadili Perkara Korupsi*, hlm. 13
6 Maret 2004

Kompas, 17 April 2004, *Korupsi Di BNI Perkara Perdata*,: hlm. 17, Kolom 4 -6

kehutanan dengan berita acara pekerjaan palsu dan surat perintah jalan fiktif, manipulasi biaya paspor palsu pada kantor imigrasi dengan identitas dan paspor palsu, manipulasi pengadaan *alsatri* Departemen Kesehatan dengan kuitansi palsu (fiktif), manipulasi pensertifikatan tanah pada Departemen Agraria dengan pungutan biaya melebihi yang ditentukan dan manipulasi pengadaan peralatan melebihi dengan *mark-up* (penggelembungan) harga pembelian helikopter di NAD senilai 15 miliar rupiah.¹²⁴

Sedangkan modus operandi korupsi yang sering ditemukan di bisnis perbankan antara lain :

- a. Pencatatan palsu dalam pembukuan atau dalam proses laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank;
- b. Menghilangkan atau tidak memasukkan atau menyebabkan tidak dilakukakannya pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank;
- c. Mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus, atau menghilangkan adanya suatu pencatatan dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank;
- d. Tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank;

Pada akhirnya secara kausal (sebab-akibat) perbuatan atau kebijakan pihak bank tersebut menyebabkan tidak dapat tercapainya tujuan akhir (*doelgerichte*) korporat, yaitu keuntungan bank sehingga bank mengalami kerugian keuangan (misalnya kredit macet).¹²⁵

Korupsi, dalam semua bentuknya, bukan monopoli suatu negara. Korupsi di Cina, tempat para birokrat "menjual kekuasaan



Marpaung, L., *Tindak Pidana Korupsi, Pemberantasan dan Pemecahan*, Bagian Djambatan: Jakarta, 2001, hlm: 30
Pemetaan (Blue-Print) Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Ling Muda Bidang Tindak Pidana Khusus Kejaksaan RI, 2013, hlm. 81-82

administrasi mereka", tidak ada bedanya dengan korupsi di Eropa, tempat partai-partai politik mendapat komisi dalam jumlah-jumlah sangat besar dari proyek-proyek pemerintah. Di Italia, biaya membangun jalan menurut laporan turun lebih dari dua puluh persen setelah "tangan-tangan bersih" turun tangan memberantas korupsi. Dana gelap disimpan di bank-bank Swis untuk membiayai kegiatan ilegal partai politik, dan ada kemungkinan dana-dana ini "dibocorkan" ke kantong-kantong pribadi. Partai politik juga mendapat komisi dari pembelian barang untuk pertahanan. Perusahaan-perusahaan menjamu dan menyuap pejabat-pejabat, terutama di luar negeri, untuk mendapat kontrak secara ilegal dan melanggar prinsip keadilan, dan tidak jarang dengan akibat yang sangat merugikan.¹²⁶

Anatomi korupsi sangat dipengaruhi oleh dinamika, budaya hidup, pola hidup dan pengaruh lingkungan moral masyarakatnya, institusi sosial dan pranata-pranata sosial yang tumbuh dalam masyarakat. Proses klasifikasi dan identifikasi menunjukkan masalah korupsi telah menjadi fenomena sosial, serta dengan kajian sosiologis kriminal yang bersumber dari ilmu pengetahuan kriminologi, maka dapatlah dipahami tentang sebab musabab tipologi atau bentuk, jenis dan modus operandi korupsi yang menjadi semakin kompleks pada abad ke-21.

Jeremy Pope, 2003, *Strategi memberantas Korupsi*, Elemen Sistem Integritas Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003 hlm. 31-35.



Praktik korupsi yang merugikan kepentingan masyarakat bukan hanya terjadi pada sektor publik saja, namun dapat terjadi pula pada sektor privat. Banyak kasus korupsi yang selalu melibatkan sektor swasta/pengusaha. Hal ini terjadi karena praktik korupsi selalu dilakukan oleh orang atau kelompok yang mempunyai modal ekonomi dan kekuasaan. Gambaran fakta ini semakin menunjukkan dengan jelas bahwa *political society* di daerah telah betul-betul terjangkiti penyakit akut korupsi.

Fenomena perubahan radikal terjadi pada "modus operandi" yaitu dari korupsi yang menggunakan metode konvensional menjadi epidemis dan endemis dengan penggunaan *hight-tech* dengan *prototype* yang tidak lagi dengan cara-cara konvensional yang endemis dan epidemis, akan tetapi telah berubah menjadi kejahatan yang super profesional dalam bentuk kejahatan transnasional. Solusi penanggulangan korupsi ke depan, adalahantisipasi penggunaan modus operandi, pola kejahatan dimensi baru (*new dimention crime*) seperti perbuatan korupsi dengan cara sindikat dan mafia kejahatan internasional melalui *crime as business, organized crime, white collar crime, bank crime, monopoly oligopoly* dan *manipulation crime* yang menguras, merugikan sumber daya kekayaan negara skala besar menjadikan

APBN tetap kecil.



Selanjutnya diperlukan kesiapan antisipasi dengan modus perbuatan korupsi yang memanfaatkan *hi-tech* dengan cara luar biasa, misalnya *money politic* hasil korupsi yang mengancam stabilitas ekonomi dan politik di Indonesia, bantuan dana atau donatur dari negara donor yang kalau diidentifikasi bersumber karena hasil korupsi, bentuk-bentuk lain sebagai modus dimensi baru melalui *illegal logging, illegal fishing, illegal labour, cyber crime, corporate crime, customer fraud* dan sebagainya maka dengan gambaran di atas tepatlah hasil Konvensi Internasional PBB tanggal 7 Oktober 2003 di Wina yang menetapkan "*corruption*" sebagai *extra ordinary crime* maka menjadi tantangan bagi penegak hukum untuk memperlakukan pelaku dan perbuatan korupsi sebagai kejahatan yang luar biasa perlu dan lebih diprioritaskan atau diutamakan dan diistimewakan dari kejahatan lainnya.

8. Korporasi Sebagai Subyek Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi

Korporasi adalah badan hukum (*rechtspersoon, legal persons, persona morails, legal entity*) adalah subyek hukum, yang menurut Sudikno Mertokusumo memberikan pengertian subjek hukum yaitu segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum.¹²⁷ Jika suatu korporasi melakukan pelanggaran, maka

¹²⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, a, 1999, hlm. 67.



korporasi tersebut bisa dimintakan pertanggungjawabannya secara pidana, bahkan tidak hanya badan hukum atau korporasinya saja, tetapi juga orang-orang yang ada di dalamnya yang bekerja sebagai pengurus korporasi tersebut yang tidak hanya atas nama pribadi saja tetapi juga dari sudut peranannya dalam korporasi tersebut.¹²⁸

Bahkan dalam beberapa perundang-undangan Indonesia seperti antara lain : Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, korporasi saat ini sudah diterima sebagai subyek hukum dan diperlakukan “sama” dengan subyek hukum yang lain yakni manusia (secara alamiah), meskipun tidak dapat disamakan sepenuhnya seperti manusia/perorangan, seperti hak, kewajiban, tindakan hingga tanggung jawabnya, karena keberadaan dan kedudukan korporasi sebagai subyek hukum terbatas seperti yang ditentukan oleh perundang-undangan saja. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001

Barda Nawawi Arief, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Sari Kuliah gan Hukum Pidana, Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana UNDIP, 126.



menegaskan, bahwa subyek tindak pidana korupsi adalah setiap orang atau korporasi (Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3). Pengertian setiap orang adalah "*orang perseorangan atau termasuk korporasi*". Dari pengertian ini subyek hukum yang dapat dijerat sebagai pelaku tindak pidana korupsi tidak hanya orang perseorangan secara individu, apakah kapasitasnya sebagai orang swasta atau pegawai negeri, tetapi juga sutau korporasi, maka tuntutan dan pemidanaan dapat diberikan kepada: 1) Korporasi; dan atau 2) pengurusnya. Dan dalam Pasal 20 ayat 2 nya dinyatakan bahwa tindak pidana korupsi dilakukan oleh korporasi apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang: yang berdasarkan hubungan kerja maupun berdasarkan hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi tersebut, baik sendiri maupun bersama-sama.

Jika tindak pidana korupsi tersebut dilakukan oleh suatu korporasi maka tuntutan pidananya diwakili oleh pengurus korporasi, yaitu organ korporasi yang menjalankan kepengurusan korporasi yang bersangkutan, sesuai anggaran dasar, termasuk mereka yang dalam kenyataannya memiliki kewenangan dan ikut memutuskan kebijakan korporasi yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi.



Menurut Muladi, pemidanaan terhadap korporasi hendaknya memperhatikan kedudukan korporasi untuk mengendalikan

perusahaan, melalui kebijakan pengurus atau para pengurus (*corporate executing officers*) yang memiliki kekuasaan untuk memutus (*power of decision*) dan keputusan tersebut telah diterima oleh korporasi tersebut. Penerapan sanksi pidana terhadap korporasi tidak menghapuskan kesalahan perorangan.¹²⁹

Di bidang hukum pidana, keberadaan suatu badan hukum atau badan usaha yang menyanggah istilah “korporasi” diterima atau diakui sebagai subjek hukum yang dapat melakukan tindak pidana serta dapat pula dipertanggungjawabkan. Dalam perkembangan hukum pidana Indonesia, ada 3 (tiga) system pertanggungjawaban korporasi sebagai subjek tindak pidana, yakni:¹³⁰

- a. Pengurus korporasi sebagai pembuat, maka penguruslah yang bertanggung jawab;
- b. Korporasi sebagai pembuat, maka pengurus yang bertanggungjawab;
- c. Korporasi sebagai pembuat dan juga sebagai yang bertanggungjawab.

Kejahatan korporasi (*crime by corporations*) ini seringkali diidentikkan dengan kejahatan kerah-putih (*white collar crime*) yang berhubungan dengan kejahatan terorganisasi (*organizational*



Muladi, *Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Pidana Lingkungan Dalam Kaitannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997*, dalam *Jurnal Hukum Pidana dan* *Kejahatan*, Volume 1/No.1/1998, hlm. 9.

Mardjono Reksodiputro, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Dalam Tindak Pidana Lingkungan*, Makalah Seminar Nasional Kejahatan Korporasi, FH UNDIP-Semarang, Desember 1989, hlm. 9.

crime),¹³¹ dan kejahatan seperti ini sering diabaikan keberadaannya oleh masyarakat dikarenakan:

- a. Kejahatan korporasi sering kali tidak nampak karena sifatnya yang kompleks dan direncanakan dengan halus;
- b. Ketiadaan dan kelemahan penegak hukum serta sanksi sosial yang lunak, menunjukkan tidak jelasnya batas-batas moral dalam kejahatan korporasi,
- c. Media massa yang seharusnya berfungsi sebagai sarana control sosial malah banyak yang tidak mengungkapkan dan memaparkannya.
- d. Pandangan sebagian besar kriminolog yang kurang memperhatikan kajiannya terhadap kejahatan *white collar* dan menganggap kejahatan konvensional lebih berbahaya.¹³²

Perbuatan korupsi yang dilakukan oleh korporasi dan Badan Hukum tersebut, seringkali tidak terdeteksi dan sulit pengungkapannya, sehingga diperlukan suatu keahlian dan kejelian aparat penegak hukum dalam membongkar kasus-kasus korupsi yang terjadi pada suatu korporasi atau Badan Hukum. Hal ini seperti yang digambarkan oleh Edward Ross, bahwa kejahatan yang dilakukan oleh korporasi seringkali diintegrasikan pada bisnis yang sah, sehingga tidak nampak antara bisnis yang jahat dengan bisnis yang benar.¹³³

Dalam praktek penegakan hukum pidana, masih terdapat kekosongan hukum acara terkait dengan penanganan tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi, meskipun demikian



Mardjono Reksodiputro, *Kejahatan Terorganisasi dan Kejahatan oleh* (Suatu Tinjauan dari Segi Kriminologi, Makalah, Pusdiklat Kejaksaan RI, 7 Desember 1998, hlm. 1-2.

Steven Box, *Power, Crime and Mystification*, London: Tavistock, 1983, hlm. 24.

I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Makalah Disampaikan Pada Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi FH UNDIP, 1995, hlm. 2.

Kejaksaan Tinggi Kalimantan Selatan pernah melakukan penyidikan terhadap pelaku tindak pidana korporasi atas nama PT Giri Jaladhi Wana, dalam perkara dugaan tindak pidana korupsi Pembangunan Pasar Sentra Antasari Banjarmasin tahun 2010. Proses penanganan perkara tsb akhirnya PT Giri Jaladhi Wana dijatuhi pidana oleh Pengadilan Negeri Banjarmasin dan dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Banjarmasin dengan pidana pokok berupa denda sebesar Rp.1,3 Milyard dan pidana tambahan penutupan sementara PT Giri Jaladhi Wana selama 6(enam) bulan. Putusan ini telah berkekuatan hukum tetap karena PT Giri Jaladhi Wana tidak mengajukan upaya hukum kasasi.

Pada tanggal 1 Oktober 2014 diterbitkan Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-028/A/JA/10/2014 tentang Pedoman Penanganan Perkara Pidana Dengan Subjek Hukum Korporasi, maksud diterbitkannya Peraturan Jaksa Agung RI ini adalah sebagai pedoman bagi Para Jaksa dalam penanganan perkara pada tahap penyidikan, penuntutan dan pelaksanaan putusan pengadilan dalam penanganan perkara pidana dengan subjek hukum korporasi terhadap Pengurus, Korporasi dan/atau Pengurus dan Korporasi. Selanjutnya pada tanggal 21 Desember 2016 juga diterbitkan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor : 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana Oleh Korporasi, salah satu maksud dan tujuannya adalah



untuk mengisi kekosongan hukum khususnya hukum acara pidana dalam penanganan perkara pidana dengan pelaku Korporasi dan/atau Pengurusnya.

D. Upaya Penyelamatan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Korupsi

Pengertian keuangan negara menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan: “keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Pengertian keuangan negara menurut Pasal 2: keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

- 1) Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- 2) Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintah negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- 3) Penerimaan negara dan pengeluaran negara;
- 4) Penerimaan daerah dan pengeluaran daerah;
- 5) 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;
- 6) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- 7) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, kerangka pikir keuangan negara dapat diklasifikasikan kedalam 2 (dua bagian):



- a. Semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang;
 - 1) Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
 - 2) Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- b. Segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut;
 - 1) Penerimaan negara dan pengeluaran negara;
 - 2) Penerimaan daerah dan pengeluaran daerah;
 - 3) 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;
 - 4) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
 - 5) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 penjelasan Alinea ke 3 "*keuangan negara*" yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah (BUMN/BUMD), yayasan, badan hukum,



dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, kerangka pikir keuangan negara dirumuskan adalah: keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena “berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban: 1) pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah; 2) BUMN/BUMD; 3) yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Dari kedua rumusan tersebut dapat disimpulkan bahwa keuangan negara yang termuat dalam Pasal 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 secara substansial hakekatnya sama dengan pengertian keuangan negara yang termuat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, yang membedakan adalah pada wilayah dan objek pengaturan, gambaran kondisi tersebut dapat disajikan dalam skema sebagai

perikut:



Tabel 1
Persamaan Substansi Pengaturan Unsur Keuangan Negara
Menurut Pasal 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003
dan Penjelasan Alinea ke 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

No	Pasal 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003	Penjelasan Alinea ke 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999
1	Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, meliputi:	<i>Seluruh</i> kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan. Termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:
2	Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga. Penerimaan negara dan pengeluaran negara dan penerimaan daerah dan pengeluaran daerah.	Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah
3	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;	Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah
4	Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.	Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara.
5	Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.	Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara.



BUMN atau Badan Hukum lainnya yang didirikan untuk kepentingan bisnis dalam beroperasinya adalah tunduk kepada mindset logika perdata. Logika perdata yang dimaksud antara lain adalah bahwa kontrak bisnis adalah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak, itikad baik dianggap ada pada para pihak sampai terbukti sebaliknya, serta apabila suatu prestasi yang diperjanjikan tidak dapat dipenuhi, maka akan dituntut wanprestasi dengan berbagai alternative untuk memenuhinya. Logika bisnis adalah kehati-hatian, kemitraan, kerja sama dan *trust*. Misalnya, suatu mitra bisnis yang kesulitan melakukan pembayaran dan terlilit hutang, penyelesaiannya dapat berupa penundaan kewajiban pembayaran utang, *hair cut* (pelunasan sebagian), konversi hutang menjadi penyertaan modal dan sebagainya. Apabila ada sengketa bisnis, penyelesaiannya pun diusahakan dengan mediasi, dan paling jauh dengan arbitrase sebagai alternative penyelesaian sengketa yang memberi *win win solution*. Solusi pidana dalam hukum bisnis hanya upaya terakhir (*ultimum remedium*) yang tidak akan ditempuh kalau tidak terpaksa.

Di sisi lain, apabila kaca mata pidana yang digunakan, maka logika perdata tidak akan atau sulit untuk berjalan. Kesulitan pembayaran oleh mitra bisnis dapat dituntut dengan delik penipuan

penggelapan. Demikian juga dalam hal timbul kerugian. penyelesaian seperti *haircut*, model *release and discharge* seperti



yang ditempuh dalam penyelesaian BLBI, hanya dipandang sebagai upaya administrasi semata yang tidak menuntaskan persoalan. Logika pidana adalah untuk member efek jera, bukan *win win solution*, tetapi adalah *zero sum game* dengan *win loss solution*. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi misalnya, berbunyi bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana. Logika pidana lebih menekankan kepada penghukuman (*repressive mode*) untuk memberikan efek jera, dari pada *asset economic recovery* yang dianut hukum perdata.

Dalam konteks inilah sekarang pendulum kebijakan di negara kita ini sedang bergerak. Hukum menjadi ditafsirkan sangat kontekstual dalam dimensi waktu, rejim dan prioritas kebijakan. Hal-hal yang dahulu adalah murni *business judgement rules* yang mungkin saja hasilnya tidak seperti yang diperkirakan semula, bergeser ke ranah pidana dengan ancaman korupsi karena merugikan keuangan negara atau membuat orang lain menjadi kaya. Apakah seorang pebisnis atau pengurus suatu korporasi yang sahamnya mayoritas dipegang negara harus diancam dipidana, hanya karena mitra bisnisnya menjadi kaya?

Apabila para pebisnis telah bekerja dengan cermat, denganimbangan bisnis yang matang (yang dapat saja hasilnya menceng dari yang diperkirakan), itikad baik dan dalam koridor



kebiasaan pedagang yang baik (*lex mercatoria*), yang tidak melawan hukum, maka pada dasarnya pebisnis itu harus dilindungi serta memiliki kekebalan layaknya kekebalan diplomatic atau kekenalan parlemen di dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Penggunaan instrumen perdata dalam perkara korupsi, menimbulkan kasus perdata yang sepenuhnya tunduk kepada ketentuan hukum perdata yang berlaku, baik materiil maupun formil.

Pengelolaan hukum bisnis adalah tunduk kepada aturan-aturan pengelolaan bisnis yang baik (*good corporate governance*) seperti prinsip kehati-hatian, akuntabilitas, transparansi dan cepat tanggap (responsif). Pengelola / pengurus bisnis dilengkapi dengan *fiduciary duties* (kepedulian, kemampuan dan kejujuran), *duty of care* (kehati-hatian agar terhindar dari kelalaian (*negligence*), dan tugas untuk mentaati perundang-undangan (*statutory duties*).

Doktrin penting lainnya adalah business judgement rule yang mengajarkan bahwa direksi (pengurus) suatu korporasi tidak bertanggungjawab atas kerugian yang timbul dari suatu tindakan pengambilan keputusan, apabila tindakan tersebut didasarkan pada itikad baik dan kehati-hatian.

Direksi mendapatkan perlindungan hukum tanpa perlu memperoleh pembenaran dari pemegang saham atau pengadilan atas

putusan yang diambilnya dalam konteks pengelolaan perusahaan. Namun dalam hal direksi atau pengurus suatu perseroan mengambil



tindakan yang melebihi kapasitasnya, mereka dapat dituntut berdasarkan doktrin *ultravires* (doktrin pelampauan kewenangan). Itupun sepanjang tidak bersentuhan dengan hukum memaksa, tuntutan yang dapat disampaikan adalah terbatas tuntutan keperdataan.

Sebaliknya akan terjadi apabila pemerintah terlalu banyak campur tangan untuk sisi operasional suatu badan usaha yang kepemilikannya sebagian atau seluruhnya ada pada negara c/q pemerintah. Negara atau pemerintah akan kehilangan kekebalannya sebagai pemegang otoritas kedaulatan negara (*iure imperii*) manakala negara terlibat dalam suatu urusan bisnis (*iure gestines*). Negara akan turun derajat dan statusnya menjadi hanya menjadi pihak saja, sama seperti badan swasta atau perorangan lainnya. Secara perdata juga, negara tidak dapat lagi mempertahankan imunitasnya tersebut berdasarkan doktrin *piercing the corporate veil* (menembus tirai korporasi).

Pada Undang-Undang korupsi yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, tidak menyatakan digunakannya instrumen perdata untuk mengembalikan kerugian keuangan negara. Tetapi dalam praktik instrumen perdata ini digunakan oleh jaksa, berkaitan dengan adanya hukuman tambahan yaitu pembayaran uang

ganti terhadap terpidana vide pasal 34 (c) Undang-Undang tersebut. Dalam hal ini Jaksa Pengacara Negara (selanjutnya



disingkat JPN) melakukan gugatan perdata terhadap terpidana, agar membayar uang pengganti sebagaimana ditetapkan oleh hakim pidana yang memutus perkara korupsi yang bersangkutan.

Undang-Undang Korupsi yang berlaku saat ini, yaitu Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dengan tegas menyatakan penggunaan instrumen perdata, sebagaimana pada pasal 32, 33, 34, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Pasal 38 C Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

Kasus perdata yang timbul berhubungan dengan penggunaan instrumen perdata tersebut adalah sebagai berikut :

Bila penyidik menangani kasus yang secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, tetapi tidak terdapat cukup bukti untuk membuktikan unsur-unsur pidana korupsi, maka penyidik menghentikan penyidikan yang dilakukan.

Dalam hal ini penyidik menyerahkan berkas perkara hasil penyidikannya kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perdata terhadap bekas tersangka yang telah merugikan keuangan negara tersebut (Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999).

Hakim dapat menjatuhkan putusan bebas dalam perkara korupsi, meskipun secara nyata telah ada kerugian negara, karena unsur-

ur pidana korupsi tidak terpenuhi. Dalam hal ini Penuntut Umum menyerahkan putusan Hakim kepada JPN atau kepada instansi



yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perdata terhadap bekas terdakwa yang telah merugikan keuangan negara (pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999).

Dalam penyidikan perkara korupsi ada kemungkinan tersangka meninggal dunia, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara. Penyidikan terpaksa dihentikan dan penyidik menyerahkan berkas hasil penyidikannya kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli waris tersangka (Pasal 33 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999).

Bila terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan disidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian negara, maka penuntut umum menyerahkan salinan berkas berita acara sidang kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli waris terdakwa (pasal 34 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999).

Ada kemungkinan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana korupsi yang belum dikenakan perampasan, (sedangkan disidang pengadilan terdakwa tidak dapat membuktikan harta benda tersebut diperoleh bukan karena korupsi), maka negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana dan atau ahli warisnya

al 38 C Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001). Dalam kasus ini



instansi yang dirugikan dapat memberi kuasa kepada JPN atau kuasa hukumnya untuk mewakilinya.

Sebagaimana disinggung di atas, bahwa upaya pengembalian kerugian keuangan negara menggunakan instrument perdata, sepenuhnya tunduk pada disiplin hukum perdata materiil maupun formil, meskipun berkaitan dengan tindak pidana korupsi.

Berbeda dengan proses pidana yang menggunakan sistem pembuktian materiil, maka proses perdata menganut sistem pembuktian formil yang dalam praktiknya bias lebih sulit daripada pembuktian materiil. Dalam tindak pidana korupsi khususnya, disamping penuntut umum, terdakwa juga mempunyai beban pembuktian, yaitu terdakwa wajib membuktikan bahwa harta benda miliknya diperoleh bukan karena korupsi. Beban pembuktian pada terdakwa ini disebut “pembuktian terbalik terbatas” (Penjelasan Pasal 37 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999).

Dalam proses perdata beban pembuktian merupakan kewajiban penggugat, maka beban pembuktian ada pada JPN atau instansi yang dirugikan sebagai penggugat. Dalam hubungan ini penggugat berkewajiban membuktikan antara lain:

1. Bahwa secara nyata telah ada kerugian keuangan Negara;
2. Kerugian keuangan negara sebagai akibat atau berkaitan dengan

perbuatan tersangka terdakwa atau terpidana;



3. Adanya harta benda milik tersangka, terdakwa atau terpidana yang dapat digunakan untuk pengembalian kerugian keuangan negara.

Untuk melaksanakan gugatan perdata tersebut adalah suatu pekerjaan yang tidak mudah. Terdapat beberapa hal yang menjadi kendala dalam praktik, sebagaimana contoh di bawah ini:

Dalam Pasal 32, 33 dan 34 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 terdapat rumusan “secara nyata telah ada kerugian negara”. Penjelasan Pasal 32 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian negara adalah kerugian negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik “pengertian nyata” di sini didasarkan pada adanya kerugian negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya oleh instansi yang berwenang atau akuntan publik. Jadi pengertian “nyata” disejajarkan atau diberi bobot hukum sama dengan pengertian hukum “terbukti”. Dalam sistem hukum kita, hanya hakim dalam suatu persidangan pengadilan mempunyai hak untuk menyatakan sesuatu terbukti atau tidak terbukti. Perhitungan instansi yang berwenang atau akuntan publik tersebut dalam sidang pengadilan tidak mengikat hakim. Hakim tidak akan serta merta menerima perhitungan tersebut sebagai perhitungan yang benar, sah

karenanya mengikat. Demikian halnya dengan tergugat (angka, terdakwa atau terpidana) juga dapat menolaknya sebagai



perhitungan yang benar, sah dan dapat diterima. Siapa yang dimaksud dengan “instansi yang berwenang”, juga tidak jelas; mungkin yang dimaksud instansi seperti BPKP, atau BPK. Mengenai “akuntan publik”, juga tidak dijelaskan siapa yang menunjuk akuntan publik tersebut; penggugat atau tergugat ataukah pengadilan.

Penggugat (JPN atau instansi yang dirugikan) harus dapat membuktikan bahwa tergugat (tersangka, terdakwa, atau terpidana) telah merugikan keuangan negara dengan melakukan perbuatan tanpa hak (*onrechtmatige daad, factum illicitum*). Beban pembuktian ini tidaklah mudah, karena penggugat harus berhasil membuktikan terlebih dahulu agar bisa menuntut ganti rugi.

Apabila harta kekayaan tergugat (tersangka, terdakwa atau terpidana) pernah disita, hal ini akan memudahkan penggugat (JPN atau instansi yang dirugikan) untuk melacaknya kembali dan kemudian dapat dimohonkan oleh penggugat agar Hakim melakukan sita jaminan (*conservatoir beslag*). Tetapi bila harta kekayaan tergugat belum (tidak pernah disita), maka akan sulit bagi penggugat untuk melacaknya; kemungkinan besar hasil korupsi telah disimpan tergugat dengan di atas namakan orang lain.

Pasal 38 C Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menyatakan bahwa terhadap “harta benda milik terpidana yang diduga atau patut

ga berasal dari tindak pidana korupsi yang belum dikenakan mpasan untuk negara... negara dapat melakukan gugatan



perdata”. Dengan bekal “dugaan atau patut diduga” saja penggugat (JPN atau instansi yang dirugikan) pasti akan gagal menggugat harta benda tergugat (terpidana). Penggugat harus bisa membuktikan secara hukum bahwa harta benda tergugat berasal dari tindak pidana korupsi; “*dugaan atau patut diduga*” sama sekali tidak mempunyai kekuatan hukum dalam proses perdata.

Upaya penyelamatan kerugian keuangan negara terhadap pelaku korupsi yang perkaranya sampai proses persidangan dapat merujuk pada Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang mengatur hal menyimpang dengan ketentuan dalam tindak pidana umum, karena terdakwa tindak pidana korupsi dapat dikenakan sanksi berupa pidana pokok (pidana penjara dan pidana denda) serta pidana tambahan (pidana pembayaran uang pengganti). Sistem pemidanaan terhadap tindak pidana korupsi Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menekankan disamping pembuktian terhadap perbuatan korupsi juga berorientasi pada pengembalian kerugian keuangan negara.

Proses pengembalian aset/hasil korupsi berdasarkan pendekatan konvensional hukum pidana merupakan salah satu bentuk pemidanaan, terutama terhadap perkembangan tindak pidana yang berkaitan dengan keuangan atau yang bertujuan memperoleh

untungan materiil. Mengingat pelaku penyalahgunaan atau
melewengkan terhadap keuangan negara dan perekonomian negara



menyangkut menteri / pemimpin lembaga / kepala BUMN / BUMD, serta pemeriksaan keuangan memiliki *privileges* sehingga dibutuhkan sistem pembuktian yang khusus.

Sedangkan Mahkamah Agung menyatakan bahwa “suatu perbuatan atau tindakan pada umumnya dapat hilang sifatnya sebagai melawan hukum bukan hanya berdasarkan sesuatu ketentuan peraturan perundang-undangan, melainkan juga berdasarkan asas-asas keadilan atau asas-asas hukum yang tidak tertulis dan bersifat umum”, misalnya: negara tidak dirugikan, kepentingan umum dilayani, dan terdakwa sendiri tidak mendapat untung.¹³⁴

Dengan berpegangan pada prinsip-prinsip hukum pidana maka perbuatan yang memenuhi unsur-unsur yang disebutkan dalam Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara serta Undang-Undang Perbendaharaan Negara maka perbuatan itu disebut sebagai tindak pidana dibidang keuangan atau tindak pidana korupsi. Tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana yang menghancurkan kehidupan kesejahteraan sosial bangsa dan negara. Salah satu cara untuk mencegah, melindungi dan mengembalikan hak-hak masyarakat dari akibat tindak pidana korupsi adalah melalui lembaga-lembaga pemidanaan dalam bentuk pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi, antara lain: Badan Pemeriksa Keuangan / BPK, Gugus Tugas Aksi Keuangan (*Financial Action Task Force / FATF*)¹⁹⁹⁹, *The Egmont Group / TEG*, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan / PPATK.

Nyoman Serikat PJ, *Reliefansi Hukum Pidana Adat dalam Pembaharuan Hukum Nasional*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm. 282.



E. Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Korupsi Pada Badan Usaha Milik Negara

Pada pasal 1 ayat 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara, pengertian kerugian Negara/daerah terdefiniskan sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Dalam hal ini negara melalui seperangkat undang-undang yang menyentuh cakupan kerugian keuangan negara seperti Undang-Undang Perbendaharaan Negara (UU 1/2004), Undang-Undang Keuangan Negara (UU 17/2003), Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan (UU 15/2006) dan Undang-Undang tentang Tanggungjawab Pengelolaan Keuangan Negara (UU 15/2004), secara normatif tidak membedakan kerugian yang timbul dari hubungan bisnis biasa dengan kerugian lain yang *bottom linenya* membawa pengurangan kepada harta negara.

Pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Pasal 1 ayat (1) menyatakan BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pemahaman terhadap pasal

adalah pada saat kekayaan negara telah dipisahkan, maka



kekayaan tersebut bukan lagi masuk di ranah hukum publik tetapi masuk di ranah hukum privat.

Undang-undang tentang keuangan negara memposisikan BUMN Persero masuk dalam tataran hukum publik. Pada sisi lain, Pasal 11 Undang-Undang BUMN menyebutkan pengelolaan BUMN Persero dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya. Berarti, Undang-undang PT sesuai dengan asas *lex specialis derogat lex generalis* yang berlaku bagi BUMN Persero.

Dengan demikian, jika terjadi kerugian di suatu BUMN Persero maka kerugian tersebut bukan merupakan kerugian keuangan negara melainkan kerugian perusahaan atau lazim juga disebut risiko bisnis sebagai badan hukum privat. Hal ini didasarkan pandangan dari kalangan BUMN yang berpendapat bahwa pada saat kekayaan negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ranah hukum publik tetapi masuk di ranah hukum privat, sehingga kekayaan tersebut bukan lagi menjadi kekayaan negara melainkan kekayaan perseroan.

Menurut **Arifin Suryaatmadja** ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 pasca perubahan, menjadi pembuka kerumitan dalam pengaturan keuangan negara karena semua keuangan negara

di APBD dan BUMN Persero serta BUMD disebut sebagai keuangan negara, padahal sangat jelas dari sudut system maupun



ketentuan peraturan perundang-undangan, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan tersebut berbeda dengan APBN sebagai keuangan negara. Dengan demikian, secara tegas dari segi yuridis dan fungsinya sangat berbeda antara keuangan negara, keuangan daerah maupun keuangan BUMN Persero dan BUMD.¹³⁵

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN) menyatakan bahwa perusahaan Persero (Persero) adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mencari keuntungan. Selanjutnya menurut Pasal 11 Persero berlaku ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 (UU PT). Berdasarkan Pasal 7 ayat (6) Undang-Undang PT. BUMN persero memperoleh status badan hukum setelah akte pendiriannya disahkan oleh Menteri Kehakiman.

Karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya, sehingga kekayaan BUMN Persero adalah sebagai badan hukum bukanlah kekayaan negara.

Demikian pula halnya dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas menyatakan bahwa dalam

tu lima bulan setelah tahun buku perseroan ditutup, Direksi

Arifin P. Soeriaatmadja, "*Hukum Keuangan Negara Pasca 60 Tahun Indonesia Masalah dan Prospeknya bagi Indonesia Inc*", tanggal 15 September 2005. oleh Centre for Finance Investment and Securities Law (CFISEL) di 22:28.



menyusun laporan tahunan untuk diajukan kepada RUPS, yang memuat sekurang-kurangnya, antara lain perhitungan tahunan yang terdiri dari neraca akhir tahun buku yang baru lampau dan perhitungan laba/rugi dari buku tahunan yang bersangkutan serta penjelasan atas dokumen tersebut. Dengan demikian kerugian yang diderita dalam satu transaksi tidak berarti kerugian perseroan terbatas tersebut, karena ada transaksi-transaksi lain yang menguntungkan. Andaikata ada kerugian juga belum tentu secara otomatis menjadi kerugian perseroan terbatas tersebut, karena mungkin ada laba yang belum dibagi pada tahun yang lampau atau ditutup dari dana cadangan perusahaan, oleh karena itu tidak benar kerugian dari satu transaksi menjadi kerugian negara.

Demikian pula Mahkamah Agung RI telah menerbitkan Fatwa Nomor : WKMA/Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006, sebagai jawaban atas surat yang dikirim oleh Menteri Keuangan RI Nomor : S-324/MK.01/2006 tanggal 26 Juli 2006, pada pokoknya fatwa tsb menguraikan bahwa:

1. Piutang BUMN bukanlah piutang negara seperti yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
2. Ketentuan tentang piutang BUMN dalam Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tidak lagi mengikat secara hukum dengan adanya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru.

Demikian juga halnya dengan lingkup keuangan negara yang tercantum dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sepanjang mengenai “kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”,



dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum.

Bila dilakukan telaah lebih lanjut, surat Wakil Ketua Mahkamah Agung bidang Yudisial tersebut hanya mengungkapkan bahwa ketentuan pengelolaan keuangan negara tidak berlaku pada BUMN/BUMD dan pengelolaan kekayaan negara lainnya yang dipisahkan, namun tidak berkaitan dengan kekayaan negara, sehingga tidak memiliki pengaruh pada penafsiran kerugian keuangan negara pada kasus-kasus tipikor.

Dalam praktik peradilan, FX Suhartono (2003) dalam Semiloka Aspek Hukum Perhitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi dan Perdata di BPKP Pusat tanggal 22 Mei 2003 menyampaikan bahwa yang dimaksud dengan kerugian negara adalah berkurangnya kekayaan negara atau bertambahnya kewajiban negara tanpa diimbangi prestasi, yang disebabkan oleh suatu perbuatan melawan hukum. Pendapat ini disampaikan dengan merujuk pada Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 204/Pid.B2001/PN.Jkt.Pst. tanggal 3 April 2003 dalam perkara BLBI atas nama terdakwa mantan Direktur Bank Indonesia dkk.¹³⁶

Dalam hal terjadi kerugian pada BUMN Persero yang berindikasi korupsi, maka Aparat Penegak Hukum berpegang pada Pasal 2 huruf

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Prosiding Semiloka Aspek Hukum Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Perkara Tindak Pidana Korupsi dan Perdata tahun 2003 dan Surat Edaran Deputi No. SE-320/D6/2003 tanggal 2 Juni 2003.



yang menyatakan “*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*” dan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa “*Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan*”. Kedua Undang-Undang ini telah menegaskan bahwa uang negara yang dipisahkan pada BUMN/BUMD secara yuridis normatif termasuk keuangan negara, sehingga tetap berada di wilayah hukum publik. Hal ini juga diperkuat dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang pada pokoknya mengatur bahwa BPK berwenang melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, serta menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh

elola BUMN/BUMD.



Kerugian keuangan negara sebagai salah satu unsur tindak pidana korupsi adalah kerugian yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum / penyalahgunaan wewenang / sarana / kemampuan yang dimiliki pegawai / pejabat suatu organisasi pemerintah / BUMN / BUMD. Dengan demikian penentuan apakah perbuatan melawan hukum tersebut mengakibatkan kerugian keuangan negara beserta perhitungan kerugian keuangan negara sangat berpengaruh terhadap proses hukum atas suatu kasus tindak pidana korupsi.

Kerugian keuangan negara yang terjadi yang bukan disebabkan adanya unsur perbuatan melawan hukum, tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Kegagalan dalam membuktikan adanya kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum dan atau penyalahgunaan kewenangan dapat menyebabkan terbebasnya terdakwa dari dakwaan melakukan tindak pidana korupsi.

Pembuktian dan penghitungan kerugian keuangan negara setidaknya meliputi tiga aspek, yaitu aspek hukum, aspek keuangan negara dan aspek akuntan/auditing. Hasil tinjauan atas ketiga sisi tersebut menunjukkan kecenderungan hasil yang sama bahwa kerugian negara adalah berkurangnya kekayaan negara atau bertambahnya kewajiban negara tanpa diimbangi prestasi, yang

disebabkan oleh suatu perbuatan melawan hukum. Meskipun dari sisi akuntansi/auditing terdapat perbedaan yang tidak mengemukakan



bahwa penyebab dari kerugian keuangan negara tersebut adalah perbuatan melawan hukum.

F. Kerangka Konseptual (*Conceptual Framework*).

Penulis dalam karya ilmiah ini berupaya untuk melihat permasalahan Tindak Pidana Korupsi ditinjau dari sektor perbankan khususnya dalam pemberian kredit. Kita mengetahui secara bersama, bahwa dampak kredit bermasalah pada bank khususnya Bank BUMN sangatlah sistematis dan menyentuh keuangan negara. Walaupun kredit bermasalah adalah bagian dari kegiatan bisnis perbankan, namun munculnya kredit bermasalah harus ditangani secara sungguh-sungguh, sehingga tidak sampai berubah menjadi kredit macet yang dapat membawa pada kerugian yang terlalu besar bagi bank selaku krediturnya dan kerugian pada keuangan Negara itu sendiri.

Akibat yang ditimbulkan dari kredit bermasalah yang sangatlah sistematis dan menyentuh keuangan negara, sehingga implikasinya dapat menjadi kredit macet yang tentunya memberikan pengaruh pada perekonomian negara serta memberikan kerugian pada keuangan negara. Di samping itu juga, besarnya kredit bermasalah menjadi peringatan tentang lemahnya manajemen kredit dari bank bersangkutan. Sehingga memberikan kecenderungan hilangnya nilai kepercayaan atau *trust* dari masyarakat selaku nasabah dari Bank

tersebut, sehingga hal tersebut menurunkan tingkat keinginan



masyarakat dalam melakukan transaksi di dunia perbankan khususnya pada Bank BUMN.

Adapun dampak negatif yang ditimbulkan dari kredit bermasalah yang kemudian dapat menjadi kredit macet tersebut adalah memberikan pengaruh yang sangat signifikan terhadap tingkat kesehatan bank, hal ini dikarenakan :

1) Menurunkan profitabilitas usaha.

Kredit bermasalah merupakan harta operasional bank yang tidak produktif, karena tidak menghasilkan bunga maupun pendapatan lainnya dan jika tidak dikelola secara baik dapat mengakibatkan kerugian bagi bank. Bank yang menghadapi tingginya tingkat kredit bermasalah akan menurunkan profitabilitasnya dan akibat citra kesehatan bank di mata masyarakat, usaha perbankan dan Bank Sentral dapat menurun. Kredit bermasalah merupakan harta operasional bank yang tidak produktif, karena tidak menghasilkan bunga maupun pendapatan lainnya dan jika tidak dikelola secara baik dapat mengakibatkan kerugian bagi bank. Bank yang menghadapi tingginya tingkat kredit bermasalah akan menurunkan profitabilitasnya dan akibat citra kesehatan bank di mata masyarakat, usaha perbankan dan Bank Sentral dapat menurun.



2) Menambah beban biaya operasional.

Untuk menjaga para nasabah penyimpan dana di bank tidak menanggung kerugian akibat aktiva produktif bank diragukan kolektibilitasnya, maka Bank Indonesia sebagai Bank Sentral mewajibkan setiap bank menyediakan dana cadangan untuk penghapusan kredit bermasalah. Oleh karena itu semakin besar jumlah kredit bermasalah yang dimiliki suatu bank, maka semakin besar pula dana cadangan penghapusan yang harus disediakan, sehingga biaya operasional yang harus ditanggung untuk penghapusan juga semakin besar, belum lagi penyelesaiannya sering menguras waktu dan tenaga.

3) Menurunkan prosentase *Capital Adequacy Ratio*.

Bank mengalami kerugian sebagai akibat tingginya tingkat kredit bermasalah, disamping akan mengurangi jumlah modal bank juga menurunkan prosentase *Capital Adequacy Ratio* (CAR). Apabila CAR yang diperoleh turun sampai dibawah ketentuan yang saat ini ditetapkan Bank Indonesia sebesar 8%, maka bank bersangkutan harus menambah dana segar untuk menaikkan modalnya. Jika bank tidak mampu melakukannya, maka akan menurunkan tingkat kesehatan operasional bank dimata Bank Sentral.



Bahwa dari dampak tersebut, maka pengendalian terhadap pemberian kredit pada Bank Pemerintah sangatlah penting dengan

menggunakan prinsip dasar kehati-hatian dalam pemberian kredit, khususnya pada saat analisa kredit, hal ini sangat penting untuk mencegah terjadinya kerugian keuangan negara yang dapat berimplikasi kepada terjadinya tindak pidana korupsi, Kejaksaan sebagai lembaga negara mempunyai tugas dan fungsi untuk melakukan kegiatan penyelidikan dan penyidikan dalam setiap penanganan kredit macet yang berimplikasi terjadinya tindak pidana korupsi dan merugikan keuangan Negara pada sektor Perbankan khususnya pada Bank BUMN, meskipun tidak semua kredit macet pasti berimplikasi terjadinya tindak pidana korupsi sektor perbankan.

Besarnya kredit bermasalah menjadi peringatan tentang lemahnya manajemen kredit dari bank bersangkutan, sehingga potensi kerugian keuangan Negara dalam pemberian kredit yang tidak berdasarkan asas atau prinsip kehati-hatian dalam perbankan (*prudential banking principles*) akan memberikan dampak terhadap kredit macet yang tentunya berimplikasi kepada terjadinya kerugian keuangan Negara berupa tindak pidana korupsi sektor perbankan dan eksisnya menurunkan nilai kepercayaan masyarakat terhadap Bank.

G. Definisi Operasional Variabel

Definisi Operasional variabel dalam pemahaman tentang penelitian disertasi ini meliputi:

Menurut Undang-undang RI Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) menyatakan



sebagai berikut: “Bank 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.”¹³⁷

2. Perbankan menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Jo. Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) menyatakan sebagai berikut: “Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melakukan kegiatan usahanya”.¹³⁸
3. Kredit, berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (11) menyatakan sebagai berikut: “Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antar bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan atau bagi hasil.”¹³⁹
4. Badan Umum Milik Negara menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN dapat pula berupa perusahaan nirlaba yang bertujuan untuk menyediakan barang atau jasa bagi masyarakat.
5. Kredit menurut Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum 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, termasuk :
 - a. Cerukan (*overdraft*), yaitu saldo negatif pada rekening giro nasabah yang tidak dapat dibayar lunas pada akhir hari;



Lihat Undang-undang Nomor 7 Tahun 1998 Juncto Undang-undang Nomor 10 98 dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2).

Lihat Undang-undang Nomor 7 Tahun 1998 Juncto Undang-undang Nomor 10 98 dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1).

Lihat Undang-undang Nomor 7 Tahun 1998 Juncto Undang-undang Nomor 10 98 dalam ketentuan Pasal 1 ayat (11).

- b. Pengambilalihan tagihan dalam rangka kegiatan anjak piutang;
 - c. Pengambilalihan atau pembelian kredit dari pihak lain.
6. Analisis Kredit adalah : Suatu kegiatan yang bertujuan untuk memeriksa, meneliti, dan menganalisis kelayakan dokumen-dokumen persyaratan kredit yang diajukan oleh pemohon kredit, sebelum diambilnya keputusan tentang diterima atau tidaknya permohonan kredit yang diajukan.
 7. Tindak Pidana Korupsi adalah segala perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
 8. Keputusan bisnis (*Business Judgment*). Menurut Annette Greenhow, keputusan bisnis adalah setiap keputusan untuk bertindak atau tidak bertindak sehubungan dengan suatu hal yang berkaitan dengan pengoperasian bisnis atau usaha perusahaan atau korporasi.¹⁴⁰
 9. Praktik pemberian Kredit: Adalah ukuran-ukuran yang secara umum digunakan oleh perbankan di Indonesia dalam melakukan analisis yang mendalam dalam rangka menentukan kelayakan suatu kredit, sehingga memperoleh keyakinan terhadap itikad dan kemampuan serta kesanggupan nasabah debitur untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan sesuai dengan yang diperjanjikan.¹⁴¹
 10. **Perlindungan hukum:** Bernhard Nainggolan berpendapat bahwa, perlindungan hukum menunjukkan fungsi hukum sebagai sarana perlindungan kepentingan manusia, dan tujuan hukum untuk menciptakan ketertiban dan keseimbangan.¹⁴²

¹⁴⁰ Greenhow, Annette, *The Statutory Business Judgment Rule: Putting the Wind into Director's Sails*, *Bond Law Review*, Volume 11, Issue 1, Article 4, epublication@bond, 1999, hlm. 4

¹⁴¹ Pengertian ini mengacu pada ketentuan Pasal 8 UU Perbankan yang mengatur bahwa pemberian kredit harus memiliki keyakinan yang dimaksud berdasarkan analisis yang mendalam. Namun, perlu diperjelas ukuran-ukuran substantif yang dipakai secara universal dalam perbankan di Indonesia. Kasmir menyebutkan bahwa prosedur pemberian kredit adalah merupakan tahapan dalam pemberian kredit, dan dalam setiap tahapannya mencakup penilaian yang mendalam. Kasmir, *Manajemen Perbankan*, Andi Persada, Jakarta, 2000, hlm. 95.

¹⁴² Bernard Nainggolan, *Perlindungan Hukum Seimbang Debitur, Kreditor dan Pihak Berkepentingan dalam Kepailitan*, Penerbit PT Alumni, Bandung, 2011, hlm.



11. **Pemegang Saham:** Adalah seseorang atau badan hukum yang secara sah memiliki satu atau lebih saham pada perusahaan, dan para pemegang saham adalah pemilik dari perusahaan tersebut.¹⁴³
12. **Stakeholders:** Menurut Tom L. Beauchamp dan Norman E. Bowie,¹⁴⁴ *stakeholders* atau pemangku kepentingan¹⁴⁵ adalah kelompok atau individu perorangan yang memperoleh manfaat atau dapat mengalami kerugian, atau pihak yang haknya dilanggar atau dihormati oleh tindakan yang dilakukan oleh korporasi atau perusahaan.
13. Kerugian: adalah berkurangnya harta kekayaan material pihak yang satu, yang disebabkan oleh perbuatan (melakukan atau membiarkan) yang melanggar norma oleh pihak lain.¹⁴⁶

¹⁴³ Dikutip dari Wikipedia Bahasa Indonesia, < http://id.wikipedia.org/wiki/pemegang_saham >
Beauchamp, Tom L. dan Bowie, Norman E., *Ethical Theory and Business*, Prentice Hall, Inc, New Jersey, 2001
Merupakan terjemahan dari *stakeholders* ke dalam Bahasa Indonesia oleh Wikipedia Bahasa Indonesia
Dikutip dari Kamus Hukum, Bandung : Citra Umbara, hlm. 206



H. Bagan Kerangka Berpikir

