

**TINJAUAN YURIDIS
PENYELESAIAN HUTANG BLBI MELALUI MEKANISME MSAA
DAN KLAUSULA RELEASE AND DISCHARGE**

TESIS



Oleh :

MUKHTAR, S.H.

Nomor Mhs : 98 M 0026
BKU : Hukum Bisnis
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER (S-2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
(UII)**

**YOGYAKARTA
2011**

**TINJAUAN YURIDIS
PENYELESAIAN HUTANG BLBI MELALUI MEKANISME MSA
DAN KLAUSULA RELEASE AND DISCHARGE**

TESIS

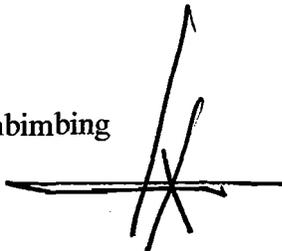
Oleh :

MUKHTAR, S.H.

Nomor Mhs : 98 M 0026
BKU : Hukum Bisnis
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke
Dewan Penguji dalam ujian tesis

Pembimbing



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

Tanggal



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

Tanggal

TINJAUAN YURIDIS
PENYELESAIAN HUTANG BLBI MELALUI MEKANISME MSAA DAN
KLAUSULA RELEASE AND DISCHARGE

TESIS

Oleh :

MUKHTAR, S.H.

Nomor Mhs : 98 M 0026
BKU : Hukum Bisnis
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 24 Agustus 2011 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji :

Ketua



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

Tanggal

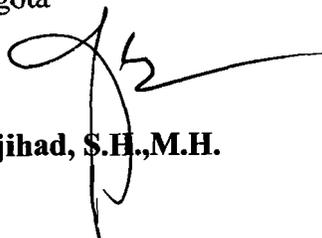
Anggota



Dr. Surach Winarni, S.H., M.Hum.

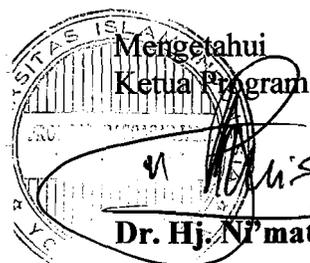
Tanggal

Anggota



Nurjihad, S.H., M.H.

Tanggal



Dr. Hj. Nimatul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal

iii

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur penulis haturkan kehadirat Allah SWT yang dengan rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah Tesis guna untuk memenuhi persyaratan gelar Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Magister (S-2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta yang berjudul “Tinjauan Yuridis Penyelesaian Hutang BLBI Melalui Mekanisme MSAA dan Klausula Release and Discharge”.

Penulisan Tesis ini dapat terlaksana tentunya berkat bantuan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pada kesempatan ini, penulis bermaksud menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Rektor Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta
2. Ketua dan Sekretaris Program Pasca Sarjana Magister (S-2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta.
3. Rektor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
4. Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H. sebagai Pembimbing Tesis .
5. Isteri dan Anak-anak tercinta yang telah memberikan semangat dalam penyusunan tesis ini.
6. Rekan-rekan aktifis ICW (Indonesia Corruption Watch)

Tentunya sangat disadari adanya keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang ada pada diri penulis, sehingga penyusunan Tesis ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu diharapkan akan kritik dan saran yang bersifat konstruktif demi penyempurnaannya. Tujuan utama penyusunan Tesis ini tidak lain adalah untuk pengembangan ilmu hukum yang diharapkan akan memberikan manfaat dan kontribusi positif bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan materi Tesis ini.

Yogyakarta, Agustus 2011

Penulis/Penyusun

MUKHTAR, S.H.

ABSTRAK

Untuk memulihkan keterpurukan sektor perbankan nasional akibat krisis moneter dan krisis ekonomi di Indonesia pada tahun 1997, Bank Indonesia sebagai Bank Sentral memfungsikan perannya sebagai *lender of last resort*, dimana BI dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat.

Problem yang timbul kemudian adalah mengenai pelaksanaan penyaluran dan penggunaan serta pengembalian utang dana BLBI yang dikucurkan oleh Bank Indonesia kepada bank-bank penerima kredit BLBI. Sebagai negara hukum, tentunya baik dalam melaksanakan penyaluran maupun penggunaan serta pengembalian utang dana BLBI tentunya harus sesuai prosedur atau mekanisme yang telah ditentukan atau diatur oleh hukum, sehingga ketika timbul masalah parameter penyelesaiannya juga harus berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Akan tetapi dalam realitasnya baik dalam penyaluran maupun penggunaannya ternyata terdapat penyimpangan atau pelanggaran terhadap hukum. Bahkan dalam penyelesaian atau pengembalian utang BLBI juga terjadi penyimpangan dan pelanggaran hukum pula.

Penyelesaian atau pengembalian utang BLBI melalui mekanisme *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)* dengan klausula *Release and Discharge* adalah salah model yang paling menimbulkan kontroversi dalam perspektif hukum. Oleh karenanya fokus dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji apakah dalam perspektif hukum model penyelesaian BLBI tersebut dapat dibenarkan secara hukum.

Berdasarkan penelitian, diperoleh gambaran yang jelas bahwa, penyelesaian atau pengembalian utang BLBI melalui mekanisme *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)* dengan klausula *Release and Discharge*, secara hukum tidak dapat dibenarkan, bahkan dikategorikan batal demi hukum, karena dari keabsahannya maupun dari isi dan pelaksanaannya ternyata bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akibat diterapkannya kebijakan MSAA dan klausula R & D tersebut, penegakan hukum dalam penyelesaian utang BLBI, menjadi sangat terhambat bahkan terjadi kebuntuan, terlebih diperparah dengan ketidak seriusan para penegak hukum serta adanya indikasi kuat terjadinya korupsi dalam proses penegakan hukum kasus-kasus korupsi BLBI.

Alternatif solusi dalam penyelesaian atau pengembalian utang BLBI, selain dicabut kebijakan *Release and Discharge*, adalah difungsikannya hak prerogratif Presiden yaitu pemberian grasi (pengampunan) terhadap koruptor BLBI yang sudah divonis bersalah dan sdh berkekuatan hukum tetap, serta sanggup mengembalikan seluruh hasil korupsinya. Kemudian proses hukum terhadap kasus-kasus korupsi BLBI yang bermasalah tersebut, sesuai wewenang KPK, segera diambil alih oleh KPK untuk proses penyidikan dan penuntutannya.

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Persetujuan.....	ii
Halaman Pengesahan.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Abstrak.....	v
Daftar Isi.....	vi - vii

BAB I PENDAHULUAN :

A. Latar Belakang Masalah.....	1 - 20
B. Rumusan Masalah.....	21
C. Tujuan Penelitian.....	21
D. Tinjauan Pustaka.....	22 - 26
E. Metode Penelitian.....	26 - 31
F. Sistematika Penulisan Tesis.....	31 - 33

BAB II. ASPEK-ASPEK HUKUM BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA (BLBI)

A. Pengertian BLBI dan Dasar Hukumnya.....	34 - 39
B. Penyimpangan Penyaluran dan Penggunaan BLBI.....	39 - 55
C. Hubungan Hukum antara Bank Indonesia/Pemerintah dengan Pihak Penerima BLBI.....	55 - 59
D. Perbuatan Melawan Hukum dalam BLBI.....	59 - 64

BAB III. PENYELESAIAN UTANG BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA (BLBI)

A. Penyelesaian Utang BLBI melalui Mekanisme Master Settlement and Acquisition Agreement (<i>MSAA</i>).....	65 - 75
B. Keabsahan <i>MSAA</i> yang Memuat Klausula <i>Release and Discharge</i>	75 - 90

BAB IV. PENUTUP

A. Kesimpulan..... 91 - 94

B. Saran-saran..... 91 - 92

DAFTAR PUSTAKA..... 95 - 97

LAMPIRAN..... 98 - 102

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Mulai sekitar bulan Juli 1997 Indonesia dihantam krisis ekonomi dan moneter. Waktu itu mata uang sejumlah Negara di Asia antara lain Korea Selatan, Thailand, Malaysia dan Indonesia mengalami penurunan yang sangat drastis, dan Indonesia merupakan negara yang terparah mengalami krisis multi dimensional tersebut. Nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing terutama Dollar Amerika (US.\$) mengalami penurunan yang sangat signifikan, pada sekitar akhir tahun 1997 rupiah menembus angka Rp.15.000,- (lima belas ribu rupiah) per 1 US.\$ (Dollar Amerika), bahkan akhir Januari 1998 nilai rupiah semakin merosot lagi hingga Rp. 17.000.(tujuh belas ribu rupiah per 1 US.\$ (Dollar Amerika)).¹

Untuk mengatasi pelemahan nilai rupiah, atau tekanan yang sangat berat terhadap rupiah, mendorong Bank Indonesia untuk melepas sistem kurs mengambang terkendali (*managed floating*) dan mengambang nilai rupiah sepenuhnya pada mekanisme pasar uang (*free floating*). Kebijakan ini diikuti dengan dinaikkannya suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dari kisaran 14 % - 17 % sampai 28 % - 30 %. Strategi lain yang dipergunakan otoritas moneter adalah dengan menyimpan dana-dana dari BUMN dan yayasan milik pemerintah ke SBI. Kebijakan uang ketat ini yang mengakibatkan melonjaknya tingkat suku bunga inter-bank, Tingkat suku bunga yang awalnya hanya sekitar 16 % - 17 % melonjak hingga 100 %. Bahkan pada tanggal 22 Agustus 1977 suku

¹ Satgas BLBI Bank Indonesia, *Mengurai Benang Kusut BLBI Edisi II*, Bank Indonesia, Jakarta, 2003, hlm 3.

bunga inter-bank melonjak tajam hingga 300 % yang berakibat bank mengalami kelangkaan likuiditas.²

Akibat krisis moneter perbankan nasional tidak mampu memenuhi kewajibannya kepada bank luar negeri. Mereka juga memperketat pemberian kreditnya di dalam negeri, untuk mencegah terjadinya kesulitan likuiditas yang lebih besar. Krisis yang terjadi pada waktu itu ternyata tak segera kunjung mereda, semakin banyak bank-bank mengalami saldo debit yang bersifat sistemik. Bukan sekedar bersifat *mis match* atau hitungannya meleset.³

Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang No.13 tahun 1968, Bank Indonesia (BI) dalam fungsinya sebagai *lender of last resort* dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat. Pemberian kredit likuiditas yang berkaitan dengan fungsi BI sebagai *lender of last resort* disebut juga sebagai Fasdis. Fasdis adalah penyediaan dana jangka pendek oleh BI dengan cara pembelian promes yang diterbitkan oleh bank atas dasar diskonto. Fasdis dapat dibagi menjadi dua, yakni Fasdis I dan Fasdis II. Fasdis I disediakan dalam rangka memperlancar pengaturan dana bank sehari-hari. Fasdis II diberikan untuk memudahkan bank dalam pengerahan dana tidak sesuai dengan penarikan kredit jangka menengah atau panjang oleh nasabah (*mismatch*).⁴

² Prasetyantono, dalam Emerson Yuntho dan Muji rahayu, *Penyelesaian Hukum Kasus BLBI*, Position Paper, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2006, hlm 2.

³ Satgas BLBI Bank Indonesia, *op.cit*, hlm 5.

⁴ Riyanto, dalam Ridwan Khirandy, *Penyelesaian Utang Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 23 No.3 Tahun 2004, Jakarta, 2004, hlm 70

Bantuan likuiditas untuk bank, di dalam perekonomian negara-negara berkembang seperti Indonesia, merupakan pelaksanaan paling vital dalam sistem pembayaran nasional untuk menjaga kestabilan dan mendukung perkembangan ekonomi nasional. Oleh karena itu, berbagai skim yang digunakan BI untuk menyelenggarakan kegiatan ini melekat pada posisinya yang sudah ada dan dipergunakan sejak lama. BLBI sebagai terjemahan dari konsep *liquidity support* dalam perbankan di Indonesia baru dikenal di Indonesia pada tahun 1998.⁵

Istilah Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) memang baru muncul dan langsung menjadi bahan pergunjingan di masyarakat, semenjak Indonesia menjalankan program pemulihan ekonomi dengan dukungan *International Monetary Fund (IMF)* dalam rangka pinjaman siaga. Dalam dokumen IMF berbagai fasilitas yang diberikan BI dalam membantu perbankan ini disebut *liquidity support*.⁶

Untuk membedakannya dengan istilah yang sudah dikenal, yakni Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI), berbagai skim fasilitas bantuan BI kepada bank-bank yang disebut BLBI. KLBI adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan berbagai skim kredit likuiditas BI untuk mendukung program pemerintah, seperti Kredit Koperasi Unit Desa (KKUD), Kredit Usaha Tani (KUT), kredit koperasi, kredit pengembangan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Syari'ah, kredit dan kredit pada Badan Urusan Logistik (BULOG).⁷ Skim tersebut masuk dalam kategori kredit program. BLBI merupakan fasilitas "non program" yang merupakan tanggapan (*response*) atas kesulitan likuiditas

⁵ J. Soedradjat Djiwandono, dalam Ridwan Khairandy, *Ibid*, hlm 70

⁶ Ridwan Khairandy, *Ibid*.

⁷ J. Soedradjat Djiwandono, dalam Ridwan Khairandy, *Ibid*.

bank karena penarikan dana nasabah yang tidak dapat diatasi oleh bank-bank secara individual.⁸

Perbedaan BLBI dan KLBI menurut J. Soedrajat Djiwandono, BLBI diberikan atas BI atas permintaan bank dalam fungsinya sebagai *lender of the last resort*, karena bank menghadapi masalah ketidak seimbangan likuiditas (*mismatch*) antara penerimaan dan pembayaran yang lazim di bidang perbankan. KLBI ditujukan untuk membantu pelaksanaan program pemerintah (sebagai *agent of development*) dengan memberikan kredit kepada bank pelaksana agar menyalurkan kredit tersebut ke sector atau kegiatan atau kelompok yang diprioritaskan dalam program pemerintah.⁹

Menurut J. Soedradjat Djiwandono sebagaimana dikutip oleh Ridwan Khairandy, bahwa dalam arti luas, BLBI merupakan bantuan likuiditas Bank Indonesia di luar KLBI (Kredit Likuiditas Bank Indonesia). Bantuan likuiditas yang termasuk BLBI sebenarnya meliputi 15 macam, namun dapat dikelompokkan ke dalam lima jenis, yaitu :¹⁰

1. Fasilitas dalam rangka mempertahankan kestabilan system pembayaran terhadap gangguan dari timbulnya kesenjangan (*mismatch*) antara penerima dan penarikan dana perbankan. Fasilitas ini terdiri dari fasilitas diskonto (fasdis I) yang berjangka pendek dan fasdis II yang berjangka panjang.
2. Fasilitas dalam rangka Operasi Pasar Terpadu (OT) untuk mendukung bekerjanya program moneter dalam bentuk pembelian Surat Berharga Pasar Uang (SBPU) atau surat utang yang dikeluarkan bank-bank, dilakukan melalui lelang.

⁸ A. Tony Prasetyanto, at.al, dalam *Ibid*.

⁹ J. Soedradjat Djiwandono, dalam Ridwan Khairandy, *Ibid*, hlm 71.

¹⁰ *Ibid*.

3. Fasilitas dalam rangka penyehatan (*nursing* atau *resque*) bank bermasalah dalam bentuk Kredit Likuiditas Darurat (KLD) atau Kredit Subordinasi (SOL).
4. Fasilitas untuk menjaga kestabilan sistem perbankan dan sistem pembayaran untuk menanggulangi dampak dari pearikan dana perbankan secara besar-besaran dan sistemik (*bank runs*), dalam kaitan fungsi BI (Bank Indonesia) sebagai *lender of last resort*. Fasilitas ini berupa pemberian izin penarikan dana dari giro cadangan atau giro wajib minimum (GWM), saldo negatif atau saldo debit atau *overdraft* rekening bank di Bank Indonesia.
5. Fasilitas untuk mempertahankan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dalam bentuk dana talangan untuk membayar kembali dana nasabah bank yang dicabut izin usahanya atau Bank Dalam Likuidasi (BDL) untuk pelaksanaan sistim penjaminan menyeluruh (*blanket guarantee*), dan pembayaran kewajiban luar negeri bank perbankan nasional (*trade finance and interbank debt exchange offer*).

Untuk pemulihan krisis, terutama pada sektor perbankan nasional, Bank Indonesia menganggap kewenangan yang dimilikinya sebagai *lender of the last resort* sesuai Pasal 32 ayat (3) UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, tidak cukup untuk mengatasi kesulitan likuiditas. Bank Indonesia kemudian membawa permasalahan ini ke dalam Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekonomi Keuangan, Pengawasan Pembangunan (EKKUWASBANG) dan Produk Distribusi (Prodis) pada tanggal 3 September 1997. Pada sidang kabinet tersebut disadari bahwa krisis di beberapa negara menunjukkan bahwa sektor keuangan khususnya perbankan, merupakan pemicu buruknya keadaan.¹¹

¹¹ Satgas BLBI Bank Indonesia, *op.cit*, hlm 5-6.

Presiden Suharto pada waktu itu, membuat keputusan penting, antara lain agar Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia mengambil langkah-langkah, sebagai berikut :¹²

1. Bank-bank nasional yang sehat tapi mengalami kesulitan likuiditas untuk sementara supaya dibantu.
2. Supaya diupayakan penggabungan atau akuisisi terhadap bank-bank yang nyata-nyata sakit oleh bank yang sehat. Jika upaya ini tidak berhasil, bank-bank bermasalah/tidak sehat itu supaya dilikuidasi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan mengankan semaksimal mungkin para nasabah terutama para pemilik simpanan kecil.

Pada saat itu, Pemerintah benar-benar dihadapkan pada opsi yang sangat dilematis, yaitu :

- a. Menutup sejumlah bank, namun akan mengundang kepanikan deposan, kelumpuhan seluruh sistim perbankan, kekacauan lalu-lintas pembayaran, dan kemandekan seluruh kegiatan ekonomi nasional.
- b. Menyelamatkan bank melalui pemberian bantuan likuiditas perbankan guna mencegah lumpuhnya sistim perbankan namun dapat menimbulkan *moral hazard*.

Dalam rangka mengatasi krisis ekonomi dan moneter tersebut, Pemerintah Indonesia mengambil langkah-langkah sebagai berikut :

Dengan bantuan *International Monetary Fund (IMF)* yang ditandatangani pada tanggal 31 Oktober 1997 telah digariskan program pemulihan kondisi ekonomi sebagai berikut :

1. Peningkatan pengawasan terhadap bank ;

¹² *Ibid*, hlm 6-8.

2. Melaksanakan program rehabilitasi dengan menerbitkan perintah untuk berhenti (*cease and decese order*) terhadap 7 bank ;
3. Membekukan 7 bank yang “*undercapitalized*” ;
4. Merger beberapa bank pemerintah ;
5. Melaksanakan program rehabilitasi terhadap 10 bank dan langsung menutup 16 bank ;
6. Pada tanggal 27 januari 1998 Pemerintah mengumumkan 3 program :
 - a. Penyimpan/kreditur bank domestik dilindungi ;
 - b. Pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dengan tugas mengambil alih/merehabilitasi bank yang tidak sehat.
 - c. Membuat kerangka restrukturisasi utang perusahaan.

Dalam rangka menidaklanjuti *Letter of Intent* (LoI) antara Republik Indonesia dan *International Monetary Fund* (IMF) tanggal 31 Oktober 1997, pada tanggal 1 November 1997 Pemerintah dalam hal ini diwakili oleh Menteri Keuangan, mencabut izin usaha 16 bank, sehingga ban-bank tersebut berstatus Bank Dalam Likuidasi (BDL). Pengurus bank diperintahkan mengadakan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) Luar Biasa guna membubarkan badan hukum bank. Tim likuidasi masing-masing bank didirikan. Pembentukannya diatur dalam Surat Menteri Keuangan RI No. Peng-86/MK/1997 tentang Pencabutan Izin Usaha Bank Umum.¹³

Langkah Pemerintah seperti tersebut di atas rupanya masih belum berhasil mengatasi persoalan krisis moneter dan perbankan pada waktu itu. Nasabah bank masih tetap menarik simpanannya. *Rush* yang terus berlanjut menyebabkan semakin banyaknya bank mengalami saldo debit. Mereka terancam tidak mampu bertahan serta tidak dapat

¹³ *Ibid*, hlm 10

melunasi saldo debit yang diberikan oleh Bank Indonesia. Merosotnya nilai tukar rupiah terutama terhadap dollar Amerika sejak medio 1997, serta langkah pengetatan likuiditas menambah terpuruknya kehidupan dunia perbankan di Indonesia.¹⁴

Di sisi lain, terdapat sejumlah bank yang juga telah melanggar ketentuan GWM Giro Wajib Minimum (GWM), sehingga berakibat kekuarangan dana likuiditas yang tidak lagi bersifat temporer, tapi semakin membengkak. Semakin diperparah lagi dengan adanya pencabutan izin usaha 16 bank berstatus Bank Dalam Likuidasi (BDL) dengan segenap implikasinya dan *domino effect*-nya, kemudian disusul dengan pemberian status 4 Bank Take Over (BTO), 10 Bank Beku Operasi (BBO) dan 38 Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU), yang semakin menambah keadaan situasi moneter menjadi semakin kritis.¹⁵

Akibat *rush*, bank kemudian meminta bantuan BI sebagai *lender of the last resort*. Istilah ini merujuk pada kewajiban BI untuk memberikan bantuan kepada bank dalam situasi darurat. Dana talangan yang dikucurkan oleh BI ini yang dikenal dengan BLBI (Bantuan Likuiditas bank Indonesia). Sesehat apa pun sebuah bank, apabila uang dari masyarakat ditarik serentak tentu tidak akan sanggup memenuhinya. Terutama karena dana simpanan tersebut disalurkan kembali ke masyarakat oleh bank dalam bentuk kredit yang tidak mungkin ditarik bank dalam waktu sekejap. Apalagi di saat krisis ekonomi, aktivitas sektor riil praktis berhenti dan tingkat kredit bermasalah (*non-performing loan*) semakin meningkat.

¹⁴ Soehandjono at.al, *Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, Bank Indonesia, Jakarta, 2002, hlm 10

¹⁵ *Ibid*

Pemberian BLBI pada dasarnya terjadi pada saat krisis yang membuat ekonomi moneter Indonesia hancur. Situasi buruk itu sebagian besar bermula karena terjadinya saldo giro negatif yang dialami bank-bank pada Bank Indonesia. Terjadinya saldo giro negatif rekening bank-bank pada Bank Indonesia, sebagian besar karena kekalahan bank dalam perhitungan kliring. Sebagaimana diketahui, kliring merupakan pertukaran warkat atau data keuangan elektronik antar bank atas nama bank maupun nasabah yang perhitungannya diselesaikan pada waktu tertentu. Apabila kalah kliring itu dalam jumlah yang jauh lebih besar dari dana yang tersedia (saldo kredit) pada rekening gironya di Bank Indonesia, rekening giro bank tersebut menjadi bersaldo negatif (*overdraft*).

BLBI diberikan dalam berbagai bentuk, yaitu : saldo debit, fasilitas diskonto (fasdis) I, fasilitas diskonto I repo, fasilitas diskonto II, Surat Berharga Pasar uang Khusus (SBPUK), fasilitas dana talangan untuk pembayaran kewajiban luar negeri bank dalam rangka pembiayaan dagang dan tunggakan antar bank (*trade finance* dan *interdebt arrears*), fasilitas dana talangan rupiah untuk bank-bank yang dilikuidasi dan fasilitas saldo debit.¹⁶

Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) adalah merupakan bentuk kebijakan Pemerintah berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan berupa fasilitas yang diberikan oleh Bank Indonesia kepada perbankan untuk menjaga kestabilan sistim pembayaran dan sektor perbankan, agar tidak terganggu oleh adanya ketidak seimbangan (*mismatch*) likuiditas, antara penerimaan dan penarikan dana pada bank-bank. Dalam pelaksanaannya, ada beberapa jenis fasilitas likuiditas bank sentral kepada sektor

¹⁶ Satgas BLBI Bank Indonesia, *Studi Ekonomi Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, Bank Indonesia, Jakarta, 2002, hlm 25.

perbankan dengan persyaratan yang berbeda sesuai dengan sasaran maupun peruntukannya.

Menurut Penjelasan Umum UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral pada bagian Perkreditan, sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sebagaimana telah diubah dengan dengan UU No. 3 Tahun 2004, sebagaimana telah diubah lagi dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, selanjutnya ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009, menyebutkan :

“.....Sebagai *lender of the last resort*, Bank Sentral (Bank Indonesia) dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi dalam keadaan darurat”.

Dalam Pasal 37 ayat (2) huruf b UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebagaimana telah diubah menjadi UU No. 10 Tahun 1998, menyebutkan, bahwa :

“dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka Bank Indonesia dapat mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Jumlah BLBI yang disalurkan per tanggal 29 Januari 1999 adalah sebesar Rp. 144.536.086.000.000,- (seratus empat puluh empat triliun lima ratus tiga puluh enam milyar delapan puluh enam juta rupiah). Dari jumlah tersebut terjadi penyimpangan dalam penggunaan oleh Bank Penerima BLBI sebesar Rp. 84.842.164.000.000,- (delapan puluh empat triliun delapan ratus empat puluh dua milyar seratus enam puluh empat juta rupiah). Bentuk penyimpangan itu adalah bahwa penggunaannya tidak sesuai dengan

peruntukan yang telah ditetapkan. Selain itu, menurut hasil audit BPK maupun BPKP menyimpulkan bahwa di dalam penyaluran BLBI oleh Bank Indonesia dan penggunaan BLBI oleh para bank penerima terdapat penyimpangan yang menimbulkan dugaan tindak pidana dan atau perbuatan yang merugikan keuangan Negara.¹⁷

Hubungan hukum antara Bank Indonesia dan bank-bank penerima BLBI dapat dikonstruksikan sebagai hubungan hukum yang terjadi karena adanya perjanjian utang piutang antara Bank Indonesia dan bank-bank penerima BLBI. Di dalam perjanjian utang piutang, bank penerima BLBI memiliki kewajiban menunasi atau membayar utang yang telah jatuh tempo. Bank-bank penerima BLBI sebagai pihak debitor harus membayar utang BLBI itu sesuai jenis fasilitas BLBI yang diterimanya pada saat jatuh tempo masing-masing fasilitas tersebut. Jika bank-bank penerima BLBI tersebut tidak melaksanakan prestasi membayar pada saat jatuh tempo, maka ia masuk dalam kualifikasi cidra atau inkar janji (*wan prestasi*).¹⁸

Dalam menyelesaikan utang BLBI, pemerintah baik melalui berbagai kebijakan Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) maupun Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) memiliki kecenderungan diselesaikan secara keperdataan di luar pengadilan (*out of court*). Di sini pemerintah menuntut tanggungjawab pribadi (*personal liability*) para pemegang saham pengandali (PSP) bank-bank penerima BLBI untuk melunasi utang BLBI tersebut. Kebijakan ini lebih di dasarkan akan perlunya pengembalian atau pelunasan utang BLBI tersebut, dan diharapkan ada pemasukan dana bagi pemerintah sebagai salah satu sumber penerimaan APBN. Dengan demikian,

¹⁷ Soehandjono, at al, *op.cit*, hlm 107

¹⁸ Ridwan Khairandi, *op.cit*, hlm : 72

terkesan pemerintah mengesampingkan penyelesaian penuntutan hukum pidana kepada para pemegang saham pengendali (PSP), padahal diketahui adanya penyalahgunaan BLBI dan adanya pelanggaran Batas Maksimum Pemberian kredit (BMPK).¹⁹

Dalam rangka penyelesaian BLBI, menurut Humas Bank Indonesia sebagaimana dikutip Ridwan Khairandy dalam Jurnal Hukum Bisnis, pada tanggal 6 Februari 1999 pemerintah Indonesia (Menteri Keuangan) dan Gubernur Bank Indonesia telah menandatangani perjanjian yang isinya antara lain :²⁰

1. Pemerintah, dalam hal ini BPPN mengambil alih hak tagih (*cessie*) terhadap bank penerima BLBI dari BI.
2. Tahap pertama, hak tagih dengan posisi 29 Januari 1999 berjumlah 144.536.094.294.530,00 dan dibayar dengan surat utang masing-masing-masing SU-001/MK/1998 tanggal 25 September 1998 senilai Rp.80 triliun dan SU-003/MK/1999 tanggal 8 Februari 1999 sebesar Rp.64,5 triliun.
3. Pembuatan akta *cessie* terhadap semua bank penerima BLBI.
4. Verifikasi akan dilakukan kedua-dua pihak tentang pengalihan hak tagih tersebut.
5. Pembayaran BLBI selebihnya setelah tanggal 29 Januari 1999 akan dilakukan kemudian pada saat yang dianggap tepat dengan cara menerbitkan Surat Utang Pemerintah atau dengan cara lain.

Sebagian besar perkara perbankan baik perkara perdata maupun perkara pidana yang telah banyak terjadi pada dasarnya memang lahir dari adanya kontrak atau

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Humas Bank Indonesia, dalam *Ibid.*

hubungan keperdataan. Oleh karenanya meskipun dalam kasus-kasus perbankan pada dasarnya terdapat unsur-unsur perbuatan pidana, akan tetapi dalam kenyataannya penyelesaian kasus-kasus perbankan tersebut cenderung diarahkan melalui jalur keperdataan. Bahkan selama ini pemerintah cenderung lebih mengedepankan pendekatan politis dan atau kebijakan lainnya melalui jalur di luar peradilan, diantaranya yaitu dengan restrukturisasi hutang melalui *Master Settlement and Acquisition (MSAA)*, yaitu penyelesaian dana BLBI dengan jaminan aset. *Master Refinancing and Note Issuance Agreement (MRNIA)*, *Master Recognition Arrangement (MRA)*, Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham Pengendali (PKPSP). Dengan demikian, dalam hal penyelesaian kasus-kasus perbankan, proses penegakkan hukum melalui lembaga peradilan dihadapkan pada persoalan yang sangat dilematis.

Untuk mengembalikan uang negara yang disalurkan kepada Bank Dalam Pengawasan (BDP), BLBI, dana talangan, dan program penjaminan, pemerintah membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang memiliki tugas :

1. Menyehatkan bank yang ditetapkan dan diserahkan BI.
2. Menyelesaikan aset bank, aset fisik maupun kewajiban debitor melalui *Asset Management Unit (AMU)*.
3. Mengupayakan uang negara yang telah disalurkan melalui penyelesaian aset dalam restrukturisasi.
4. Menjual aset dan melaporkannya kepada Menteri Keuangan.
5. Melakaukan penyertaan modal sementara dan pengalihan modal.
6. Mengosongkan tanah atau bangunan yang menjadi hak milik bank dalam penyehatan.

7. Mengambil alih dan menjual aset dalam restrukturisasi melalui penawaran umum melalui lelang.
8. Menagih kepada debitor dengan menerbitkan surat paksa.
9. Menyita kekayaan debitor.

Pada tanggal 6 September 2000 Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia mengadakan rapat yang menghasilkan kesepakatan, bahwa penyelesaian BLBI akan dilakukan sesegera mungkin dengan memperhatikan kesepakatan *Burden Sharing*. Selanjutnya Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menuntaskan masalah BLBI, sehingga dapat diselesaikan paling lambat pada akhir tahun 2000. Dalam pada itu, BPPN dalam rangka program pengembalian aset (*asset recovery*) telah melakukan upaya penyelesaian berupa :²¹

1. Mengalihkan kewajiban bank menjadi kewajiban pemegang saham pengendali. Pemerintah bersama Pemegang Saham Bank Beku Operasi (BBO) dan Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) menandatangani *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)* dan *Master Refinancing Agreement and Note Issuance Agreement (MRNIA)*. Tujuannya untuk mengembalikan BLBI, baik melalui penerahan aset maupun pembayaran tunai kepada BPPN.
2. Mengkonversikan BLBI pada *Bank-bank Take Over (BTO)* menjadi Penyertaan Modal Sementara (PMS).
3. Mengalihkan utang bank ke pemegang saham pengendali (PKPS).melalui pola penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham Pengendali (PKPS). Caranya dengan menandatangani Akta Pengakuan Utang (APU).

²¹ Satgas BLBI Bank Indonesia, *loc.cit*, hlm 18-19.

Dengan kewenangan tersebut, BPPN menyelesaikan utang BLBI melalui beberapa cara, yakni :²²

1. *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)*;
2. *Master Refinancing and Note Issuance Agreement (MRNIA)* ;
3. *Master Recognition Arrangement (MRA)* ;
4. Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham Pengendali (PKPSP).

Berbagai konsep penyelesaian yang sifatnya menyeluruh dalam rangka mengatasi krisis ekonomi dan moneter telah dibuat dengan pihak kreditur luar negeri, seperti antara lain dengan ditandatanganinya *Letter of Intent (LoI)* untuk meyakinkan pihak *counterpart* asing *International Monetary Fund (IMF)* bahwa Pemerintah benar-benar hendak melaksanakan berbagai pembenahan dan penyelesaian atas permasalahan yang ada. Selain itu Pemerintah berusaha keras untuk mendapatkan kembali dana BLBI dari tangan para banker, para pemegang saham terkait maupun dari tangan para debitur masing-masing bank yang mendapatkan penyaluran dana BLBI. Berbagai perikatan/perjanjian seperti antara lain MSAA, MRNIA, Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS), Akta Pengakuan Utang (APU), *Perpetual Promisory Notes (PPN)*, yang diubah menjadi *Redeemable Promisory Notes (RPN)* antara Bank Indonesia dengan Pemerintah, semua dimaksudkan untuk menyelesaikan BLBI dengan segala implikasinya.²³

Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA) adalah merupakan model penyelesaian utang BLBI yang diberlakukan kepada Pemegang Saham Pengendali (PSP)

²² *Ibid*, hlm 73.

²³ Soehandjono, at.al, *op cit*, hlm 34.

bank penerima BLBI yang memiliki aset yang cukup untuk menyelesaikan kewajibannya kepada pemerintah. Kewajiban yang diselesaikan di sini adalah :²⁴

1. Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank yang berstatus Bank Beku Operasi (BBO) atau Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU), misalnya BDNI menyelesaikan BLBI dan kredit yang melanggar BMPK.
2. Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank yang berstatus *Bank Take Over (BTO)*, misalnya BCA, menyelesaikan kredit yang melanggar BMPK, sedang BLBI bank BTO diselesaikan melalui proses rekapitalisasi dengan cara proses konversi tagihan BLBI menjadi penyertaan modal pemerintah di bank yang bersangkutan.

Dalam penyelesaian BLBI melalui mekanisme *MSAA*, BPPN mengeluarkan *Release and Discharge* apabila Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank telah memenuhi kewajibannya kepada pemerintah. *Release and Discharge* itu sendiri memuat dua hal, yakni :²⁵

1. BPPN atas nama pemerintah menyatakan telah menerima pembayaran atau pelunasan kewajiban Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank, baik berupa kredit yang melanggar BMPK saja (dalam hal bank berstatus BTO) ataupun kredit yang melanggar BMPK dan BLBI sekaligus (dalam hal bank berstatus BBKO dan BBO).
2. Dengan pembayaran atau pelunasan, sesuai dengan janji dalam *MSAA*, BPPN, pemerintah tidak akan menuntut secara pidana terhadap Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank dan pengurus serta karyawan atas pelanggaran BMPK dan BLBI.

²⁴ *Ibid*, hlm 73

²⁵ *Ibid*

Bersamaan dengan penandatanganan *Master Settlement and Ackuisition Agreement (MSAA)* itu, pemerintah menerbitkan klausul "*Release and Discharge*"-pembebasan dan penggantian, yang tertuang di dalam INPRES No.8 Tahun 2002. Klausul itu menyatakan, tagihan BLBI menjadi lunas dan Pemerintah tidak akan melakukan penuntutan pidana atas pelanggaran yang dilakukan bank serta melepas semua jaminan yang dahulu diikat untuk BLBI. Dengan demikian tindakan pemerintah tersebut yang dalam hal ini diwakili BPPN, maka temuan BPK mengenai kecukupan jaminan BLBI serta potensi kerugian Negara akibat BLBI menjadi tidak relevan lagi.²⁶

Berdasarkan INPRES No. 8 Tahun 2002 tentang Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitor Yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya atau Tindakan Hukum Kepada Debitor Yang Tidak Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Kewajiban Pemegang Saham, langkah-langkah penyelesaian utang BLBI yang merupakan kewajiban para debitor bermasalah kepada BPPN berdasarkan Perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham, baik yang berbentuk *MSAA*, *MRNIA*, dan/atau Akta Pengakuan Utang (APU), adalah sebagai berikut :

1. Kepada para debitor yang telah menyelesaikan kewajiban Pemegang Saham, baik yang berbentuk *MSAA*, *MRNIA*, dan Akta Pengakuan Utang (APU), diberikan bukti penyelesaian berupa pelepasan dan pembebasan dalam rangka jaminan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam perjanjian-perjanjian tersebut ;
2. Kepada debitor yang sedang melakukan penyelesaian sesuai dengan perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham, baik yang berbentuk *MSAA*, *MRNIA*, dan/atau Akta Pengakuan Utang (APU), diberikan kesempatan untuk terus dan

²⁶ Satgas BLBI Bank Indonesia, *loc.cit*, hlm 19.

secepatnya menyelesaikan kewajiban-kewajibannya dalam tenggang waktu yang telah ditetapkan oleh KKSK ;

3. Kepada para debitor yang tidak menyelesaikan atau tidak bersedia menyelesaikan kewajibannya kepada BPPN baik dalam rangka *MSAA*, *MRNIA*, dan/atau Akta Pengakuan Utang (APU), sampai dengan berakhirnya batas waktu yang telah ditetapkan oleh KKSK, diambil tindakan hukum yang tegas dan konkret, yang dilaksanakan secara terkoordinasi antara Ketua BPPN, KAPOLRI, dan Jaksa Agung Republik Indonesia ;
4. Dalam hal pemberian kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam angka 1 menyangkut pembebasan debitor dari aspek pidana yang terkait langsung dengan program Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham, yang masih dalam tahap penyelidikan, penyidikan dan/atau penuntutan oleh instansi penegak hukum, maka sekaligus juga dilakukan dengan proses penghentian penanganan aspek pidananya, yang pelaksanaannya tetap dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

INPRES No. 8 Tahun 2002 juga menginstruksikan, bahwa pemberian bukti penyelesaian berupa pelepasan dan pembebasan sebagaimana dimaksud dalam diktum Pertama angka ke-1 tersebut di atas, dilakukan oleh Ketua BPPN, setelah mendapatkan persetujuan dari KKSK dan Menteri Negara BUMN.

Secara normatif, suatu perjanjian dan atau suatu kebijakan meskipun merupakan kebijakan pemerintah itu bisa dibuat dan dianggap sah apabila tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu syarat sahnya perjanjian menurut ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara adalah : “suatu sebab yang halal”,

selanjutnya dalam ketentuan Pasal 1337 KUHPerdata menyebutkan : “ suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang, atau berlawanan dengan kesusilaan atau ketertiban umum”. Lebih tegas lagi dalam Pasal 4 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan UU No.20 tahun 2001, menyebutkan :

“Pengembalian kerugian Negara atau perekonomian Negara **tidak menghapuskan** dipidananya pelaku pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3”.

Penyelesaian utang BLBI melalui model *MSAA* yang dilengkapi klausula *Release and Discharge* sebagaimana diuraikan tersebut di atas, apabila dikaji secara hukum, maka terlihat dengan jelas adanya pelanggaran atau bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sehingga dapat dinyatakan cacat dan batal demi hukum. Hal tersebut didasarkan pada alasan, bahwa dalam penyelesaian utang BLBI dengan melalui model *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)* dengan klausul *Release and Discharge (R & D)* dilihat dari keabsahan maupun dari isi dan pelaksanaannya telah terjadi penyimpangan dan atau pelanggaran-pelanggaran yang bertentangan dengan azas-azas hukum dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kebebasan berkontrak tidak dapat dijadikan justifikasi untuk mengesampingkan ketentuan undang-undang.²⁷ Berdasarkan ketentuan Pasal 1337 KUHPerdata, kebebasan untuk menentukan isi perjanjian dibatasi sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, atau ketertiban umum. Kemudian menurut Pasal 1320 KUHPerdata, suatu perjanjian harus didasarkan pada kausa yang

²⁷ Ridwan Khairandy, *op.cit*, hlm 76

dibenarkan hukum. Pasal 11 jo Pasal Pasal 50 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, secara eksplisit menyebutkan, bahwa pelanggaran terhadap BMPK diancam dengan pidana penjara. Dalam MSAA yang disertai klausul *Release and Discharge* ternyata meniadakan ketentuan pidana pelanggaran BMPK yang diatur dalam Undang-Undang Perbankan. Dengan demikian pemberian *Release and Discharge* nyata-nyata telah bertentangan dengan undang-undang.

Fiat Justitia Ruat Coulum (hukum harus tetap ditegakkan sekalipun langit akan runtuh) adalah merupakan jargon dalam penegakan hukum yang semestinya sebagai spirit bagi para pejabat pembuat keputusan maupun para aparat penegak hukum. Namun realitas menunjukkan lain, dalam penyelesaian utang BLBI, pemerintah telah menentukan penyelesaiannya dengan melalui jalur atau *MSAA* dengan klausula *Release and Discharge*, yang substansinya memprioritaskan penyelesaian di luar pengadilan (*out of court settlement*), dan mengesampingkan penuntutan secara hukum pidana melalui proses peradilan, baik tentang pelanggaran ketentuan BMPK dan BLBI.

Dengan judul tesis “Tinjauan Yuridis Penyelesaian Utang Bantuan Likuiditas Bank Indonesia Melalui Mekanisme MSAA dan Klausula Release and Discharge”, secara akademik diharapkan dapat memperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai aspek-aspek hukum dalam proses penyelesaian utang BLBI terutama melalui mekanisme *MSAA* dengan klausula *Release and Discharge*, oleh karenanya agar kajiannya lebih fokus, perlu adanya rumusan masalah sebagaimana yang akan dirumuskan dalam sub bab berikutnya.

B. Rumusan Masalah :

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat ditarik suatu kesimpulan, sebagai berikut :

1. Bagaimana penyelesaian utang BLBI dengan melalui mekanisme *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)* ?
2. Bagaimana keabsahan *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)* yang memuat klausula *Release and Discharge* ?

C. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian untuk penulisan tesis ini, peneliti merumuskan tujuan, yaitu :

1. Tujuan penelitian ini adalah untuk menggali atau memperoleh serta mengumpulkan data sebagai bahan penelitian berupa bahan hukum primair maupun bahan hukum sekunder yang berupa fakta-fakta sosial dan fakta-fakta hukum serta azas-azas dan teori- teori hukum baik yang terdapat di dalam maupun di luar peraturan perundang-undangan, mengenai penyelesaian utang BLBI dengan melalui mekanisme *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)* .
2. Tujuan penelitian ini adalah untuk menggali atau memperoleh serta mengumpulkan data sebagai bahan penelitian berupa bahan hukum primair maupun bahan hukum sekunder yang berupa fakta-fakta sosial dan fakta-fakta hukum serta azas-azas dan teori- teori hukum baik yang terdapat di dalam maupun di luar peraturan perundang-undangan mengenai keabsahan *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)* yang memuat klausula *Release and Discharge* .

D. Tinjauan Pustaka

Model penyelesaian di luar proses peradilan (*out of court settlement*) dalam konstelasi politik tertentu, terlebih dalam krisis ekonomi dan moneter, khususnya pada sektor perbankan, sebagaimana dialami Negara Indonesia sejak sekitar medio 1997, adalah merupakan model alternatif yang sangat diperlukan. Model penyelesaian alternatif ini lebih hemat waktu, proses/prosedurnya lebih sederhana, karena tanpa banyak melibatkan birokrasi aparat penegak hukum yang cenderung lebih rumit.

Dalam rangka menghadapi krisis, terutama di sektor keuangan dan perbankan yang terjadi pada waktu itu, pemerintah telah berupaya keras untuk menangani permasalahan berat dan mendesak berkaitan dengan perbankan nasional, yaitu masalah Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), termasuk di dalamnya masalah pemberian kredit yang melanggar ketentuan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), serta masalah *Non-Performing Loan (NPL)* yang jumlahnya sangat besar. Secara hukum, pihak yang paling bertanggungjawab untuk menyelesaikan masalah tersebut adalah para Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank penerima BLBI yang bermasalah. Para Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank dengan status *Bank Take Over (BTO)* menyelesaikan kredit yang melanggar BMPK, sedangkan Para Pemegang Saham Pengendali bank berstatus Bank Beku Operasi (BBO)/Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) menyelesaikan sekaligus BLBI dan kredit yang melanggar BMPK.²⁸

Dalam rangka penyelesaian utang Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh BPPN yang dibantu oleh konsultan dan tim

²⁸ Oey Hoey Tiong, *Master Settlement and Acquisition Agreement I*, makalah loka karya "Tinjauan Hukum BLBI dan UU Bank Indonesia", Bogor, 2002, hlm 1-2.

professional, melakukan negosiasi dengan Para Pemegang Saham Pengendali (PPSP) bank penerima BLBI telah menghasilkan suatu perjanjian, antara lain adalah *Master Settlement and Ackuisition Agreement (MSAA)*. Perjanjian ini diberlakukan terhadap PPSP (Para Pemegang Saham Pengendali) bank yang masih memiliki aset yang cukup untuk menyelesaikan kewajibannya kepada pemerintah.

Dalam perspektif keperdataan, MSAA adalah merupakan perjanjian, oleh karenanya secara hukum harus tunduk pada ketentuan hukum perjanjian. Pasal 1320 KUHPerduta adalah merupakan ketentuan hukum yang harus ditaati dalam suatu perjanjian, dimana salah satu syaratnya sahnyanya perjanjian adalah “adanya sebab yang halal”. Kemudian dalam Pasal 1337 KUHPerduta menyebutkan : “suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang, atau berlawanan dengan kesusilaan atau ketertiban umum”. Meskipun dalam Pasal 1338 KUHPerduta memberikan kebebasan ruang gerak dengan asas “kebebasan berkontrak”, dan asas “*pacta sun servanda*”, bahwa, semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya, namun tetap harus mentaati ketentuan Pasal 1320 jo. Pasal 1337 KUHPerduta.

Mengingat *Master Settlement and Ackuisition Agreement (MSAA)* pada hakikatnya merupakan hubungan hukum antara pemerintah dalam hal ini BPPN dengan PPSP bank-bank penerima BLBI sebagai hubungan keperdataan, yang menurut Ridwan Khirandy dapat dikonstruksikan sebagai hubungan hukum yang terjadi karena adanya perjanjian utang-piutang, maka PPSP bank-bank penerima BLBI memiliki kewajiban melunasi atau membayar utang sesuai dengan jenias fasilitas BLBI yang diperjanjikan. Jika kewajiban tersebut sampai dengan jatuh tempo tidak dipenuhi, maka PPSP bank-

bank penerima BLBI tersebut dapat dinyatakan cidra/inkar janji (*wan prestasi*). Oleh karena itu upaya penyelesaiannya dapat dilakukan baik melalui gugatan perdata ke pengadilan maupun diselesaikan di luar pengadilan (*out of court*) melalui proses negosiasi.²⁹

Salah satu butir isi *MSAA* menyebutkan, “*MSAA* mengatur *release and discharge* yang dapat diterbitkan selama proses penyelesaian atau setelah proses penyelesaian berakhir. *Release and discharge* yang dapat disamakan dengan kuitansi adalah jumlah yang sesuai dengan jumlah yang diterima sebagai pembayaran”. Dengan demikian dalam penyelesaian BLBI melalui *MSAA*, BPPN mengeluarkan *release and discharge* apabila PSP bank penerima BLBI telah memenuhi kewajibannya kepada pemerintah.

Hal yang lebih menarik lagi, bahwa penerbitan *release and discharge* ternyata dikuatkan melalui INPRES Nomor 8 Tahun 2002. Menurut INPRES tersebut, BPPN atas nama pemerintah menyatakan telah menerima pembayaran atau pelunasan kewajiban Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank baik berupa kredit yang melanggar BMPK saja (dalam hal bank berstatus *BTO*) ataupun kredit yang melanggar BMPK dan BLBI sekaligus (dalam hal bank berstatus *BBKO* dan *BBO*). Kemudian, dengan pembayaran atau pelunasan, sesuai dengan janji dalam *MSAA*, BPPN, **pemerintah tidak akan menuntut secara pidana** terhadap Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank dan pengurus serta karyawan atas pelanggaran BMPK dan BLBI.

Pemberian *release and discharge*, menurut Pemerintah dan sebagian pendapat yang menyetujuinya, adalah tidak bertentangan dengan tujuan pidanaan maupun asas demi kepentingan umum, dimana pada waktu itu perekonomian dan keuangan Negara,

²⁹ Ridwan Khirandy, *op.cit*, hlm 72.

terutama sektor perbankan sedang dalam keadaan tidak normal dan membahayakan. Release and discharge merupakan suatu solusi yang dianggap tepat untuk kondisi saat itu.³⁰

Menurut Dradjad H Wibowo, ekonom senior INDEF, kalau pemerintah benar-benar konsisten, maka butir-butir klausula dalam *MSAA* yang terpenting, menyebutkan bahwa pembebasan utang BLBI akan diberikan hanya jika para obligor itu telah menyelesaikan kewajibannya. Dengan demikian, sesuai *MSAA*, maka *release and discharge* bisa dilepas kalau sudah memenuhi kewajibannya, akan tetapi pelanggaran pidananya tidak bisa dilepaskan begitu saja.³¹

Pelanggaran terhadap ketentuan BMPK (Batas Maksimum Pemberian Kredit) menurut Undang-Undang Perbankan termasuk perbuatan pidana, yang tentunya diancam dengan sanksi pidana. Berkaitan dengan hal itu, dalam ilmu hukum terdapat asas universal yang menyebutkan, **“penyelesaian perdata tidak bisa menghilangkan atau menghapuskan tindak pidana”**. Undang-undang pidana adalah undang-undang yang berhubungan dengan ketertiban umum, sehingga tidak dapat ditiadakan oleh sebuah perjanjian meskipun Negara menjadi pihak dalam perjanjian tersebut.³²

Bagi perbankan Indonesia, prinsip kehati-hatian itu ditetapkan dalam Pasal 2 UU. No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebagaimana telah diubah dengan UU. No. 10 tahun 1998. sebagaimana telah diubah dengan UU. No. 10 tahun 1998. Dalam operasionalnya prinsip kehati-hatian dijabarkan di dalam berbagai rambu-rambu

³⁰ Laksamana Sukardi (Menteri BUMN), Majalah Tempo, Edisi 20 Desember 2

³¹ Dradjad H Wibowo, *Sebuah Tragedi Ekonomi Bernama Release and Discharge*, Harian Suara Merdeka, terbitan 22 Desember 2002, Semarang, 2002.

³² Luhut MP. Pangaribuan, *Simalakama Release and Discharge*, Majalah Tempo, edisi 2 Maret 2003.

kesehatan bank, antara lain berupa ketentuan mengenai Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) Pelanggaran (Batas Minimum Pemberian Kredit (BMPK) adalah merupakan suatu tindak pidana apabila pelanggaran itu dilakukan dengan sengaja sebagaimana hal itu dicantumkan dalam Pasal 49 ayat (2) huruf b UU. No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebagaimana telah diubah dengan UU. No. 10 tahun 1998. Sanksi pidananya adalah pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak 6 (enam) miliar rupiah.

Pembebasan dari tuntutan pidana oleh pemerintah berdasarkan penyelesaian utang BLBI melalui model *Master Settlement and Ackuisition (MSAA)* dengan klausula *release and discharge* terhadap Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank dan pengurus serta karyawan atas pelanggaran Batas Minimum Pemberian Kredit (BMPK) dan BLBI, adalah merupakan tindakan yang mengesampingkan asas universal dalam ilmu hukum sebagaimana tersebut di atas, sekaligus mengesampingkan ketentuan Pelanggaran ketentuan BMPK sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perbankan, dan Pasal 4 UU. No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001.

E. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah merupakan penelitian hukum yang bertipe normatif atau doktrinal (*legal research*), obyek atau sasaran dalam penelitian ini adalah berupa data sekunder yang meliputi bahan hukum (primer, sekunder dan tersier) berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, yurisprudensi, buku,

makalah, hasil penelitian, artikel dan bahan-bahan hukum lainnya yang relevan dengan materi penelitian ini.

2. Bahan Penelitian

Bahan penelitian ini atau data dalam penelitian ini adalah merupakan data sekunder yang berupa bahan hukum, yang terdiri dari:

- a. **Bahan Hukum Primer**, yaitu bahan-bahan hukum yang terdiri dari norma atau kaidah dasar, asas-asas hukum, ketentuan-ketentuan hukum tentang Pertanggungjawaban hukum bagi korporasi yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan antara lain dalam UU. Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU. Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU. Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, UU No. 1 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang selanjutnya diganti dengan UU. Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU. Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dan sebagaimana telah diubah lagi dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, selanjutnya ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 TAHUN 1999 Tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang, UU. Nomor 31 Tahun 1999

tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. UU. Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU. Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, KEPPRES No. 120 Tahun 1998, KEPPRES No. 26 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum, dan peraturan –peraturan lainnya yang berhubungan dengan Bantuan Likuiditas bank Indonesia (BLBI) dan penyelesaian hutang BLBI, INPRES No. 8 Tahun 2002, putusan pengadilan, yurisprudensi, serta bahan hukum lainnya khususnya yang berhubungan dengan masalah penyelesaian utang BLBI melalui mekanisme MSAA dengan klausula *Release and Discharge*, dan masalah perbankan lainnya yang relevan dengan materi tesis ini ;

- b. **Bahan Hukum Sekunder**, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang dalam hal ini berupa buku-buku ilmiah, makalah, rancangan undang-undang (RUU KUHP Baru) hasil penelitian, atau karya ilmiah hukum lainnya, khususnya yang berhubungan dengan masalah pertanggungjawaban korporasi dalam perkara perbankan terutama yang berhubungan dengan kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dan penyelesaian hutang BLBI, dan klausula *Release and Discharge*, serta tentunya bahan lain yang relevan dengan materi tesis ini ;
- c. **Bahan Hukum Tersier**, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, yaitu berupa Kamus Hukum, Black Law Dictionary, Kamus Lengkap tentang Perdagangan Internasional dan ensiklopedi di bidang hukum.

3. Metode Pengumpulan Bahan Penelitian :

Studi Kepustakaan, studi kepustakaan ini dilakukan dengan cara inventarisasi, identifikasi dan mempelajari secara cermat mengenai bahan hukum yang bersumber dari: buku-buku ilmiah, makalah atau kertas kerja, laporan penelitian, majalah, disertasi atau tesis serta bahan hukum lainnya yang relevan dengan materi penelitian dalam tesis ini . Selain itu dalam penelitian ini dilakukan dengan cara inventarisasi, identifikasi dan mempelajari secara cermat mengenai dokumen-dokumen hukum yang berupa: peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan/atau yurisprudensi, serta dokumen-dokumen hukum lainnya yang relevan dengan materi penelitian dalam tesis ini.

4. Metode Analisis

Pengolahan, analisis dan konstruksi data penelitian hukum normatif (*legal research*), menurut Soerjono Soekanto, ada empat metode, yaitu:³³

1. Menarik asas-asas hukum (*rechtsbeginselen*) ;
2. Menelaah ketentuan isi peraturan perundang-undangan;
3. Taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan ;
4. Perbandingan hukum (*comparatif law*).

Bahan-bahan hukum yang diperoleh dari penelitian ini berupa bahan hukum dari hasil studi pustaka dan studi dokumen terhadap bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang selanjutnya masih didukung atau dilengkapi dengan

³³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI. Press, Jakarta, 1984, hlm 252-257.

pendapat para ahli hukum yang berkompeten yang merupakan hasil wawancara dan/atau kuisioner dari para nara sumber, dianalisis dengan menerapkan metode: menarik asas-asas hukum (*rechtsbeginselen*); yaitu dengan menarik atau mengangkat, serta melakukan inventarisasi berbagai ketentuan hukum positif terutama yang memuat prinsip-prinsip hukum yang relevan dengan rumusan permasalahan tesis ini yang telah diakui sebagai asas-asas hukum. Selain itu, juga diterapkan metode taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan ; yaitu dengan melakukan inventarisasi asas-asas hukum yang berasal dari hukum positif terutama peraturan perundang-undangan yang relevan dengan rumusan masalah pada tesis ini, yang selanjutnya diteliti untuk dicari dan diketemukan relevansinya atau keselarasannya atau kesinkronan secara horisontal.

Seluruh bahan-bahan hukum yang telah terkumpul, dilakukan inventarisasi dan sistematisasi, selanjutnya dikaji, dicermati dan dianalisis mengenai isinya atau muatannya (*content analysis*).

Bahan-bahan hukum yang telah diketahui mengenai isi atau muatannya, maka dilakukan analisis melalui metode komparatif, yaitu membandingkan antara bahan-bahan hukum yang berisi asas-asas hukum atau prinsip-prinsip hukum mengenai hukum perjanjian, penegakan hukum (*law enforcement*) terutama yang berhubungan dengan masalah penyelesaian utang BLBI melalui mekanisme *Master Settlement and Ackuisition (MSAA)* dengan klausula *Release and Discharge*.

Metode analisis yang terakhir dalam penelitian ini adalah metode taraf sinkronisasi. Bahan-bahan hukum yang telah diketahui isi atau muatannya, dan

telah dilakukan komparasi sehingga diketahui unsur-unsur perbedaan dan kesamaan-kesamaannya, kelebihan dan kelemahannya, maka perlu dikaji dan analisis mengenai keselarasannya (sinkronisasi) antara isi atau muatan bahan hukum yang satu dengan yang lainnya, dan akhirnya diambil suatu kesimpulan.

Dengan melalui seluruh metode analisis secara komprehensif tersebut, penelitian ini dimaksudkan untuk dapat menarik atau menemukan asas-asas hukum (*rechts beginselen*), prinsip-prinsip serta dasar hukum yang lebih akurat, khususnya yang berhubungan dengan penyelesaian utang BLBI melalui mekanisme *Master Settlement and Ackuisition (MSAA)* dengan klausula Release and Discharge, serta bagaimana penegakan hukumnya dengan adanya penyelesaian melalui mekanisme tersebut.

F. Sistematika Penulisan Tesis

Karya ilmiah dalam bentuk tesis ini disusun atau ditulis secara sistematis yang terdiri dari lima bab. Untuk memberikan gambaran tentang isi karya ilmiah ini, secara garis besar bab-bab tersebut terdiri dari:

Bab I Pendahuluan

Bab ini berisi: pertama, deskripsi mengenai serangkaian peristiwa yang menggambarkan keadaan Negara Indonesia yang sedang mengalami keadaan krisis ekonomi dan moneter terutama pada sektor perbankan yang sangat memprihatinkan, yang melatarbelakangi lahirnya suatu kebijakan Pemerintah Indonesia berupa BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia). Selanjutnya dalam sub bab ini juga menguraikan tentang proses pengembalian hutang BLBI oleh para bank yang telah

menerima bantuan likuiditas oleh Bank Indonesia sebagai *lender of the last resort* . Dalam sub bab ini juga diuraikan mengenai kebijakan pemerintah dalam menyelesaikan hutang BLBI yang mengindikasikan adanya pelanggaran-pelanggaran hukum serta problem-problem penegakkan hukumnya, yang selanjutnya dijadikan sebagai latar belakang permasalahan. Kedua : dalam bab ini diuraikan rumusan persalahannya, yaitu : 1. Apakah penyelesaian utang BLBI dengan melalui model *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)* dapat dibenarkan menurut hukum ; 2. Bagaimana Keabsahan *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)* dan klausula *Release and Discharge (R & D)*. Ketiga : dalam bab ini berisi uraian singkat mengenai tujuan penelitian dalam rangka penulisan tesis ini. Keempat : untuk memberikan landasan teori dalam tesis ini diuraikan berbagai teori yang dikemukakan oleh para ahli hukum dan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan materi tesis ini yang seluruhnya itu dijadikan sebagai telaah pustaka dan kerangka teoritis dalam penyusunan tesis ini. Kelima : berisi uraian secara sistematis mengenai metode penelitian yang diterapkan dalam penelitian untuk penyusunan tesis ini; Terakhir, berisi uraian singkat mengenai sistematika atau kerangka penulisan tesis ini.

Bab II Aspek-aspek Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI)

Bab ini berisi mengenai tinjauan yuridis terhadap berbagai hal penting yang berhubungan dengan masalah Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), yang didasarkan pada berbagai teori atau pendapat para ahli hukum dan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan materi tesis ini, meliputi: Pengertian BLBI dan Dasar Hukumnya ; Penyimpangan Penyaluran dan

Penggunaan BLBI; Hubungan Hukum antara Bank Indonesia, Pemerintah dan Pihak Penerima BLBI ; Perbuatan Melawan Hukum dalam BLBI ;

Bab III Penyelesaian Hutang Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI)

Bab ini berisi mengenai uraian materi yang sekaligus sebagai gambaran jawaban atas rumusan masalah dalam tesis ini, yang meliputi :Penyelesaian Hutang BLBI melalui Mekanisme MSAA ; Keabsahan Kontrak MSAA yang Memuat Klausula *Release and Discharge*.

Bab IV Penutup

Dalam bab terakhir ini diuraikan secara sistematis mengenai inti atau kesimpulan dari seluruh isi tesis ini dan dilengkapi juga dengan rekomendasi atau saran-saran dari penyusun atau penulis tesis ini.

BAB II

ASPEK ASPEK HUKUM BLBI

A. Pengertian BLBI dan Dasar Hukumnya

Krisis ekonomi yang menerpa Negara-negara di Asia termasuk Negara Indonesia pada tahun 1997 adalah merupakan awal dan sekaligus peristiwa yang melatar belakangi lahirnya BLBI. Akibat *rush*, bank kemudian meminta bantuan Bank Indonesia sebagai *lender of the last resort*. Istilah tersebut merujuk pada kewajiban Bank Indonesia sebagai bank sentral untuk memberikan bantuan kepada bank dalam situasi darurat. Dana pinjaman yang dikucurkan oleh Bank Indonesia ini yang dikenal dengan istilah Bantuan Likuiditas bank Indonesia (BLBI).

Istilah Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) secara resmi dikenal sejak tanggal 15 Januari 1998. Dalam *Letter of Intent (LoI)* yang ditandatangani Pemerintah RI dengan *International Monetary Fund (IMF)*. Dalam LoI dinyatakan mengenai pentingnya penyediaan Bantuan Likuiditas (*Liquidity Support*) Bank Indonesia dalam rangka membantu kesulitan likuiditas Perbankan.¹

BLBI adalah fasilitas yang diberikan oleh Bank Indonesia kepada perbankan, untuk menjaga kestabilan sistim pembayaran dan sektor perbankan, agar tidak terganggu oleh adanya ketidakseimbangan (*mismatch*) likuiditas antara penerimaan dan penarikan dana pada bank-bank. Dalam operasinya ada beberapa jenis fasilitas likuiditas bank sentral kepada sektor perbankan dengan persyaratan yang berbeda-beda, sesuai dengan sasaran dan peruntukannya.²

Dalam arti luas BLBI adalah semua bantuan likuiditas Bank Indonesia di luar Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) yang diberikan kepada sektor perbankan. Bantuan Likuiditas

¹ Satgas BLBI Bank Indonesia, *Mengurai Benang Kusut BLBI Edisi II*, Bank Indonesia, Jakarta, 2003, hlm 12

² Soehandjono, at.al., *Studi Hukum bantuan Likuiditas bank Indonesia*, Bank Indonesia, Jakarta 2002, hlm 9.

yang termasuk BLBI secara keseluruhan meliputi 15 (lima belas) jenis, yang secara garis besar dapat digolongkan menjadi 5 (lima) kelompok fasilitas sebagai berikut :³

1. Fasilitas dalam rangka mempertahankan kestabilan sistem pembayaran terhadap gangguan dari timbulnya kesenjangan (*mismatch*) antara penerima dan penarikan dana perbankan. Fasilitas ini terdiri dari fasilitas diskonto (fasdis I) yang berjangka pendek dan fasdis II yang berjangka panjang.
2. Fasilitas dalam rangka Operasi Pasar Terpadu (OT) untuk mendukung bekerjanya program moneter dalam bentuk pembelian Surat Berharga Pasar Uang (SBPU) atau surat utang yang dikeluarkan bank-bank, dilakukan melalui lelang.
3. Fasilitas dalam rangka penyesuaian (*nursing* atau *rescue*) bank bermasalah dalam bentuk Kredit Likuiditas Darurat (KLD) atau Kredit Subordinasi (SOL).
4. Fasilitas untuk menjaga kestabilan sistem perbankan dan sistem pembayaran untuk menanggulangi dampak dari penarikan dana perbankan secara besar-besaran dan sistemik (*bank runs*), dalam kaitan fungsi BI (Bank Indonesia) sebagai *lender of last resort*. Fasilitas ini berupa pemberian izin penarikan dana dari giro cadangan atau Giro Wajib Minimum (GWM), saldo negatif atau *saldo debet* atau *overdraft* rekening bank di Bank Indonesia.
5. Fasilitas untuk mempertahankan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dalam bentuk dana talangan untuk membayar kembali dana nasabah bank yang dicabut izin usahanya atau Bank Dalam Likuidasi (BDL) untuk pelaksanaan sistem penjaminan menyeluruh (*blanket guarantee*), dan pembayaran kewajiban luar negeri bank perbankan nasional (*trade finance and interbank debt exchange offer*).

³ J Soedradjad Djiwandono, dalam Ridwan Khirandy, *Penyelesaian Utang Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 23 No.3 Tahun 2004, Jakarta, 2004, hlm 71

BLBI berbeda dengan KLBI (Kredit Likuiditas Bank Indonesia). KLBI diberikan untuk membiayai berbagai kredit program pemerintah, disalurkan melalui Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat . KLBI dikurcurkan terutama untuk membiayai pengadaan pangan dan kegiatan-kegiatan yang menyentuh secara langsung kepada usaha kecil dan masyarakat berpenghasilan rendah, misalnya untuk Kredit Usaha Tani (KUT), Kredit Pemilikan Rumah Rakyat Sederhana (KPRS),Kredit kepada Pengusaha Kecil dan Mikro (KPKM), dll. Pemberian KLBI secara langsung maupun tidak langsung berperan meingkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kesenjangan sosial. Dalam penyaluran KLBI, Bank Indonesia menilai kelayakan bank penyalur. Sedangkan penilaian kelayakan nasabah yang akan dibiayai dengan kredit, dilakukan oleh bank pelaksana. Bank Pelaksana wajib menyerahkan jaminan berupa aksep (promes bank) serta menandatangani Surat Penegasan Kredit (SPK) dan Akta Perjanjian Kredit (Akta F). Berbeda dengan pemberian BLBI, terjadi karena adanya konversi saldo giro negatif perbankan pada Bank Indonesia., sehingga pemberian BLBI berbeda jalurnya dengan pemberian KLBI. Untuk mengamankan kepentingan Bank Indonesia, saldo giro negatif tersebut dikonversi atau didudukkan menjadi salah satu jenis bantuan likuiditas, yang tata cara dan persyaratannya diatur oleh Bank Indonesia.⁴

BLBI diberikan Bank Indonesia atas permintaan bank dalam fungsinya sebagai *lender of the last resort*, karena bank tersebut menghadapi masalah ketidak seimbangan likuiditas (*mismatch*) antara penerimaan dan pembayaran dana yang tidak bisa ditutup dengan sumber dana lain yang lazim dalam bidang perbankan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Penjelasan Umum UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral pada bagian Perkreditan, sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sebagaimana telah diubah dengan dengan UU No. 3 Tahun 2004, sebagaimana telah diubah lagi dengan Peraturan

⁴ Satgas BLBI Bank Indonesia, *op.cit*, hlm 23-24.

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, selanjutnya ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009, menyebutkan bahwa :

“.....Sebagai *lender of the last resort*, Bank Sentral (Bank Indonesia) dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi dalam keadaan darurat”.

Mengenai fungsi Bank Indonesia sebagai *lender of the last resort*, juga diperkuat pengaturannya di dalam Pasal 37 ayat (2) huruf b UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebagaimana telah diubah menjadi UU No. 10 Tahun 1998, menyebutkan, bahwa :

“dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka Bank Indonesia dapat mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Selain dua dasar hukum berupa undang-undang sebagaimana tersebut di atas, mengenai Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) masih memiliki dasar hukum, antara lain, sebagai berikut :

1. Keputusan Presiden (KEPPRES) No. 120 Tahun 1998 tentang Penerbitan Jaminan bank Indonesia, serta Penerbitan Jaminan bank oleh Bank Persero dan Bank Pembangunan Daerah untuk Pinjaman Luar Negeri.

Dalam Pasal 2 ayat (1) menyebutkan :

“Bank Indonesia dapat memberikan jaminan atas pinjaman luar negeri dan atau atas pembiayaan perdagangan internasional yang dilakukan oleh bank”.

2. Keputusan Presiden (KEPPRES) No. 26 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum.

Dalam Pasal 1 menyebutkan bahwa :

“Pemerintah memberikan jaminan bahwa kewajiban pembayaran bank umum kepada pemilik simpanan dan krediturnya akan dipenuhi”.

3. Keputusan Presiden (KEPPRES) No. 193 Tahun 1998 Tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan rakyat.

Dalam Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa :

“Pemerintah memberikan jaminan terhadap kewajiban pembayaran Bank Perkreditan Rakyat”.

Keputusan Presiden (KEPPRES) No. 55 Tahun 1998 Tentang Talangan BI dibayar oleh Pemerintah dalam bentuk Surat Utang.

4. Petunjuk dan Keputusan Presiden pada Sidang Kabinet Terbatas Bidang EKKUWASBANG dan PRODIS pada tanggal 3 September 1997, yang menyebutkan bahwa :

Krisis di beberapa negara menunjukkan bahwa sektor keuangan khususnya perbankan merupakan unsur yang sangat penting dan dapat menjadi pemicu serta memperburuk keadaan.

Untuk itu kepada saudara Menteri Keuangan dan Saudara Gubernur Bank Indonesia, saya minta untuk mengambil langkah-langkah, sebagai berikut :

- a. Bank-bank nasional yang sehat tapi mengalami kesulitan likuiditas, untuk sementara supaya dibantu.
- b. Bank-bank yang nyata-nyata tidak sehat, supaya diupayakan penggabungan (*merger*) atau akuisisi dengan bank-bank lainnya yang sehat. Jika upaya tidak berhasil, supaya likuidasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mengamankan semaksimal mungkin para deposan, terutama para deposan kecil.

5. Keputusan Menteri Keuangan No. 26/KMK.017/1998 mengenai Syarat dan Tata cara Pelaksanaan Jaminan Pemerintah terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum.

6. Keputusan Menteri Keuangan No. 179/KMK.017/2000 mengenai Syarat Tatacara dan Ketentuan Pelaksanaan Jaminan Pemerintah terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum.

Dengan melihat dasar hukum tersebut, jelas bahwa kebijaksanaan yang dilakukan oleh Bank Indonesia tidak dapat lepas dan dipisahkan dari kebijaksanaan eksekutif, dalam hal ini Pemerintah/Presiden yang berwenang.⁵

B. Penyimpangan Penyaluran dan Penggunaan BLBI

1. Penyimpangan Penyaluran BLBI

Bank Indonesia di dalam melakukan penyaluran BLBI kepada bank-bank penerimanya dilakukan dengan pola *reimburse*. Pola ini nampaknya memberikan peluang besar pada bank penerima yang beritikad buruk untuk menarik dana BLBI guna membiayai keperluan yang tidak layak, antara lain melalui mekanisme Nota Debet melalui Kliring Pasar Uang Antar Bank (PUAB) untuk keuntungan group, pembiayaan transaksi valas atau pembiayaan operasional sehari-hari bank penerima. Sementara system kliring yang digunakan dalam mengadministrasikan penarikan dan penyetoran dana bank terdapat kelemahan pengendalian yang melekat (*inherent risk*) kurang didukung dengan prosedur pengendalian dan pengawasan lain yang memadai guna mencegah atau mengurangi terjadinya penyimpangan penggunaan BLBI, dan tidak dikenakan sanksi yang berat, tegas dan nyata. Sanksi yang telah dikenakan selama ini berupa pembatalan warkat-warkat kliring yang menyalahi ketentuan jelas tidak membuat bank tertentu menjadi jera, karena sanksi tersebut relative ringan dan bank tersebut tetap masih bisa mengikuti kliring.⁶

⁵ Soehandjono, at.al, *op.cit*, hlm 14-18

⁶ *Ibid.*

Berdasarkan pengamatan Satgas Bank Indonesia atas Laporan Audit Investigasi BPK yang menyangkut masalah penyaluran pada Bank Indonesia, telah ditemukan adanya penyimpangan dalam penyaluran BLBI oleh Bank Indonesia, antara lain sebagai berikut :⁷

a. Saldo Debet

Penyimpangan dalam penyaluran BLBI dimulai dengan diberikannya dispensasi oleh BI kepada bank umum untuk tetap mengikuti kliring, melakukan penarikan tunai, dan transfer dana ke cabang-cabang bank yang bersangkutan, meskipun rekening gironya di BI bersaldo debet.

Memasuki masa krisis pada bulan Agustus 1997, Bank Indonesia memberikan dispensasi tanpa menyebutkan batas jumlah dan batas waktu yang tegas. Hal ini tercermin dalam Keputusan Rapat Direksi BI pada tanggal 15 Agustus 1997 yang dijadikan acuan Direksi dan Pengawas dalam memberikan BLBI.

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa keputusan untuk menghentikan sementara dari kliring merupakan wewenang Bank Indonesia, dalam hal ini Direksi BI (secara kolektif) yang pelaksanaannya harus didasarkan pada penilaian kondisi bank per-bank. Dalam pelaksanaan keputusan untuk memberikan dispensasi kepada bank untuk bersaldo debet, pada umumnya diberikan oleh Direksi dalam bentuk keputusan umum tanpa menyebutkan nama bank bersangkutan atau hanya diberikan oleh dua Direktur dalam bentuk disposisi tertulis.

b. Fasilitas Diskonto (Fasdis)

Kebijakan pemberian Fasdis I dan II untuk mengkonversi saldo debet rekening giro bank di BI tersebut ternyata tidak sesuai dengan ketentuan BI mengenai Fasdis, yaitu

⁷ *Ibid.*

Surat Keputusan Direksi BI No. 21/54//KEP/DIR tanggal 17 Oktober 1988 jo No. 23/64/KEP/DIR tanggal 28 Februari 1991. Dalam keputusan tersebut dinyatakan bahwa Fasdis I disediakan dalam rangka memberikan fasilitas untuk memperlancar pengaturan dana sehari-hari dengan jumlah maksimum sebesar 5 % dari Dana Pihak Ketiga (DPK) dalam rupiah. Dengan demikian menurut ketentuan tersebut, penyediaan Fasdis I maupun Fasdis II oleh BI kepada bank seharusnya bukan untuk mengkonversi saldo debit rekening giro bank di BI. ⁸

Pada saat Fasdis II jatuh tempo bank tetap tidak mampu menyediakan dana yang cukup pada rekening gironya di Bank Indonesia, bahkan rekening gironya bersaldo negative, sehingga pada saat Bank Indonesia membebani rekening giro tersebut sebagai pelunasan Fasdis II, jumlah saldo debit bank menjadi semakin besar. Dalam hal ini Bank Indonesia tidak melakukan sita jaminan dan/atau mengeksekusi jaminan kebendaan Fasdis II yang dibuat secara notariil. Sehingga Fasdis yang diberikan tetap tidak dilunasi, sementara jaminan yang telah diikat secara notariil dikembalikan kepada bank/pemilik bank. ⁹

c. Fasilitas Surat Berharga Pasar Uang Khusus (FSBPUK)

Gubernur BI pada tanggal 26 Desember 1997 mengajukan permohonan kepada Presiden RI untuk diijinkan memberikan Bantuan Likuiditas dengan cara mengganti saldo debit bank menjadi FSBPUK. Permohonan Gubernur BI disetujui Presiden RI yang disampaikan oleh Menteri Sekretaris Negara melalui surat No. R-183/M.Sesneg/12/1997 tanggal 27 Desember 1997 yang menginformasikan bahwa

⁸ *Ibid*, hlm 19

⁹ *Ibid*.

Presiden menyetujui saran Bank Indonesia untuk mengganti saldo debit bank yang ada harapan sehat dengan SBPU Kusus.

Pada tanggal 30 Desember 1997 Direksi BI menerbitkan Surat No. 30/50/DIR/UK yang berisi ketentuan antara lain, sebagai berikut :

- 1) FSBPUK hanya diberikan kepada bank yang dikategorikan solvent (CAR 2 %).
- 2) Bank harus menyerahkan jaminan berupa asset bank/pemilik/pengurus sebesar 50 % dari SBPUK yang diterimanya. Bank juga diminta menyerahkan saham-saham bank yang dimiliki oleh pemegang saham dengan ketentuan untuk bank yang telah go publik harus menyerahkan seluruh saham pendiri, sedangkan untuk bank yang belum go public adalah semua sahamnya.¹⁰

Dengan demikian BI mempunyai wewenang untuk melakukan tindakan yang dianggap perlu apabila bank melakukan wanprestasi :

- 1) Tidak ada saldo negative setelah tanggal 31 Desember 1997, namun apabila bank masih bersaldo debit, maka bank harus melunasi dalam waktu 1 x 24 jam, dan jika tidak mampu melunasinya maka diberikan kesempatan selama 5 hari. Dan setelah diberikan kesempatan diberikan 5 hari bank tetap tidak mampu melunasinya, maka akan dikenakan stop kliring.
- 2) Bank harus melaksanakan program rehabilitas yang disusun oleh pengurus/pemilik bank dan disetujui Bank Indonesia.

Namun dalam pelaksanaannya pemberian FSBPUK tetap dilakukan oleh BI walaupun :

- 1) Bank mempunyai CAR (*Capital Adequate Ratio*) kurang dari 2 % (antara lain Bank Pesona Kriyadana d/h Bank Utama).

¹⁰ *Ibid.* hlm 20.

- 2) Promes nasabah yang diserahkan oleh Bank kepada BI lebih kecil dari FSBPUK yang diterimanya.
- 3) Promes nasabah yang diserahkan bank, tidak diendors oleh bank yang bersangkutan .
- 4) Jaminan berupa asset bank/pemilik/pengurus yang diserahkan BI tidak mencapai 50 % dari SBPUK yang diterimanya.
- 5) Sebagian saham bank penerima FSBPUK belum dapat diserahkan kepada BI.
- 6) Bank tidak melaksanakan program rehabilitas yang telah disepakati bersama dengan BI.
- 7) Bank tetap membiarkan rekening gironya di Bank Indonesia bersaldo debet, lebih dari 5 hari berturut-turut. ¹¹

Ketidaktaatan bank penerima FSBPUK tersebut, Direksi BI tidak mengambil tindakan sesuai kewenangan yang diatur dalam Surat Direksi BI No. 30/50/DIR/UK tanggal 30 Desember 1997 dan akta-akta perjanjian yang dibuat antara Bank Indonesia dengan bank dalam rangka pemberian FSBPUK yaitu :

- 1) mengeksekusi jaminan berupa asset bank yang diserahkan ke Bank Indonesia.
- 2) Mengambil alih penguasaan atas bank sesuai dengan surat kuasa yang diberikan oleh para pemegang saham bank pada saat menyerahkan sahamnya ke Bank Indonesia. ¹²

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menurut Satgas Bank Indonesia, bahwa pemberian FSBPUK secara konsepsi adalah baik, yakni dengan mengikat secara legal pemberian saldo debet yang sebelumnya tidak ada ikatan legal dan sekaligus meminta

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid*, hlm 21.

jaminan dari bank penerima saldo debit. Namun karena Bank Indonesia tidak konsisten dengan ketentuan yang dibuat dan disepakati dengan bank penerima FSBPUK, maka tujuan tersebut akhirnya tidak tercapai seperti yang diharapkan, sementara prediksi mengenai bank yang masih ada harapan sehat juga tidak terwujud.

13

d. New Fasilitas Diskonto (Fasdis setelah BI memberikan FSBPUK)

Untuk dapat menerima New Fasdis ini, bank diwajibkan menyerahkan jaminan berupa promes bank dan jaminan lainnya yang setara dengan fasilitas yang diberikan. Dalam kenyataannya, walaupun bank tidak menyerahkan jaminan yang setara dengan jaminan yang diserahkan, Bank Indonesia tetap menyalurkan fasilitas ini sejumlah yang diminta oleh bank yang bersangkutan.¹⁴

e. Dana Talangan Valas

Tunggakan *trade finance* Perbankan Nasional yang semakin meningkat mengakibatkan perbankan internasional menutup *credit line*-nya kepada perbankan, yang berarti perbankan internasional tidak bersedia mengkonfirmasi *Letter of Credit (L/C)* yang dibuka oleh perbankan Indonesia, meskipun pemerintah telah mengeluarkan kebijakan program penjaminan pemerintah (*blanket guarantee*). Untuk mengatasi masalah itu, Pemerintah Indonesia melakukan berbagai perundingan dengan pihak perbankan internasional di *Frankfurt* yang menghasilkan *Frankfurt Agreement*, dimana dicapai kesepakatan mengenai penyelesaian tunggakan trade finance dan interbank debt yang diikuti dengan penjaminan oleh Bank Indonesia atas

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

credit line yang diberikan, restrukturisasi utang luar negeri perbankan nasional melalui program *exchange offer*, dan dibentuknya *Indonesian Debt Restructuring Agency* (INDRA).¹⁵

Pedoman pelaksanaan pembayaran tunggakan trade finance, Bank Indonesia menerbitkan Surat Keputusan Direksi BI No. 31/53 AKEP/DIR tanggal 19 Juni 1998, dimana tunggakan trade finance yang diselesaikan BI adalah kewajiban perbankan nasional kepada perbankan luar negeri yang sudah jatuh tempo, yang terdiri dari short term foreign exchange contract, short term option, trade finance, tunggakan bunga pinjaman luar negeri baik yang berjangka pendek maupun yang berjangka panjang. Dalam pelaksanaannya, Bank Indonesia telah memberikan penafsiran yang berlebihan terhadap hal-hal yang telah disepakati dalam *Frankfurt Agreement* dan kurang memperhatikan prosedur-prosedur yang menjamin prinsip kehati-hatian dalam pemberian dana talangan valas yakni :

- 1) Tidak melakukan prosedur verifikasi yang menjamin prinsip kehati-hatian dan konfirmasi yang memadai sebelum melaksanakan pembayaran dana talangan valas.
- 2) Melakukan pengikatan jaminan yang tidak sepenuhnya menjamin pengembalian dana talangan valas dari bank debitur dalam negeri yang mendapatkan pinjaman dana talangan.
- 3) Melaksanakan pembayaran yang menyalahi ketentuan : yaitu membayar kewajiban-kewajiban bank yang seharusnya tidak perlu ditalangi oleh Bank Indonesia.

¹⁵ *Ibid.*

- 4) Tidak menciptakan prosedur pengendalian terhadap penggunaan dana talangan valas oleh bank debitur dalam negeri dan pengembalian valas dari kreditur luar negeri.¹⁶

2. Penyimpangan dalam Penggunaan BLBI

Penggunaan dana BLBI oleh bank penerima pada prinsipnya hanya boleh dipergunakan untuk membayar nasabah. Total penerimaan dana BLBI pada 48 bank, senilai Rp. 144,53 triliun, telah ditemukan berbagai pelanggaran. Penyimpangan-penyimpangan yang ditemukan mencapai nilai Rp. 84, 84 triliun atau 59,7 % dari keseluruhan dana BLBI (per 29 Januari 1999).

Penggunaan BLBI yang disalurkan Bank Indonesia kepada bank-bank penerima yang kemudian digunakan baik oleh bank penerima itu sendiri maupun pihak ketiga terkait, berdasarkan verifikasi terhadap data hasil olahan pengawas bank penerima BLBI, didapat petunjuk/indikasi oleh pihak BPK/BPKP akan adanya penyalahgunaan BLBI oleh bank penerima. Idealnya dana BLBI hanyalah untuk dana pihak ketiga (masyarakat), namun pada kenyataannya BLBI itu juga me-rimbuse transaksi bank yang tidak layak dibiayai oleh dana BLBI.

Luasnya jenis transaksi dan kegiatan perbankan yang dijamin berdasarkan ketentuan penjaminan seyogyanya tidak otomatis mengizinkan penggunaan BLBI yang pengeluaran yang sama luasnya dengan transaksi perbankan yang dijamin pemerintah, karena pada dasarnya Program Penjaminan ditujukan untuk menjamin/menjaga kepercayaan masyarakat terhadap bank dimana prosedur penarikan/klaim oleh nasabah/kreditur bank dilakukan dengan cara yang sangat berbeda dengan prosedur

¹⁶ *Ibid.*

penyaluran BLBI. Prosedur penarikan/klaim dana masyarakat terhadap bank melalui program penjaminan tersebut dilakukan dengan rambu-rambu pengaman yang jelas dan telah diinformasikan serta diketahui dan diberlakukan dengan cara yang sama bagi seluruh bank yang beroperasi di Indonesia.¹⁷

Berdasarkan kajian dan pengamatan Satgas Bank Indonesia atas laporan audit investigasi BPK dan BPKP, terdapat beberapa contoh penyimpangan penggunaan BLBI antara lain sebagai berikut :

a. Membayar/melunasi kewajiban pada pihak terkait

Penyimpangan penggunaan BLBI jenis ini terjadi pada 27 bank untuk periode sampai dengan 29 Januari 1999 dan 23 bank untuk periode 1 Februari 1999 sampai dengan 31 Januari 2000 dengan total penyimpangan masing-masing periode sebesar Rp. 8.200.700.635.875,00 dan Rp. 787.912..205.401,00.

Modus operandi yang dilakukan bank dalam penyimpangan penggunaan BLBI jenis ini antara lain :

- 1) Menjual sebagian/seluruh saham pemilik/pihak terkait secara melawan hukum, seperti penjualan di bawah tangan, pembuatan dan pencatatan transaksi dengan cara back dated, kemudian baru mencairkan kewajiban yang seolah-olah tidak terkait lagi dengan bank.
- 2) Terlebih dahulu mengkonversi rekening kewajiban pada pihak terkait ke rekening pihak lain yang tidak terkait dan mentransfer dananya ke rekening pihak tidak terkait tersebut .
- 3) Pembayaran deposito, rekening giro, tabungan pihak terkait.
- 4) Pencairan demposito di off-set dengan kredit macet pihak terkait.

¹⁷ *Ibid.*

5) Pembayaran call money pihak terkait.

b. Membayar/melunasi dana pihak ketiga yang melanggar ketentuan

Penyimpangan penggunaan BLBI jenis ini terjadi pada 12 bank untuk periode sampai dengan 29 Januari 1999 dan 15 bank untuk periode 01 Februari 1999 sampai dengan 31 Januari 2000 dengan total penyimpangan masing-masing periode sebesar Rp.3.622.053.424.537,00 dan Rp. 4.077.225.429.982,00.

Modus operandi yang dilakukan bank dalam penyimpangan penggunaan BLBI jenis ini antara lain :

- 1) Menjual sebagian/seluruh saham pemilik/pihak terkait secara melawan hukum, seperti : penjualan di bawah tangan, pembuatan dan pencatatan transaksi dengan cara back dated, kemudian baru mencairkan kewajiban yang seolah-olah tidak terkait lagi dengan bank.
- 2) Terlebih dahulu mengkonversi rekening kewajiban pada pihak terkait ke rekening pihak lain yang tidak terkait dan mentransfer dananya ke rekening pihak tidak terkait tersebut .
- 3) Bunga deposito yang dicantumkan dalam bilyet sesuai dengan yang dijamin, tetapi tingkat bunga yang dibayar lebih tinggi.
- 4) Pembayaran PUAB (taking) yang tidak diperkenankan karena modal inti bank sudah negatif dan kewajiban antar bank lebih besar dari tagihan antar bank.
- 5) Bank memberikan broker fee kepada deposan sehingga suku bunga deposito melebihi suku bunga yang dijamin Pemerintah.
- 6) Pelunasan dana pihak ketiga yang melanggar ketentuan

- 7) Penarikan dana pihak ketiga yang terdaftar sebagai yayasan untuk menghindari pajak .
- 8) Pembayaran PUAB dan deposito berjangka dengan suku bunga lebih tinggi dari pada yang ditetapkan pemerintah.

c. Membiayai kontrak derivatif baru atau kerugian karena kontrak derivatif lama jatuh tempo/ cut lost

Penyimpangan penggunaan BLBI jenis ini terjadi pada 5 bank untuk periode sampai dengan tanggal 29 Januari 1999 sebesar Rp.10.320.358.493.756,00.

Modus operandi yang dilakukan dalam penyimpangan penggunaan BLBI ini, antara lain :

- 1) Kerugian transaksi valas/derivative pribadi (pemilik bank) dibebankan pada bank.
- 2) Membiayai kontrak derivative baru yang menyimpang dari ketentuan.
- 3) Transaksi valuta asing yang tidak didukung dengan dokumen yang lazim.
- 4) Pembiayaan transaksi valas yang diindikasikan untuk disalurkan ke pihak terkait.
- 5) Dari hasil transaksi beli valas spot kemudian ditempatkan pada rekening nostro bank.

d. Membiayai penempatan baru di Pasar Uang Antar Bank (PUAB) atau pelunasan kewajiban yang timbul dari transaksi PUAB

Penyimpangan penggunaan BLBI untuk pelunasan PUAB ini pada umumnya terjadi pada saat bank akan dibekukan. Sebelumnya bank menggunakan dana dari bank

lainnya (PUAB-taking baru) untuk menutup hutang/kewajiban terdahulu pada bank lainnya lagi (gali lubang tutup lubang).

Berdasarkan data yang diperoleh pada umumnya tidak dapat mengidentifikasi penggunaan PUAB pada saat diperoleh (taking) dari bank lain. Namun memperoleh informasi/gambaran bahwa beberapa bank pada mulanya menggunakan dana dari PUAB untuk melunasi kewajiban jangka pendeknya, bahwa di antaranya ditemukan bank yang menggunakan dana PUAB tersebut untuk ekspansi kredit pada pelunasan group/terkait. Kemudian pada saat kewajiban PUAB-nya telah jatuh tempo, bank mengambil lagi (taking) PUAB dari bank lain dalam jumlah yang lebih besar dari sebelumnya, karena selain untuk melunasi kewajiban PUAB yang telah jatuh tempo, juga untuk menutupi kebutuhan dana lainnya. Akibatnya kewajiban PUAB bank main lama makin meningkat, yang pada gilirannya dibebankan/menggunakan dana dari gironya di Bank Indonesia. Pada beberapa bank, beberapa bulan sebelum bank ditutup atau bermasalah dalam menggunakan dana gironya di BI melebihi saldo yang tersedia, bank telah mengambil dana PUAB dengan melanggar modal inti bank yang melanggar ketentuan "*Prudential banking*" dan telah pula melanggar tingkat bunga yang diperbolehkan menurut ketentuan yang berlaku. Modus ini terjadi pada hamper seluruh bank yang diaudi, khususnya Bank Tata, Bank Dagang Negara Indonesia (BDNI), Bank Umum Nasional (BUN), Bank Central Dagang.

Modus operandi lain yang ditemukan antara lain :

- 1) Penempatan dana bank pada bank lain yang kemudian diteruskan sebagai kredit goupnya.

- 2) Penempatan dana bank pada bank lain dalam bentuk reksadana yang melanggar BMPK yang ditukar dengan obligasi dengan kolektibilitas rendah (*junk bond*).

e. Membiayai ekspansi kredit atau merealisasikan kelonggaran tarik dari komitmen kredit yang sudah ada

Penyimpangan penggunaan BLBI jenis ini terjadi pada 22 bank untuk periode sampai dengan 29 Januari 1999 dan 7 bank untuk periode 01 Februari 1999 sampai dengan 31 Januari 2000 dengan total penyimpangan masing-masing periode sebesar Rp. 9.955.813.887.074,00.

Modus operandi yang dilakukan dalam penyimpangan penggunaan BLBI jenis ini, antara lain :

- 1) Mengalihkan kredit group dari bank/lembaga keuangan non-bank (*multi finance*) lain dan dari lembaga keuangan milik group bank yang bersangkutan. Dengan cara memberi kredit yang diberikan kepada perusahaan group kemudian menggunakan dana yang berasal dari kredit yang diberikan kepada perusahaan group untuk melunasi hutang pada bank/lembaga keuangan non-bank lainnya. Relaisasi dana tersebut menggunakan dana giro bank di BI melalui kliring pada saat telah bersaldo debit. Lebih lanjut lagi pemberian kredit baru tersebut telah melanggar BMPK.
- 2) Pelunasan pinjaman lama yang macet dengan pinjaman baru.
- 3) Pemberian kredit baru untuk pihak tidak terkait (group X), sebagai imbalan diberikannya kredit oleh bank group X pada group bank yang bersangkutan (*back to back*).

- 4) Pemberian kredit ke pihak ketiga kemudian disalurkan lagi ke pemilik.
- 5) Bank melakukan pembayaran untuk kepentingan group, dibukukan sebagai pembayaran dimuka.
- 6) Pemberian kredit baru kepada pihak terkait yang mengakibatkan pelanggaran BMPK tetapi tidak dilaporkan. Hal ini merupakan tindakan pelaporan bank yang tidak benar/menyalahi ketentuan perbankan.
- 7) Pemberian fasilitas kredit bukan Kredit Usaha Kecil (KUK) yang dilaporkan sebagai kredit KUK.
- 8) Pencairan atas kredit baru / kelonggaran tarik atas komitmen lama.
- 9) Pembayaran transaksi Surat Kredit Berdokumen Dalam Negeri (SKBDN) antar nasabah group.
- 10) Pelunasan kewajiban (trade finance nasabah group dimana nasabah belum melunasi kewajibannya.
- 11) Ekspansi kredit valas melalui pemberian kredit baru kepada debitur luar negeri.
- 12) Ekspansi kredit rupiah yang digunakan untuk transaksi PUAB oleh nasabah.
- 13) Ekspansi kredit atas komitmen lama yang penggunaannya menyimpang.

f. Membiayai lain-lain

Penyimpangan penggunaan BLBI jenis ini terjadi pada 20 bank untuk periode sampai dengan 29 Januari 1999 dan 15 bank untuk periode 01 Februari 1999 sampai dengan 29 Januari 2000 dengan total penyimpangan masing-masing periode sebesar Rp. 9.522.553.558.226,00 dan Rp. 1.003.371.750.961,00.

Modus operandi yang dilakukan dalam penyimpangan penggunaan BLBI jenis ini, antara lain :

- 1) Jaminan kredit modal kerja tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sehingga kredit tersebut telah melampaui BMPK karena agunan dilaporkan berbeda.
- 2) Perolehan/penarikan dana tunai dari giro bank di BI yang penggunaannya tidak jelas.
- 3) Pembayaran pajak (hamper semua bank).
- 4) Pembayaran kepada pihak ketiga yang masih mempunyai kewajiban pada bank.
- 5) Penjualan jaminan talangan trade finance.
- 6) Pengisian kas kantor pusat dan cabang.
- 7) Pelunasan kewajiban antar bank.
- 8) Pembayaran talangan Bank Indonesia atas hutang bank yang didasari oleh dokumen yang sudah berlaku lagi.
- 9) Pemanfaatan rekening giro nasabah oleh bank untuk menarik dana tunai guna keperluan operasional bank.

Menurut pengamatan BPK/BPKP, penyebab penyimpangan-penyimpangan tersebut di atas, adalah selain adanya unsur kesengajaan dari manajemen atau pihak-pihak lainnya yang bertanggung jawab atas transaksi yang berkaitan dengan penggunaan BLBI yang menyimpang tersebut, juga disebabkan adanya peran dari pihak bank Indonesia yang memungkinkan terjadinya penyimpangan.

Terhadap penyimpangan dalam penggunaan BLBI oleh bank penerima tersebut, ternyata ada indikasi kuat adanya peran dari Bank Indonesia, antara lain adalah :¹⁸

¹⁸ Emerson Yuntho dan Muji Rahayu, *Penyelesaian Hukum kasus BLBI*, Position Paper, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2006, hlm 7.

1. BI tidak melaksanakan fungsi pengawasan perbankan dengan baik ;
2. BI tidak menerapkan sanksi secara tegas dan konsekuen terhadap setiap pelanggaran yang terjadi ;
3. Mengabaikan atau bahkan lalai dalam mengambil langkah-langkah pengamanan yang diperlukan terhadap bank-bank yang pada laporan berkalanya telah menunjukkan adanya pelanggaran yang cukup material, seperti :
 - a. Pelanggaran BMPK.
 - b. Pelanggaran prinsip “prudential banking” dalam penempatan dan pengambilan dana PUAB yang telah melanggar ketentuan yang berlaku.
 - c. Kejanggalan-kejanggalan mutasi akuntansi dalam laporan yang disampaikan bank-bank ke BI.
 - d. Tidak adanya pengendalian yang memadai terhadap penggunaan dana-dana BLBI.
 - e. Adanya diskriminasi dalam penyaluran BLBI kepada bank-bank tertentu yang kepemilikan sahamnya mempunyai keterkaitan dengan BI.
 - f. Menetapkan kebijakan saham bank-bank tertentu, mengalihkan kepemilikan saham dengan cara selain melanggar ketentuan hukum, juga saham tersebut sesungguhnya merupakan agunan terhadap BLBI (SBPUK).
 - g. Melakukan intervensi valas melalui bank-bank yang rekening giro rupiahnya telah bersaldo debet.
 - h. Tidak melaksanakan program penjaminan yang telah ditetapkan dalam Keppres No. 26 Tahun 1998 dan ketentuan pelaksanaan, dan tetap

membiarkan bank-bank menyelesaikan kewajiban jatuh tempo melalui mekanisme kliring.

Berdasarkan uraian mengenai pelanggaran-pelanggaran BLBI baik yang terjadi dalam penyaluran dana BLBI maupun dalam penggunaan dana BLBI, maka terlihat adanya pelanggaran yang termasuk kategori pelanggaran yang bersifat keperdataan dan ada pula yang termasuk kategori tindak pidana (tindak pidana korupsi, tindak pidana perbankan dan atau tindak pidana yang diatur dalam KUHP).

C. Hubungan Hukum antara Bank Indonesia dengan Bank Penerima dalam BLBI

Sebagaimana kita ketahui, BLBI adalah merupakan penyaluran bantuan keuangan dari Pemerintah kepada bank yang mengalami kesulitan uang. Secara hukum BLBI pada dasarnya adalah kredit, oleh karena merupakan kredit maka BLBI tunduk pada hukum perjanjian menurut Hukum Perdata dan Hukum Dagang.¹⁹

Kredit yang disalurkan Bank Indonesia sebagai banker's bank, pelaksanaannya harus berpedoman pada ketentuan Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 berupa kredit likuiditas untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat dengan memperhatikan prinsip-prinsip kehati-hatian, antara lain :

- 1) Saldo bank di BI tidak boleh dalam posisi merah, dengan perkataan lain saldo bank di BI tidak boleh melebihi tagihan-tagihan antar bank dari pihak ketiga. Seandainya terjadi hal demikian bank bersangkutan tidak boleh mengikuti kliring.
- 2) Bank bersangkutan tidak dibenarkan memberikan kredit melampaui GWM .
- 3) Tidak melebihi BMPK, yaitu tidak melebihi modal inti dan modal pelengkap dari peminjam.

¹⁹ *Ibid*, hlm 66.

Kredit yang diberikan BI berupa kredit likuiditas untuk membantu bank dalam memenuhi likuiditasnya dalam keadaan darurat. Berbeda dengan pengertian kredit pada umumnya, pengertian kredit pada perbankan adalah seperti yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang berbunyi :

“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 jumlah bunga, imbalan atau pembagian hasil keuntungan”.

Karena kredit itu didasarkan atas persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam, yaitu suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1313 KUHPerdara, yang menyatakan :

“suatu persetujuan adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih, sehingga menimbulkan hak dan kewajiban-kewajiban masing-masing pihak”.

Namun demikian dalam pelaksanaannya di lapangan, penarikan kembali BLBI dari para nasabah (banker) sulit terlaksana, sehingga diperlukan penelitian kembali mengenai persyaratan dan tata cara penyaluran kredit (BLBI) oleh BI.²⁰

Sebagaimana disebutkan di atas, BLBI adalah merupakan kredit, dimana pihak bank mengikatkan diri dengan pihak BI dalam manerima BLBI. Perikatan adalah suatu hubungan hukum antara dua orang/pihak, dimana satu pihak berhak menuntut pihak yang lain, sedangkan pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan tersebut. Pihak yang menuntut sesuatu disebut sebagai kreditur, sedangkan pihak yang berkewajiban

²⁰ *Ibid.*

memenuhi tuntutan disebut debitur. Apabila pihak yang berkewajiban tidak dapat memenuhi tuntutan maka ia dikatakan telah melakukan wanprestasi, sehingga ia dapat diminta untuk memenuhi kewajibannya atau digugat melalui pengadilan.²¹

Perjanjian (*verbinten*) adalah apabila seseorang berjanji kepada orang lain untuk melaksanakan sesuatu hal, baik yang diatur dalam undang-undang maupun tidak diatur dalam undang-undang, atau dikenal dengan kebebasan berkontrak, tetapi tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan kesusialaan. Dengan adanya pengertian “perikatan” dan “perjanjian”, terlihat adanya hubungan antara yang satu dengan yang lain atau saling mempengaruhi, karena suatu perjanjian akan menerbitkan suatu perikatan. Dengan demikian perjanjian merupakan sumber adanya perikatan, dan dapat juga dikatakan bahwa perjanjian merupakan bagian dari perikatan.²²

Suatu perjanjian dapat dinyatakan sah secara hukum, harus dipenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur di dalam Pasal 1320 KUHPerdara, yaitu :

- 1) Kesepakatan mereka yang mengikatkan diri.
- 2) Cakap dalam membuat perjanjian
- 3) Mengenai suatu hal tertentu.
- 4) Suatu sebab atau kausa yang halal.

Dengan adanya kesepakatan, maka telah ada kata “seia sekata” antara orang-orang/ para pihak untuk mengadakan perjanjian, karena apa yang dikehendaki oleh pihak yang satu juga disetujui oleh pihak yang lain. Dengan demikian persetujuan dari bank umum untuk menerima bantuan likuiditas yakni dengan mendatangi Surat Direksi NI No.

²¹ *Ibid*, hlmn : 67.

²² *Ibid*.

30/50/DIR/UK tanggal 30 Desember 1997 dan BI bersedia untuk menyalurkan bantuan likuiditas tersebut telah menimbulkan suatu perikatan antara BI dengan bank umum.²³

Dalam kasus penyaluran dana BLBI, perikatan perikatan terjadi antara pihak pemberi bantuan dalam hal ini BI yang bertindak sebagai kreditor, dan pihak penerima bantuan dalam hal ini Bank Pemerintah maupun Bank Umum Swasta nasional, yang disebut juga sebagai debitor. Perikatan atau perjanjian yang terjadi antara BI dengan Bank Swasta Nasional sebagai penerima BLBI khususnya sebagai suatu kebijakan BI dalam mengatasi kesulitan likuiditasnya.²⁴

Ada beberapa pendapat yang mengatakan bahwa fasilitas BLBI seperti fasilitas Saldo Debet, Fasilitas II, Fasilitas SBPU dan Fasilitas Dana Talangan *Trade Finance* disalurkan oleh BI kepada bank swasta tersebut tanpa adanya suatu perikatan di antara mereka. Ini berarti BLBI disalurkan oleh BI tanpa adanya dasar hukum ataupun dasar perjanjian yang jelas. Pendapat ini nampaknya tidak benar, seperti telah diuraikan di muka, BLBI pada hakikatnya adalah merupakan pinjaman atau kredit, sehingga wajib untuk dikembalikan lagi oleh penerima BLBI dengan jumlah, suku bunga, jangka waktu dan jaminan seperti tercantum dalam Surat Keputusan Direksi BI No.30/50/DIR/UK tanggal 30 Desember 1997 yang merupakan perwujudan pelaksanaan Pasal 32 ayat (3) UU No. 13 Tahun 1968. Walaupun secara factual tidak terdapat perjanjian/akad kredit antara BI dengan bank penerima, tetapi jika diperhatikan Surat Keputusan Direksi BI No.30/50/DIR/UK tanggal 30 Desember 1997 yang juga disetujui oleh Komisaris Utama dan Direktur Utama bank penerima BLBI, ternyata isi surat tersebut berisi penetapan tentang persetujuan

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

mengenai jangka waktu pengembalian, tingkat suku bunga dan jaminan yang harus diserahkan.²⁵

D. Perbuatan Melawan Hukum dalam BLBI

Dalam Pasal 1365 KUHPerdara perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigdaad*) dirumuskan sebagai berikut :

“tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut”.

Berdasarkan ketentuan pasal 1365 KUHPerdara tersebut, suatu perbuatan dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum, apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- 1) Adanya Perbuatan
- 2) Perbuatan tersebut melawan hukum
- 3) Adanya kesalahan (kesengajaan atau kealpaan)
- 4) Adanya kerugian
- 5) Harus ada hubungan kausalitas antara perbuatan dan kerugian .

Perbuatan melawan hukum yang berhubungan dengan BLBI secara teori dapat dikategorikan menjadi dua macam, yaitu perbuatan melawan hukum yang berhubungan dengan penyaluran BLBI dan perbuatan melawan hukum yang berhubungan dengan penggunaan BLBI.²⁶

Berdasarkan ketentuan hukum yang ada, *“blanket quarantine”* dalam system perbankan Indonesia sebenarnya bukan merupakan *“absolute blanket quarantine”* atau system penjaminan yang mutlak (tanpa batas), melainkan merupakan *“conditional blanket*

²⁵ *Ibid*, hlm: 69.

²⁶ *Ibid*, hlm 76.

quarantee” atau system penjaminan bersyarat, karena bantuan keuangan yang diberikan oleh pemerintah, pihak bank hanya akan diberikan hanya berdasarkan syarat-syarat tertentu, antara lain :

- 1) Bantuan tersebut diberikan jika bank menghadapi “keadaan darurat”, (vide Pasal 32 ayatn (3) UU. No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral).
- 2) Bantuan tersebut diberikan dalam hal bank “mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya” , (vide Pasal 37 ayat (2) UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan).
- 3) Bantuan diberikan untuk kepentingan pembayaran pinjaman luar negeri dan atau atas pembiayaan perdagangan internasional. (vide Pasal 2 ayat (1) KEPPRES No. 120 Tahun 1998.
- 4) Bantuan keuangan akan diberikan oleh Pemerintah kepada bank untuk kepentingan kreditnya. (vide KEPPRES No.26 Tahun 1998).
- 5) Bantuan tersebut diberikan kepada bank nasional yang sehat tetapi mengalami kesulitan likuiditas. Keputusan Sidang Kabinet Terbatas Bidang EKKU WASBANG dan PRODIS Tanggal 3 September 1997.

Apabila syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas, maka penyaluran BLBI tidak dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum (*onrechmatigedaad*).

Dalam pelaksanaan penyaluran BLBI, ternyata syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas masih terjadi pelanggaran-pelanggaran. Contoh pelanggaran terhadap syarat-syarat dalam penyaluran BLBI :

- 1) Keputusan Sidang Kabinet Terbatas tanggal 3 September 1997 menentukan hanya bank yang “sehat” saja yang dapat menerima penyaluran BLBI. Timbul pertanyaan, apakah semua bank yang menerima BLBI dapat dikategorikan sebagai yang sehat. Jika benar, mengapa pembayaran kembali/pengembalian BLBI mengalami kemacetan.
- 2) KEPPRES No. 26 Tahun 1998 menentukan bahwa BLBI hanya diberikan untuk kepentingan pelaksanaan kewajiban pembayaran bank umum kepada pemilik simpanan dan krediturnya. Timbul pertanyaan apakah bank yang menerima fasilitas BLBI benar-benar menggunakan BLBI untuk kepentingan ini dan tidak lain dari kepentingan ini.

Atas dasar realitas penyaluran BLBI yang melanggar persyaratan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, patut dipertanyakan apakah dalam penyaluran BLBI tersebut dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum (*onrechmatigedaad*) atau perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Dalam hal penyaluran BLBI dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), tanggung jawab perdata atas perbuatan tersebut berada pada pihak instansi. Dengan demikian, karena BLBI dilaksanakan oleh BI, maka jika penyaluran tersebut dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum oleh penguasa, tanggung jawab perdatanya secara institusional pada BI.

Apabila dapat dibuktikan bahwa dalam penyaluran BLBI dilakukan di luar wewenang yang diberikan oleh hukum (*buiten de kring van zijn bevoegheid*), maka dalam hal ini dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum (*onrechmatigedaad*), maka tanggung jawab perdata dipikul oleh orang yang secara nyata-nyata melakukan perbuatan yang melawan hukum tersebut, sehingga ganti rugi atas kerugian yang diakibatkan oleh

dilakukannya perbuatan melawan hukum tersebut ditanggung oleh diri pribadi pelaku perbuatan melawan hukum.²⁷

Jika diperhatikan dan dikaji lebih lanjut mengenai Keputusan, Surat edaran dan rapat-rapat Direksi BI, dalam penyaluran BLBI mulai dari fasilitas saldo debit yang kemudian beberapa kali dikonversi, sehingga akhirnya menjadi fasilitas SBPUK, ternyata BI telah melakukan penyimpangan-penyimpangan dan tidak sepenuhnya melaksanakan ketentuan yang dikeluarkan oleh BI sendiri. Ketentuan-ketentuan tersebut terpaksa disimpangi oleh BI dengan alasan :

- 1) Penghentian kliring pada saat itu akan berdampak hancurnya system perbankan secara menyeluruh.
- 2) Menurunnya kepercayaan masyarakat pada system perbankan.
- 3) Adanya persetujuan Presiden dengan Surat Menteri Sekretaris Negara No. R183/Mensesneg/12/1997 tanggal 27 Desember 1997, dengan dasar persetujuan Presiden ini Direksi BI menerbitkan Surat No. 30/50/DIR/UK tanggal 30 Desember 1997 tentang Persetujuan FSBPUK.²⁸

Dalam Surat No. 30/50/DIR/UK tanggal 30 Desember 1997 yang ditujukan kepada 29 bank masih mencantumkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh bank penerima FSBPUK, antara lain :

- 1) Diberikan kepada bank berkategori solvent (CAR di atas 2 %).
- 2) Penyerahan promes selambat-lambatnya tanggal 15 Januari 1998
- 3) Penyerahan jaminan tambahan dengan nilai sekurang-kurangnya tanggal 15 Januari 1998.

²⁷ *Ibid*, hlm 78.

²⁸ *Ibid*.

- 4) Jangka waktu maksimum 12 bulan dan dapat diperpanjang sampai 18 bulan.
- 5) Tidak ada saldo negative lagi setelah tanggal 31 Desember 1997.

Persyaratan yang ditentukan sebagaimana tersebut di atas, ternyata tidak dapat dipenuhi oleh penerima FSBPUK . Namun demikian BI tidak mengambil tindakan apapun, karena sampai tanggal 15 Januari 1998 beberapa bank tidak dapat menyerahkan promes setara dengan FSBPUK yang diterimanya. Seharusnya sesuai rapat Direksi tanggal 30 Desember 1997, bagi bank yang tidak dapat menyerahkan promes, FSBPUK-nya dibatalkan sebesar kekurangan promesnya, atau yang kembali bersaldo negatif yang tidak dapat dilunasi bank dalam jangka waktu 5 hari kerja maka akan dikenakan sanksi stop kliring.²⁹

Pada saat BLBI disalurkan, sebenarnya pihak BI berhadapan dengan dua pilihan kepentingan/kebutuhan yang bersifat dilematis. Kebutuhan/kepentingan pertama adalah untuk memenuhi syarat-syarat penyaluran BLBI sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Kebutuhan/kepentingan kedua adalah kebutuhan untuk menyalurkan BLBI secara segera guna mencegah hancurnya sistem Perbankan Indonesia. Pada saat itu BI harus memilih salah satu dan tidak mungkin memilih kedua-duanya.³⁰

Karena tindakan penyaluran BLBI pada waktu itu merupakan tindakan yang sesuai dengan azas kepatutan/kelayakan, maka tindakan tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*). Dengan demikian tindakan penyaluran BLBI-pun tidak dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).³¹

Dalam ranah hukum pidana, penyaluran BLBI yang dilakukan oleh BI kepada para bank penerima BLBI yang pada waktu itu dihadapkan dua kepentingan yang sangat

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, hlm 79.

³¹ *Ibid.*

dilematis, sebagaimana diuraikan di atas, maka pelanggaran terhadap syarat-syarat penyaluran BLBI sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan tidak dapat dikategorikan sebagai melawan hukum (*wedderechterlijk*), karena pelanggaran tersebut harus dilakukan untuk memenuhi kepentingan penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia yang terancam hancur, sehingga sifat "*wedderechterlijk*" dari tindakan BI dalam hal ini harus dinyatakan tidak ada. Dengan demikian tindakan penyaluran tersebut menurut hukum pidana tidak termasuk tindak pidana.³²

Secara objektif kita tidak boleh menutup mata, bahwa cara penyaluran BLBI yang tidak sepenuhnya memenuhi syarat-syarat hukum yang berlaku, sebagaimana yang ditentukan pula oleh BI telah membuka kesempatan untuk dilakukannya penyalahgunaan BLBI oleh pihak bank penerima BLBI, karena BLBI tersebut ternyata digunakan oleh pihak penerima untuk kepentingan yang tidak sesuai peruntukannya, seperti untuk membeli mobil mewah, rumah mewah, ditransfer ke luar negeri atau dipergunakan untuk spekulasi valuta asing, dll. Oleh karena itu perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) dan atau melawan hukum pidana (*wedderechterlijk*) ini harus dipertanggungjawabkan kepada penerima BLBI, bukan kepada pihak yang menyalurkan BLBI.³³

³² *Ibid*, hlm: 80.

³³ *Ibid*.

BAB III

PENYELESAIAN UTANG BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA (BLBI)

A. Penyelesaian Utang BLBI melalui Mekanisme Master Settlement and Acquisition Ageement (MSAA)

Sebagaimana telah diketahui, bahwa BLBI pada hakikatnya adalah merupakan pinjaman atau kredit bank penerima BLBI sebagai debitor terhadap BI sebagai kreditor. Oleh karena itu secara hukum bank-bank penerima BLBI berkewajiban mengembalikan BLBI kepada pihak BI.

Menurut Ridwan Khairandy, hubungan hukum antara BI dengan bank-bank penerima BLBI dapat dikonstruksikan sebagai hubungan hukum yang terjadi karena adanya perjanjian utang-piutang. Di sini terjadi perjanjian utang-piutang antara BI dengan bank-bank penerima BLBI. Bank penerima BLBI memiliki kewajiban melunasi atau membayar utang yang telah jatuh tempo. Bank-bank penerima BLBI sebagai debitor wajib membayar utang BLBI itu sesuai dengan jenis fasilitas BLBI yang diterimanya pada saat jatuh tempo masing-masing fasilitas tersebut.¹

Dalam rangka menyelesaikan kewajiban bank yang telah menerima BLBI, telah ditetapkan kebijaksanaan bahwa para pemilik lama saham mayoritas Bank BBO (Bank Beku Operasi) dan Bank BTO (Bank Take Over) diharuskan menyelesaikan kewajiban-kewajibannya. Untuk itu kepada pemilik lama saham mayoritas tersebut diberikan kesempatan 1 bulan guna menyampaikan rencananya

¹ Ridwan Khairandy, *Penyelesaian Utang Bantuan Likuiditas bank Indonesia*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 23 No.3 Tahun 2004, YPHB, Jakarta, 2004, hlm 72.

mengenai penyelesaian kewajiban dimaksud dengan jatuh tempo sampai dengan tanggal 21 September 1998 .²

Dalam kenyataannya bank-bank penerima BLBI sebagai debitor tidak menepati kewajibannya/membayar hutangnya yang harus dipenuhi terhadap BI sebagaimana yang telah ditentukan, oleh karenanya bank-bank penerima BLBI telah melakukan perbuatan sebagai tindakan ingkar janji atau “wanprestasi”. Menurut Ridwan Khairandy, apabila debitor dalam keadaan wanprestasi, maka kreditor dapat memilih di antara beberapa kemungkinan tuntutan sebagaimana ditentukan Pasal 1267 KUHPerdara, yakni :³

1. Pemenuhan perikatan ;
2. Pemenuhan perikatan dengan ganti kerugian ;
3. Ganti kerugian ;
4. Pembatalan perjanjian timbale balik ; atau
5. Pembatalan perjanjian disertai ganti rugi.

Dalam rangka mengoptimalkan penyelesaian utang BLBI, Pemerintah baik melalui berbagai kebijakan Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) maupun (Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) memiliki kecenderungan diselesaikan secara perdata di luar pengadilan (*out of court*). Pemerintah menuntut tanggung jawab pribadi (*personal liability*) para pemegang saham bank-bank penerima BLBI untuk melunasi utang BLBI tersebut. Dengan demikian terkesan Pemerintah mengesampingkan penyelesaian melalui penuntutan hukum pidana kepada para pemegang saham pengendali, padahal diketahui adanya penyalahgunaan

² Soehandjono at.al, *Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, Bank Indonesia, Jakarta, 2002. hlm 26.

³ Ridwan Khairandy, *op.cit*, hlm 72

penggunaan BLBI dan adanya pelanggaran batas maksimum pemberian kredit (BMPK).⁴

Fenomena penyelesaian *out of court settlement* menjadi model penyelesaian yang semakin dicari, dengan segala kelebihanannya, misalnya hemat waktu, penyelesaian sederhana tanpa melibatkan pihak-pihak yang dianggap rumit dalam pengurusannya (aparap penegak hukum). Penyelesaian yang dianggap mudah, yang umumnya ditempuh oleh para pelaku usaha, menjadi salah satu dasar pertimbangan disamping keutamaan dalam pengembalian uang negara.⁵

Sebagai langkah-langkah penyelesaian BLBI, menurut Humas Bank Indonesia sebagaimana dikutip Ridwan Khairandy dalam Jurnal Hukum Bisnis, pada tanggal 6 Februari 1999 Pemerintah Indonesia (Menteri Keuangan) dan Gubernur Bank Indonesia telah menandatangani perjanjian yang isinya antara lain :⁶

1. Pemerintah, dalam hal ini BPPN mengambil alih hak tagih (*cessie*) terhadap bank penerima BLBI dari BI.
2. Tahap pertama, hak tagih dengan posisi 29 Januari 1999 berjumlah 144.536.094.294.530,00 dan dibayar dengan surat utang masing-masing-masing SU-001/MK/1998 tanggal 25 September 1998 senilai Rp.80 triliun dan SU-003/MK/1999 tanggal 8 Februari 1999 sebesar Rp.64,5 triliun.
3. Pembuatan akta *cessie* terhadap semua bank penerima BLBI.

⁴ *Ibid.*

⁵ Indonesia Corruption Watch, dalam Rizki Amalia, *Analisis Efektivitas Release and Discharge Sebagai Upaya Pengembalian Uang Negara Dalam Rangka Penyelesaian kasus BLBI*, Paper, Pasca Sarjana Fak. Hukum UNS, 2009, hlm 1.

⁶ Humas Bank Indonesia, dalam Ridwan Khairandy, *op.cit.*, hlm 72

4. Verifikasi akan dilakukan kedua belah pihak tentang pengalihan hak tagih tersebut.
5. Pembayaran BLBI selebihnya setelah tanggal 29 Januari 1999 akan dilakukan kemudian pada saat yang dianggap tepat dengan cara menerbitkan Surat Utang Pemerintah atau dengan cara lain.

Untuk mengembalikan uang negara yang disalurkan kepada Bank Dalam Pengawasan (BDP), BLBI, dana talangan, dan program penjaminan, Pemerintah membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang memiliki tugas: ⁷

1. Menyehatkan bank yang ditetapkan dan diserahkan BI.
2. Menyelesaikan aset bank, aset fisik maupun kewajiban debitor melalui *Asset Management Unit (AMU)*.
3. Mengupayakan uang negara yang telah disalurkan melalui penyelesaian aset dalam restrukturisasi.
4. Menjual aset dan melaporkannya kepada Menteri Keuangan.
5. Melakaukan penyertaan modal sementara dan pengalihan modal.
6. Mengosongkan tanah atau bangunan yang menjadi hak milik bank dalam penyehatan.
7. Mengambil alih dan menjual aset dalam restrukturisasi melalui penawaran umum melalui lelang.
8. Menagih kepada debitor dengan menerbitkan surat paksa.
9. Menyita kekayaan debitor.

⁷ Ridwan Khairandy, *Ibid*, hlm 72-73.

Berdasarkan kewenangan tersebut, BPPN menyelesaikan utang BLBI melalui beberapa cara, yakni :⁸

1. *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)*;
2. *Master Refinancing and Note Issuance Agreement (MRNIA)* atau *Master Recognition Arrangement (MRA)* ;
3. Konversi BLBI menjadi Penyertaan Modal ;
4. Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham Pengendali (PKPSP).

MSAA merupakan skema untuk penerima BLBI yang dinilai asetnya mampu menutupi seluruh kewajiban. MSAA diberlakukan terhadap PSP bank yang masih memiliki aset untuk menyelesaikan kewajibannya terhadap pemerintah. MSAA sendiri dibedakan menjadi dua jenis, yaitu terhadap PSP Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) dan terhadap PSP Bank Take Over (BTO). Jika ternyata aset yang diserahkan dinilai tidak mencukupi, maka menggunakan skema MRNIA. Melalui skema ini para penandatangan harus menyerahkan jaminan pribadi atau *personal guarantee* dan menyatakan kesediaan untuk menyerahkan tambahan aset bila aset yang telah diserahkan ternyata belum mencukupi.⁹

Skema penyelesaian melalui *MSAA* dalam pelaksanaannya ternyata menimbulkan persoalan baru, karena aset yang diserahkan kepada BPPN tidak sebanding dengan besarnya utang. Untuk itu pemerintah menggunakan skema Akta Pengakuan Utang (APU).¹⁰

⁸ *Ibid*, hlm 73.

⁹ Emerson Yuntho dan Muji Rahayu, *Penyelesaian Hukum Kasus BLBI*, Position Paper, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2006, hlm 9.

¹⁰ *Ibid*.

Langkah-langkah pemerintah dalam penyelesaian utang BLBI, selain perjanjian-perjanjian tersebut di atas, pemerintah masih menambah dengan skema Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham Pengendali (PKPS) untuk melengkapi skema MSAА dan MRNIA. Caranya melalui penandatanganan Akta Pengakuan Utang (APU). Menurut akta tersebut,

Sampai dengan tanggal 31 Desember 2000 telah terjadi kesepakatan penyelesaian utang BLBI antara PSP bank-bank penerima BLBI dan BPPN per 29 Januari 1999, sebagaimana terlihat, dalam tabel di bawah ini .¹¹

Tabel I
Debitor BLBI yang Mengikuti Penyelesaian Utang BLBI
Secara Keperdataan

No.	Status Bank	Jumlah Bank	Bank PKPS	MSAA	MRNIA	APU	Jumlah (milyar Rp)
1.	BTO	5	1	1	1	1	70.366
2.	BBO	10	5	3	3	-	47.263
3.	BBKU	18	11	-	-	11	9.913
4.	BDL	15	-	-	-	-	-
	Jumlah	48	17	4	4	12	127.543

Dalam realitasnya, kebijakan pemerintah, terutama untuk menghadapi masalah-masalah hukum yang timbul akibat atau berhubungan dengan penyaluran, penggunaan dan pengembalian dana BLBI, penegakan hukum terutama melalui pendekatan litigasi cenderung dikesampingkan, melainkan lebih memprioritaskan pendekatan penyelesaian di luar pengadilan (*out of court*). Hal ini terlihat dengan langkah-langkah Pemerintah baik melalui Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) maupun dibentuknya (Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) serta wewenang yang diberikannya dalam menghadapi persoalan penyelesaian utang BLBI

¹¹ Kompas, 15 Desember 2001, dalam, Ridwan Khairandy, *op.cit*, hlmn 73.

terhadap bank-bank penerima dana BLBI yang memiliki kecenderungan diselesaikan melalui pendekatan non litigasi yaitu secara perdata di luar pengadilan (*out of court*). Diantaranya adalah melalui mekanisme MSAA dengan klausula *Release and Discharge*, MRNIA dan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS).

Dalam perkembangannya, ternyata dalam penyelesaian kasus BLBI, pemerintah dalam hal ini BPPN, selain menempuh jalur non litigasi, juga menempuh jalur litigasi atau melalui proses hukum di pengadilan baik melalui gugatan perdata maupun proses hukum pidana, meskipun akhirnya banyak menimbulkan kekecewaan masyarakat, karena selain berlarut-larut, juga terdapat kejanggalan-kejanggalan dalam proses hukumnya hingga putusannya.

Menurut Kusumaningtuti, kelemahan hukum sering disebut sebagai penghambat utama dalam penanggulangan dan penyelesaian krisis perbankan di Indonesia, padahal Indonesia negara hukum, seyogyanya segala kebijakan yang diterapkan dalam menghadapi berbagai persoalan sosial harus dalam kerangka hukum yang berlaku.¹²

Berdasarkan data temuan oleh BPK maupun BPKP mengenai penyimpangan penyaluran dan penggunaan dana BLBI secara yuridis dapat dijadikan bagian unsur melawan hukum maupun unsur merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara. Jumlah kerugian negara akibat dari penyimpangan tersebut, total jumlahnya adalah Rp. 144.536.086.000.000,-. Akan tetapi di bidang pidana tentunya yang dapat dipertanggungjawabkan adalah sejumlah uang yang secara riil disalahgunakan atau penggunaannya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

¹² Kusumaningtuti, *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm xiii.

Dana BLBI yang disalurkan atau digunakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tentunya bukan merupakan kerugian negara.¹³

Bertitik tolak dari adanya penyimpangan dalam penyaluran dana BLBI, sebagaimana diuraikan dalam BAB II di muka, pihak Kejaksaan Agung RI ternyata berpendapat bahwa pihak Bank Indonesia harus ikut bertanggungjawab terhadap kerugian negara tersebut. Dan kenyataannya memang, ada beberapa mantan pejabat BI yang dijadikan Terdakwa dan diajukan ke pengadilan oleh Jaksa Penuntut Umum, antara lain, Heru Suprpto, Paul Soetopo, dan Hendro Budiyo, yang masing-masing didakwa melakukan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) sub b, Pasal 1 ayat (1) sub a UU. No.3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Semantara di pihak lain, mantan pejabat bank-bank penerima BLBI juga telah didakwa telah melakukan perbuatan sejenis, ditambah Pasal 49 UU. No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan.¹⁴

Dalam penyelesaian hukum kasus korupsi BLBI, selain adanya intervensi presiden, salah satu sebab berlarut-larutnya penyelesaian kasus BLBI, terutama yang melibatkan para obligor BLBI atau PSP bank penerima dana BLBI adalah karena ketidakseriusan aparat penegak hukum khususnya Kejaksaan Agung. Sejak kasus korupsi BLBI mulai ditangani oleh Kejaksaan pada tahun 2000, dari 65 orang tersangka yang dilakukan pemeriksaan, saat itu baru 16 orang tersangka, atau kurang dari 25 % yang telah dilimpahkan ke pengadilan.¹⁵

¹³ Soehandjono at.al, *op.cit*, hlm 108.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Emerson Yuntho & Muji Rahayu, *op.cit*, hlm 17.

Kejaksaan Agung di bawah pimpinan Abdul Rachman Saleh juga tidak menunjukkan langkah kongkrit untuk segera menyelesaikan kasus korupsi BLBI yang selama ini mandeg di tingkat penyidikan. Langkah yang dilakukan pihak kejaksaan ternyata hanya sebatas evaluasi dan rencana. Pada tanggal 12 Juli 2005 Jaksa Agung Muda Pidana Khusus (JAMPIDSUS) Hendarman Supandji, menyatakan berencana akan mengevaluasi sekitar 30 kasus terkait BLBI tahun 1998 – 2003. Masing-masing kasus akan dievaluasi selama dua bulan, dan berkas kasus yang lengkap akan segera diajukan ke persidangan. Namun sampai akhir tahun 2005 tidak ada satupun kasus korupsi BLBI tersebut yang dilimpahkan ke pengadilan.¹⁶

Perkembangan penyelesaian atau penegakan hukum yang sedemikian itu, menggambarkan tidak adanya keterbukaan informasi atau tidak transparan bagi publik, sehingga menimbulkan ketidakjelasan di tengah masyarakat mengenai perkembangan proses hukum kasus korupsi yang diduga melibatkan para debitor BLBI, berapa banyak kasus korupsi BLBI yang dihentikan (SP 3) oleh kejaksaan juga menjadi tidak jelas.

Berdasarkan data yang dihimpun ICW, meskipun sudah ada 16 orang pelaku korupsi BLBI yang diproses ke pengadilan, namun secara keseluruhan hasil yang dicapai masih sangat mengecewakan. Tiga tersangka dibebaskan oleh pengadilan (Leonard tanubrata, Kaharudin Ongko dan Leo Ardiyanto). Dari 13 tersangka yang telah divonis penjara oleh hakim baik pada tingkat pertama (PN), Banding (PT) atau Kasasi (MA), ternyata 6 terdakwa divonis di bawah 18 bulan dan 2 terdakwa divonis 4 dan 8 tahun, selebihnya 5 orang terdakwa divonis seumur hidup

¹⁶ Jampidsus *Evaluasi 30 Kasus BLBI*, Tempo Interaktif, 12 Juli 2005, dalam *Ibid*.

dan 20 tahun penjara namun putusannya dijatuhkan tanpa hadirnya terdakwa (*in absentia*). Berikut adalah tabel mengenai perkara korupsi penerima dana BLBI yang diproses ke pengadilan yang dihimpun ICW..

Tabel II
Putusan Pengadilan Kasus Korupsi Penerima BLBI

Vonis Pengadilan	Jumlah
Seumur hidup (<i>in absentia</i>)	3
20 tahun penjara (<i>in absentia</i>)	2
8 tahun	1
4 tahun	1
Di bawah 18 bulan	6
Bebas	3
Total	16

Tidak transparannya penyelesaian perkara korupsi BLBI , pada akhirnya membuka potensi adanya korupsi dalam penanganan perkara tersebut, mulai dari tingkat penyelidikan, penyidikan, penuntutan hingga putusan. Pengakuan tiga orang debitor BLBI, yakni : Ulung Bursa (Bank Lautan Berlian), James Januardi (Bank Namura – Yasonta) dan Atang Latif (Bank Bira) yang menyatakan mereka diperas oleh oknum kejaksaan . Hal ini membuktikan adanya praktik korupsi dalam proses penyelesaian proses hukum BLBI di tingkat penyelidikan dan penyidikan.¹⁷

Kejanggalan juga muncul saat PN Jakarta Barat menjatuhkan vonis bebas terhadap Samadikun Hartono, ia didakwa melakukan korupsi dana BLBI Bank Modern senilai Rp. 169 miliar lebih. Banyak kalangan menilai pertimbangan yang dibuat oleh Majelis Hakim dianggap tidak masuk akal dan hanya mencari pembenar yang menguntungkan terdakwa mantan bos Bank Modern. Putusan ini akhirnya

¹⁷ *Ibid*, hlm 19.

dibatalkan oleh Mahkamah Agung dan menyatakan Samadikun bersalah dan divonis 4 tahun penjara. Sayangnya vonis ini tidak dapat dieksekusi karena terpidana telah melarikan diri.¹⁸

Gambaran proses penegakan hukum dalam proses penyelesaian kasus korupsi BLBI yang diuraikan di atas, menunjukkan adanya intervensi dari pemerintah terhadap proses hukum yang akan dan atau sedang berjalan, kejanggalan-kejanggalan, ketidak seriusan para penegak hukum, diskriminatif, dan bahkan ada indikasi kuat adanya korupsi dalam proses penegakan hukumnya itu sendiri.

B. Keabsahan MSAA yang Memuat Klausula Release and Discharge

Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA) adalah merupakan model penyelesaian utang BLBI yang diberlakukan kepada para Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank penerima BLBI yang memiliki aset yang cukup untuk menyelesaikan kewajibannya kepada pemerintah. Penyelesaian kewajiban para Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank ini dibedakan menjadi dua, yaitu :¹⁹

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

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Oey Hoey Tiong, *Master Settlement and Acquisition Agreement I*, hukumonline.com., 2002, hlm 3.

Dalam penyelesaian BLBI melalui mekanisme MSAA, kewajiban yang harus dibayar oleh PSP bank dengan status BBO/BBKU, misalnya BDNI, adalah sebesar kewajiban BLBI yang terhutang dikurangi nilai aset bank. Nilai aset bank ini adalah *clean assets*, yaitu setelah diperhitungkan dengan kewajiban kredit kepada pihak terkait yang melanggar BMPK dan NPL. Sementara kewajiban yang harus dibayar oleh PSP bank dengan status BTO dan direkapitalisasi, misalnya BCA, adalah sebesar total kewajiban kredit yang melanggar BMPK kepada pihak terkait. Dengan demikian dalam MSAA, bank BTO tidak mempunyai kewajiban BLBI.²⁰

Sesuai dengan mekanisme MSAA, pembayaran kewajiban bank tersebut dilakukan oleh PSP bank secara tunai dan *in kind*, yaitu dengan menyerahkan aset. BPPN menetapkan besarnya pembayaran secara tunai, tanggal akhir pembayaran dan rekening BPPN yang digunakan untuk menampung pembayaran tersebut. Pembayaran dengan aset ini dilakukan melalui suatu *transfer agreement*, yaitu bank menyerahkan saham-saham dari perusahaan yang dimiliki, yang nilainya telah disepakati sebelumnya kepada suatu perusahaan yang dibentuk untuk itu (*Holding Company* yang juga disebut sebagai *Acquisition Vehicle-AV*).²¹

Langkah-langkah yang ditempuh dalam penyelesaian BLBI menurut mekanisme MSAA :²²

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid*, hlm 4.

²² *Ibid*, hlm 4-5.

- a. PSP bank mengambil alih kewajiban atas pinjaman kepada pihak terkait (BMPK), sehingga pinjaman dari bank kepada pihak terkait beralih menjadi pinjaman kepada PSP bank.
- b. Bank melakukan pengalihan kredit yang melanggar BMPK (*affiliated loan*/pinjaman kepada pihak terkait) tersebut kepada BPPN. Dan atas pengalihan ini, BPPN/Menteri Keuangan membayar dengan menerbitkan obligasi Pemerintah. Setelah pengalihan ini, BPPN berstatus sebagai kreditor dari PSP bank.
- c. PSP bank (sekarang debitor dari BPPN) menyerahkan asetnya (berupa saham-saham) kepada AV/ *Holding Company* dengan suatu *transfer agreement*. Atas penyerahan aset ini, PSP bank menerima pembayaran berupa *Promissory Notes* yang dapat dikonversi menjadi *Convertible Bond*, yang sewaktu-waktu bisa dikonversi menjadi saham pada AV/ *Holding Company*.
- d. PSP bank menyerahkan *Promissory Notes* yang diterima dari AV/ *Holding Company* kepada BPPN sebagai pembayaran atas kewajiban yang terhutang.
- e. Pada saat dilakukan penyerahan aset oleh PSP bank seperti diuraikan pada huruf c di atas, konsultan BPPN melakukan penelitian atas aset yang diserahkan mengenai kesesuaiannya dengan *Disclosure, Repräsentation & Warranties* yang dinyatakan oleh PSP bank atas assets tersebut. *Disclosure* merupakan pernyataan mengenai kondisi aset yang diserahkan, yang dibuat oleh PSP bank sebelum penyerahan aset dan dilekatkan pada MSAA. *Representation and Warranties* merupakan pernyataan yang dibuat oleh PSP bank yang menjamin bahwa tidak ada gugatan dari pihak ketiga atas aset yang diserahkan dan apabila

ada gugatan, maka pihak yang menyerahkan (PSP bank) akan mengganti aset dengan assets lain atau menanggung gugatan tersebut.

Sebagai jaminan atas kebenaran dari *Disclosure, Representation & Warranties*, PSP bank menyerahkan aset selain dari aset yang digunakan untuk membayar kewajiban, kepada pihak ketiga yang independen. Misalnya, BDNI menyerahkan aset kepada Chase Manhattan Bank Singapore. Aset yang diserahkan untuk menjamin kebenaran *Disclosure, Representation & Warranties* disebut sebagai *Holdback Assets* atau *Escrow*. Pencairan aset ini hanya dapat dilakukan atas permintaan BPPN.

- f. Setelah aset diserahkan kepada AV dan BPPN melalui AV/Holding Company menerima penyerahan tersebut (*closing*), berarti para pihak telah melaksanakan kewajiban dan menerima haknya. Sehingga, PPSP bank dianggap telah menyelesaikan kewajibannya secara tuntas (*settlement*).

- g. MSAA juga mengatur mengenai *Release and discharge* (R & D). R & D dapat diterbitkan selama proses penyelesaian atau setelah proses penyelesaian berakhir (*closing*). Namun demikian, R & D yang dapat disamakan dengan kuitansi adalah yang jumlahnya sesuai dengan jumlah yang diterima sebagai pembayaran. Artinya, kalau jumlah yang dibayar baru 30% maka R & D juga hanya menyebutkan angka 30%.

Istilah *Release and Discharge* yang disingkat (R & D) sebenarnya tidak dikenal dalam pranata hukum Indonesia. R & D termuat dalam suatu perjanjian

antara BPPN dengan para obligor yang memiliki kewajiban terhadap BPPN berdasarkan perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS), baik yang berbentuk *Master of Settlement and Acquisition Agreement* (MSAA), atau perjanjian penyelesaian BLBI dengan jaminan aset, *Master of Refinancing and Note Issuance Agreement* (MRNIA) atau perjanjian penyelesaian BLBI dengan jaminan aset dan jaminan pribadi, dan atau Akte Pengakuan Utang (APU).²³

Guna mendorong percepatan pengembalian dana BLBI, pemerintah membebaskan para obligor (PSP) bank penerima dana BLBI dari tuntutan pidana apabila telah mengembalikan seluruh hutang yang timbul dari penyaluran BLBI tersebut, yang dibuat secara tertulis dan ditandatangani oleh pemerintah dengan pihak debitor dalam bentuk *Settlement Agreement* yang disebut dengan *Release and Discharge*. Istilah *Release and Discharge* pada dasarnya tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia, melainkan *acquit et decharge* (A & D) dalam rangka pelepasan dan pembebasan tanggung jawab .

Dalam Inpres No.8 Tahun 2002 dinyatakan bahwa debitor yang telah menyelesaikan kewajiban Pemegang Saham, diberikan bukti penyelesaian berupa pelepasan dan pembebasan dalam rangka jaminan kepastian hukum atau lebih dikenal dengan “surat keterangan lunas”. Para debitor yang nyata-nyata melanggar hukum, seperti melanggar BMPK tidak akan dituntut secara hukum jika mengembalikan sejumlah dana kepada pemerintah.

²³ Jusuf L. Indradewa, dalam Erna Herlinda, *Release and Discharge dalam Perspektif Hukum Keuangan Publik*, e-USU Repository, 2004, hlm 3.

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa dalam *MSAA*, BPPN mengeluarkan *Release and discharge* (R & D) apabila PSP bank telah memenuhi kewajibannya kepada Pemerintah. R & D pada intinya berisi 2 (dua) hal, yaitu: ²⁴

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

Makna pernyataan pada huruf a sama dengan kuitansi pelunasan. Karena BPPN selaku kreditor mewakili pemerintah menyatakan bahwa kewajiban PSP bank, baik berupa kredit yang melanggar BMPK saja atau kredit yang melanggar BMPK dan BLBI telah lunas.

Pernyataan dalam *MSAA* bahwa kewajiban BLBI dari PSP bank telah lunas ini menarik karena pada kesempatan lain pemerintah menyatakan bahwa sebagian besar BLBI yang dialihkan oleh BI dianggap tidak layak untuk dialihkan kepada pemerintah. Bagaimana mungkin di satu sisi pemerintah telah menerima dan menyatakan lunas pembayaran atas tagihan BI kepada bank-bank berupa tagihan

²⁴ Humas Bank Indonesia, dalam, Ridwan Khairandy, *op.cit*, hlm 73-74.

BLBI yang dialihkan. Namun di sisi lain, pemerintah masih menganggap bahwa sebagian besar BLBI tidak layak untuk dialihkan kepada pemerintah.

Dengan demikian dapat diketahui mengenai maksud dan tujuan pemberian *Release and Discharge* dalam *MSAA* adalah penyelesaian utang BLBI dan pelanggaran BMPK dengan pembebasan dari semua tuntutan hukum, termasuk aspek pidananya. Kesepakatan dalam *MSAA* merupakan maksud baik pemerintah dalam mencari solusi penyelesaian utang BLBI dan pelanggaran BMPK yang tentunya menutut niat baik para debitor BLBI secara *out of court settlement* yang diharapkan lebih efektif. Kebijakan pemerintah dalam penyelesaian BLBI ini yang kemudian memicu kontroversi di kalangan publik.

Ketika dana BLBI digunakan bukan untuk menyetatkan manajemen dan kinerja perbankan sebagaimana peruntukan dana BLBI, melainkan disalahgunakan untuk keperluan pribadi pemilik bank atau Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank penerima BLBI, sehingga penyalahgunaan dana BLBI menjadi perbuatan yang melanggar hukum. Kejahatan perbankan penyalahgunaan BLBI dapat mengarah sebagai tindak pidana korupsi (Pasal 1,2,3 dan 4 UU. No.31 tahun 1999 jo UU.No.20 Tahun 2001) atau setidaknya tindak pidana penggelapan (Pasal 372 KUHP), dan perbuatan melawan hukum (*onrechmatigedaad*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPperdata. Sedangkan pelanggaran terhadap Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) berkenaan dengan Pasal 49 ayat (2), Pasal 50 dan Pasal 50 A Undang-Undang No.10 Tahun 1998 tentang Perubahan UU. No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Persoalan lain yang masih diperdebatkan berkenaan dengan R & D adalah apakah boleh diperjanjikan dalam MSAA bahwa pemerintah tidak akan menuntut secara pidana terhadap PPS bank yang telah menyelesaikan kewajibannya kepada Pemerintah. Ada pihak yang berpendapat bahwa janji itu tidak sah karena soal pidana tidak dapat diperjanjikan.

Instruksi Presiden No. 8 Tahun 2002 tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitor yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya atau Tindakan Hukum Kepada Debitor Yang Tidak Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham, yang dikenal *Relase and Discharge*, adalah merupakan kebijakan Pemerintah sebagai upaya penyelesaian kasus BLBI yang tersendat pengembaliannya oleh para debitor, ternyata memunculkan kontroversi, baik dari segi keabsahan meskipun telah diajukan *judicial review* atas Inpres No. 8 Tahun 2002 dan ditolak oleh Mahkamah Agung, maupun dari segi substansinya. Menurut Muin Fahmal, Instruksi Presiden tidak dikenal dalam sistem ketatanegaraan dan tata urutan perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang tata urutan perundang-undangan maupun dalam tata urutan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU. No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²⁵

Dalam praktik ketatanegaraan inpres masih sering muncul sebagai bentuk kebijakan presiden dalam menyelesaikan suatu masalah dengan pertimbangan khusus. Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 merupakan tindakan hukum publik yang

²⁵ Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UII Pres, Yogyakarta, 2006, hlm 2.

berkedudukan sebagai kebijakan, sebagai bentuk adanya *freies emerssen* atau kebebasan untuk menjabarkan kebijakan berkaitan dengan aspek yuridis.²⁶

Release and Discharge yang memuat pembebasan tuntutan hukum pidana dan pelanggaran BMPK bagi PSP bank penerima BLBI yang tertuang dalam Inpres No. 8 Tahun 2002 adalah merupakan representasi hukum yang merupakan produk politik, sehingga karakter produk hukum itu sangat dipengaruhi oleh imbalanced kekuatan politik.²⁷ Suasana politik justru melingkupi upaya penyelesaian kasus BLBI lebih mendominasi dibanding semangat untuk melakukan upaya penegakan hukum. Hal ini ditandai dengan diadakannya pertemuan antara pemerintah dengan mengundang para debitor penerima dana BLBI di istana negara.²⁸

Adanya klausula *Release and Discharge* di dalam MSA, menurut Ridwan Khairandy dapat dikategorikan bertentangan dengan undang-undang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1337 KUHPerdara yang isinya memberikan batasan dalam kebebasan berkontrak, yakni sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusialaan dan ketertiban umum. Pelanggaran BMPK sebagaimana dimaksud Pasal 11 jo Pasal 50 UU. No.7 Tahun 1992 adalah termasuk tindak pidana. Dasar kebebasan berkontrak tidak dapat dijadikan justifikasi untuk mengesampingkan ketentuan undang-undang tersebut.²⁹

Dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara, suatu perjanjian harus didasarkan pada kausa hukum yang dibenarkan hukum. Jika isi perjanjian

²⁶ Esmi Warasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru, Semarang, 2005, hlm 138.

²⁷ Moh. Mahfud M.D., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm 4.

²⁸ *Bisnis Indonesia*, 23 Agustus, 2004.

²⁹ Ridwan Khairandy, *op.cit*, hlm 76.

bertentangan dengan persyaratan yang ditentukan Pasal 1320 KUHPdata tersebut, maka perjanjian MSAA yang berklauseula *Release and Discharge* jelas bertentangan dengan kausa tersebut.³⁰

Keputusan untuk memberikan *Release and Discharge* (pembebasan dari proses tuntutan dan proses hukum) kepada para obligor kelas kakap, antara lain Ibrahim Risjad (Bank Risjad Salim Internasional/RSI), Sudwikatmono (Bank Surya), The Ning King (Bank Dana Utama) dan Hendra Liem (Bank Budi Internasional). Uniknya, keputusan R & D tersebut dikeluarkan berdasarkan argument bahwa mereka dianggap telah melunasi kewajibannya sekalipun melewati batas waktu yang telah ditentukan.

Release and Discharge yang dikuatkan dengan Inpres No. 8 Tahun 2002 diterbitkan oleh Pemerintah dengan alasan karena telah sesuai dengan Ketetapan MPR Nomot X/MPR/2001 yang memerintahkan untuk konsisten terhadap kesepakatan penyelesaian utang para konglomerat melalui mekanisme MSAA atau perjanjian penyelesaian BLBI dengan jaminan asset. Alasan lain, karena dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional menuntut pemerintah untuk memberikan insentif kepada obligor yang kooperatif.³¹

Menurut Dradjad H Wibowo, semestinya pemerintah tidak mengeluarkan keputusan pembebasan dengan klausula *release an discharge*, karena pemerintah harus konsisten dengan MSAA. Padahal MSAA adalah produk hukum yang belum lengkap, bahkan cacat hukum. Dalam kesepakatan mengenai pengembalian utang itu belum terdapat tanda tangan Jaksa Agung sebagai pihak yang dalam salah satu

³⁰ *Ibid*, hlm 76-77.

³¹ *Harian Suara Merdeka*, edisi 22 Desember 2002.

klausulanya disebut harus memberikan persetujuan sebagai tanda pengakuan dan penerimaan. Dalam lembar persetujuan hanya terdapat tanda tangan Ketua BPPN, Menteri Keuangan dan para obligor. Kalau pemerintah memang benar-benar konsisten, maka butir-butir klausula MSAA yang terpenting harus menyebutkan bahwa pembebasan akan diberikan hanya jika para obligor itu menyelesaikan kewajibannya.³²

Dari sisi perdata, maka bisa dilepas kalau sudah memenuhi kewajibannya, tetapi pelanggaran pidananya tidak bisa dilepaskan begitu saja. Kalau itu terjadi, maka keluarnya R & D harus transparan. Publik harus tahu prosedurnya, proses dan standar-standar yang dipakai dalam penetapan seorang obligor diberikan R & D. Menurut Luhut MP. Pangaribuan, ada 2 (dua) kategori yang sama sekali tidak layak mendapatkan R & D, Pertama, banker yang terlibat dalam pelanggaran BMPK dan kedua, peserta program APU. Pelanggaran BMPK jelas merupakan tindak pidana yang dilarang oleh Undang-Undang Perbankan, oleh karena itu pelakunya harus dijebloskan ke penjara, sedangkan peserta program APU tidak bisa mendapatkan Release and Discharge karena memang tidak ada klausula dalam APU yang mengaturnya.³³

Berkaitan dengan hal tersebut di atas,, dalam sistem hukum terdapat prinsip atau azas hukum yang pada intinya menyatakan, bahwa penyelesaian secara perdata tidak bisa menghapuskan tuntutan pidana . Hukum pidana itu merupakan salah satu bagian dari hukum publik yang mengatur dan berhubungan dengan

³² Dradjad H Wibowo, *Sebuah Tragedi Ekonomi Bernama Relase and Discharge*, HarianKompas, 23 November 2002.

³³ Luhut MP Pangaribuan, "Simalakama Release and Discharge" dalam Majalah Tempo, Edisi 2 Maret 2003.

ketertiban umum, sehingga tidak dapat diiadakan oleh suatu perjanjian, meskipun negara/pemerintah menjadi pihak dalam perjanjian tersebut.

Dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terdapat ketentuan yang menyebutkan, “Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana....” . Ketentuan tersebut memberikan pedoman yang jelas, bahwa meskipun para obligor dalam kasus BLBI itu dianggap telah melunasi atau mengembalikan dana BLBI kepada BPPN/Pemerintah, tidak berarti mereka dapat dibebaskan dari tuntutan pidananya. Dengan demikian Klausula *Release and Discharge* dalam MSAA itu selain bertentangan dengan undang-undang perbankan, juga bertentangan dengan azas penuntutan hukum pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 UU. No.31 tahun 1999 .

Pasal 50 A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan secara eksplisit menyebutkan, bahwa pelanggaran terhadap BMPK diancam dengan pidana penjara. Dalam MSAA yang disertai klausul *Release and Discharge* ternyata meniadakan ketentuan pidana pelanggaran BMPK yang diatur dalam Undang-Undang Perbankan. Dengan demikian pemberian *Release and Discharge* nyata-nyata telah mengesampingkan undang-undang. Terlebih lagi ada azas-azas penuntutan hukum pidana yang tidak membenarkan adanya penghentian penuntutan dengan alasan karena tersangka/terdakwanya telah membayar/melunasi kerugian negara akibat perbuatan pidana yang dilakukannya. Oleh karena itu perlu difahami, bahwa ketentuan pidana merupakan ketentuan yang berhubungan dengan ketertiban

umum, sehingga tidak dapat diabaikan oleh suatu perjanjian, meskipun negara (dalam hal ini BPPN mewakili Pemerintah) menjadi pihak dalam perjanjian tersebut.

Secara yuridis dapat diketahui mengenai pelanggaran dalam penyelesaian utang BLBI melalui mekanisme MSAA dengan klausula *Release and Discharge*, sebagai berikut :

1. MSAA adalah merupakan perjanjian yang secara yuridis sangat diragukan keabsahannya, selain tidak dikenal dalam pranata hukum sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia, juga dari legalitas formalnya yakni penandatanganan tanda tangan Jaksa Agung sebagai pihak yang dalam salah satu klausulanya disebut harus memberikan persetujuan sebagai tanda pengakuan dan penerimaan. Dalam lembar persetujuan hanya terdapat tanda tangan Ketua BPPN, Menteri Keuangan dan Para Obligor. seharusnya dilakukan Ketua BPPN, Menteri Keuangan, Jaksa Agung dan Para Obligor, namun dalam kesepakatan mengenai pengembalian utang itu belum terdapat tanda tangan Jaksa Agung.
2. Kebijakan Pemerintah mengenai *Release and Discharge* yang tertuang dalam INPRES No.8 Tahun 2002 adalah cacat hukum, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, antara lain :
 - a. INPRES No. 8 Tahun 2002 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD. 1945: “Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum” jo. Pasal 24 ayat (1) UUD. 1945 : “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Ketentuan tersebut memberikan makna segala permasalahan negara harus

diselesaikan bukan dengan kekuasaan semata, tetapi harus sesuai dengan prosedur hukum. Namun realitasnya Inpres No.8 Tahun 2002 menunjukkan bahwa Presiden telah melakukan intervensi kekuasaan yudikatif dengan cara menginstruksikan untuk membebaskan orang atau badan hukum yang tersangkut kasus pidana tanpa proses hukum melalui peradilan, dengan kata lain Presiden menyelesaikan permasalahan hukum dengan kekuasaannya.

- b. INPRES No. 8 tahun 2002 bertentangan dengan TAP MPR No. IX/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dalam Pasal 4 secara tegas menyatakan : “upaya pemberantasan korupsi, Kolusi dan Nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga dan kroninya, maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia”

INPRES No.8 Tahun 2002 bertentangan dengan TAP MPR No.X/MPR/2001, yang isinya member penugasan pada Presiden dalam Pengelolaan dan Penjualan asset-aset yang dikelola BPPN, antara lain menyebutkan : Pemerintah perlu konsisten menjalankan MSAA dan MRA, dan bagi mereka yang belum memenuhi kewajibannya sesuai dengan UU. No. 25 Tahun 2000 tentang PROPENAS butir C Nomor 2, 3, 4 perlu diambil tindakan tegas”.

- c. INPRES No. 8 Tahun 2002 bertentangan dengan Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Dalam Pasal 4 undang-undang tersebut menyebutkan : “Pengembalian kerugian keuangan

atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana.....”. *Release and Discharge* membebaskan debitor BLBI dari tuntutan pidana karena dianggap sudah mengembalikan uang negara, ini adalah bertentangan dengan ketentuan Pasal 4 UU. No. 31 tahun 1999.

3. Penyelesaian utang BLBI dalam perspektif keperdataan yang dituangkan dalam MSAA dengan klausul *Release & Discharge* adalah merupakan suatu perjanjian yang nyata-nyata isinya telah bertentangan atau melanggar ketentuan undang-undang, padahal menurut Pasal 1337 KUHPerdara isi perjanjian itu tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum.
4. Isi perjanjian MSAA yang disertai klausul *Release and Discharge* adalah bertentangan dengan kausa hukum sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara, yang mensyaratkan bahwa suatu perjanjian harus didasarkan kausa hukum yang dibenarkan hukum atau kausa yang halal. Jika isi perjanjian bertentangan dengan persyaratan tersebut, maka perjanjian harus dinyatakan batal demi hukum.
5. Pelaksanaan pemberian *Release and Discharge* kepada para obligor telah melanggar atau bertentangan dari isi MSAA itu sendiri, karena para obligor atau PSP tersebut pada waktu itu belum melunasi pembayaran kepada BPPN, akan tetapi BPPN langsung memberikan *release and discharge* dengan membebaskan para obligor atau kelompok Salim sebagai pemegang saham pengendali BCA dan RSI dari tuntutan pidana akibat pelanggaran BMPK.
6. Bahwa pemberian *Release and Discharge* dalam MSAA yang membebaskan dari tuntutan pidana bagi para obligor tersebut, secara yuridis bertentangan dengan

azas hukum pidana, yang menyatakan bahwa penyelesaian atau pengembalian kerugian keuangan negara kepada BPPN secara keperdataan tidak bisa menghapuskan tuntutan pidana. Dengan demikian meskipun para obligor dalam kasus BLBI itu dianggap telah melunasi atau mengembalikan dana BLBI kepada BPPN/Pemerintah, tidak berarti mereka dapat dibebaskan dari tuntutan pidananya. Dengan demikian Klausula *Release and Discharge* dalam MSAA itu selain bertentangan dengan undang-undang perbankan, juga bertentangan dengan azas penuntutan hukum pidana.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. MSAA adalah merupakan model atau mekanisme penyelesaian utang BLBI di luar pengadilan (*out of court*) yang diharapkan akan lebih cepat dan efektif untuk dapat mengembalikan aset atau keuangan negara akibat utang piutang dan penyalahgunaan BLBI. MSAA diberlakukan bagi Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank penerima BLBI yang memiliki aset yang cukup untuk menyelesaikan kewajibannya kepada pemerintah, baik terhadap PSP bank yang berstatus Bank Beku Operasi (BBO) atau Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) misalnya BDNI maupun bank yang berstatus *Bank Take Over* (BTO) misalnya BCA.

Selain diragukan keabsahan perjanjian MSAA itu sendiri, dalam pelaksanaannya ternyata terjadi penyimpangan-penyimpangan, antara lain :

- a. Aset yang diserahkan oleh (Salim Group : Sudono Salim, Anthoni Salim, Andree Salim) PSP bank BCA kepada BPPN tidak mencukupi untuk memenuhi kewajiban atau belum lunas utangnya, akan tetapi anehnya PSP tersebut sudah dinyatakan lunas dan langsung diberikan *Release and Discharge*, sehingga dinyatakan tidak lagi bertanggungjawab, serta dibebaskan dari tuntutan pidana atas pelanggaran BMPK.
- b. Adanya klausula, bahwa jika hasil penjualan aset ternyata tidak mencukupi untuk membayar utang, kekurangannya ditanggung BPPN alias ditanggung oleh negara. Dalam hal tersebut seharusnya menjadi tanggungan PSP yang bersangkutan. Oleh karenanya hal tersebut jelas bertentangan dengan Pasal 1340 KUHPerdara.

Dengan demikian penyelesaian utang BLBI melalui mekanisme MSAA ternyata adalah cacat hukum, karena baik keabsahan kontraknya maupun isi dan pelaksanaannya terdapat pelanggaran-pelanggaran yang bertentangan dengan hukum atau peraturan perundang-undangan.

2. *MSAA* yang memuat klausula *Release and Discharge*, secara yuridis merupakan perjanjian yang tidak dapat dibenarkan, bahkan termasuk batal demi hukum. Hal tersebut didasarkan pada alasan, bahwa dalam penyelesaian utang BLBI dengan melalui model *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)* dengan klausul *Release and Discharge (R & D)* dilihat dari keabsahan maupun dari isi dan pelaksanaannya telah terjadi penyimpangan dan atau pelanggaran-pelanggaran yang bertentangan dengan azas-azas hukum dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kebebasan berkontrak tidak dapat dijadikan justifikasi untuk mengesampingkan ketentuan undang-undang, karena berdasarkan ketentuan Pasal 1337 KUHPerdata, kebebasan untuk menentukan isi perjanjian dibatasi sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, atau ketertiban umum. Kemudian menurut Pasal 1320 KUHPerdata, suatu perjanjian harus didasarkan pada kausa yang dibenarkan hukum. Pasal 11 jo Pasal Pasal 50 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, secara eksplisit menyebutkan, bahwa pelanggaran terhadap BMPK diancam dengan pidana penjara. Dalam *MSAA* yang disertai klausul *Release and Discharge* ternyata meniadakan ketentuan pidana pelanggaran BMPK yang diatur dalam Undang-Undang Perbankan. Dengan demikian pemberian *Release and Discharge* nyata-nyata telah bertentangan dengan undang-undang.

B. Saran-saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, perlu adanya saran atau rekomendasi untuk memberikan alternative solusi, terutama dalam proses penyelesaian kasus-kasus korupsi BLBI yang mengalami hambatan dan kebuntuan, antara lain sebagai berikut :

1. Presiden harus segera mencabut kebijakan *Release and Discharge* (INPRES No. 8 Tahun 2002), karena ternyata terbukti bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Selanjutnya Presiden perlu menerbitkan kebijakan baru yang intinya segera dibuka kembali atau menuntaskan proses hukum kasus-kasus korupsi BLBI yang selama ini tidak jelas proses hukumnya, dan atau terdapat indikasi korupsi.
2. Untuk menghindari adanya intervensi Presiden terhadap proses hukum terutama kasus-kasus korupsi BLBI, serta menghilangkan kesan bahwa pemerintah lebih memprioritaskan penyelesaian secara keperdataan di luar pengadilan demi cepatnya pengembalian keuangan negara daripada penegakan hukumnya, maka perlu memanfaatkan lembaga GRASI. Secara legal sesungguhnya Presiden dapat melakukan kebijakan resmi dan konstitusional tanpa melakukan intervensi suatu proses hukum perkara korupsi BLBI yang akan atau sedang berjalan, dengan melalui hak prerogratif-nya yaitu pemberian grasi setelah proses hukumnya selesai dan berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Tentunya dalam pemberian grasi dapat dilakukan minimal dengan secara selektif dan diperlukan persyaratan tertentu. Pertama, para debitor BLBI tersebut harus benar-benar mengakui perbuatannya dan menyesalinya ; Kedua, para debitor BLBI harus mengembalikan seluruh kerugian negara yang merupakan utangnya ditambah bunga yang telah dinikmatinya.

Grasi menurut penjelasan UU. No.22 Tahun 2002 tentang grasi, pada dasarnya bukan merupakan bentuk intervensi atau campur tangan Presiden dalam bidang yudikatif,

melainkan hak prerogratif Presiden untuk memberikan ampunan setelah proses hukum selesai.

3. Bahwa oleh karena secara hukum keberadaan INPRES No. 8 tahun 2002 merupakan kebijakan Presiden yang cacat hukum, maka untuk menghindari adanya kemandegan proses hukum korupsi BLBI akibat kebijakan Release and Discharge, serta adanya ketidak seriusan para penegak hukumnya (kepolisian dan kejaksaan), serta adanya indikasi kuat korupsi dalam penanganan kasus-kasus korupsi BLBI, maka sebagai alternatif solusinya adalah perlu adanya pengambil alihan penanganan kasus-kasus korupsi BLBI oleh KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi). Hal tersebut secara yuridis memiliki dasar hukum yang cukup kuat, yaitu Pasal 9 UU No.30 Tahun 2002 tentang KPK, yang memberikan wewenang untuk mengambil alih penyidikan dan penuntutan kasus-kasus korupsi dengan alasan :
 - a. Laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak dilanjutkan ;
 - b. Proses penanganan tindak pidana korupsi secara berlarut-larut atau tertunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan ;
 - c. Penanganan tindak pidana korupsi ditunjukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya ;
 - d. Penanganan tindak pidana korupsi mengandung unsur korupsi ;
 - e. Hambatan penanganan tindak pidana korupsi karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislatif ; atau
 - f. Keadaan lain yang menurut pertimbangan kepolisian atau kejaksaan, penanganan tindak pidana korupsi sulit dilaksanakan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Makalah dan Artikel :

- Adhyaksana, M. Yusufidli, 2008, "*Pertanggungjawaban Pidana Korporasi dalam Penyelesaian kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI)*", Tesis Program Magister Ilmu Hukum Prgram Pascasarjana Univ. Diponegoro, Semarang.
- Amalia, Rizki, 2009, *Analisis Efektivitas Release and Discharge Sebagai Upaya Pengembalian Uang Negara Dalam Rangka Penyelesaian kasus BLBI*, Paper, Pasca Sarjana Fak. Hukum UNS, Surakarta.
- Edward, Djony, 2002, "*BLBI Extraordinary Crime-Satu Analisis Hitoris dan Kebijakan*", LKiS, Yogyakarta.
- Fahmal, Muin, 2006, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UII Pres, Yogyakarta.
- Gazali, Djoni S. & Usman, Rachmat, 2010, "*Hukum Perbankan*", Sinar Grafika, Jakarta.
- Indradewa, Jusuf L., 2004, dalam Erna Herlinda, *Release and Discharge dalam Perspektif Hukum Keuangan Publik*, e-USU Repository.
- Jampidsus Evaluasi 30 Kasus BLBI, Tempo Interaktif, 12 Juli 2005
- Khairandy, Ridwan, *Penyelesaian Utang Bantuan Likuiditas bank Indonesia*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 23 No.3 Tahun 2004, YPHB, Jakarta, 2004
- Mahfud M.D, Moh., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta.
- Nurhayani, 2006, "*Upaya Penyelesaian BLBI (bantuan Likuiditas Bank Indonesia)*", Lex Jurnalica, Vol.4.No.1, Univ. Indonusa Esa Unggul, Jakarta.
- Pangaribuan, Luhut MP., *Simalakama Release and Discharge*, Majalah Tempo, edisi 2 Maret
- Sihombing, Joker, 2009, "*Tanggung Jawab Bankir atas Kredit Macet Nasabah*", Alumni, Bandung.
- Sukardi, Laksamana (Menteri BUMN), Majalah Tempo, Edisi 20 Desember 2002.
- Soehandjono, 2002, "*Bank Indonesia dalam Kasus BLBI*", Bank Indonesia, Jakarta.
- , 2002, "*Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*", Bank Indonesia, Jakarta
- , 2002, "*Studi Ekonomi Bantuan Bank Indonesia* ", Bank Indonesia, Jakarta.

- Soekanto, Soerjono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI. Press, Jakarta.
- Satgas BLBI Bank Indonesia, 2003, "*Mengurai Benang Kusut BLBI Edisi II*", BI, Jakarta.
- Tiong, Oey Hoey, 2002, "*Master Settlement and Acquisition Agreement I*", makalah Lokakarya Tinjauan Hukum BLBI dan UU. BI, Bogor.
- Tuti Kusumaning, SS, 2008, "*Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*", Rajawali Pers, Jakarta.
- Warasih, Esmi, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru, Semarang.
- Wibowo, Dradjad H, *Sebuah Tragedi Ekonomi Bernama Release and Discharge*, Harian Suara Merdeka, terbitan 22 Desember 2002, Semarang, 2002.
- Warasih, Esmi, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru, Semarang.
- Yuntho, Emerson & Rahayu, Muji, 2006, "*Penyelesaian Hukum Kasus BLBI*", Position paper, ICW, Jakarta

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar 1945

TAP MPR No. IX/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

TAP MPR No.X/MPR/2001, yang isinya memberikan penugasan pada Presiden dalam Pengelolaan dan Penjualan asset-aset yang dikelola BPPN.

UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004, sebagaimana telah diubah lagi dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, selanjutnya ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 .

UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebagaimana telah diubah menjadi UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan .

UU.No.28.Tahun1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

UU. No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang sekarang telah diganti dengan UU. No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Jo . UU. No.20 tahun 2001 tentang Perubahan atas UU NO.31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

UU. No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan tindak Pidana Korupsi.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

INPRES No. 8 Tahun 2002 tentang Release and Discharge

LAMPIRAN :

- 1. INPRES No.8 Tahun 2002 Tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitur Yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya Atau Tindakan Hukum Kepada Debitur Yang Tidak Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham.**



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

INSTRUKSI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 8 TAHUN 2002

TENTANG

**PEMBERIAN JAMINAN KEPASTIAN HUKUM KEPADA DEBITUR YANG TELAH
MENYELESAIKAN KEWAJIBANNYA ATAU TINDAKAN HUKUM KEPADA DEBITUR
YANG TIDAK MENYELESAIKAN KEWAJIBANNYA BERDASARKAN
PENYELESAIAN KEWAJIBAN PEMEGANG SAHAM**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

1. Bahwa dalam rangka melaksanakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2001, Badan Penyehatan Perbankan Nasional telah melakukan Perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham dengan debitur yang berbentuk perjanjian *Master Of Settlement And Acquisition Agreement (MSAA)*, *Master Of Refinancing And Note Issuance Agreement (MRNIA)*, dan/atau Perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham dan Pengakuan Utang (Akta Pengakuan Utang/APU);
2. Bahwa sehubungan dengan hal tersebut dalam huruf a, maka terhadap debitur yang kooperatif dalam melaksanakan perjanjian dimaksud perlu diberikan jaminan kepastian

hukum dan bagi yang tidak menandatangani atau tidak melaksanakan perjanjian dimaksud perlu diberi tindakan hukum yang tegas dan konkret;

3. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan huruf b, dan sesuai dengan Keputusan Sidang Kabinet Gotong Royong tanggal 7 Maret 2002, maka dipandang perlu untuk mengeluarkan Instruksi Presiden;

Mengingat :

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2001;
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002;
4. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3472), sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3790);
5. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3814) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4102);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2001 tentang Pengalihan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Badan Penyehatan Perbankan Nasional Kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4136);

- Keputusan Presiden Nomor 177 Tahun 1999 tentang Komite Kebijakan Sektor Keuangan sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 143 Tahun 2000;

MENGINSTRUKSIKAN:

Kepada :

- Menteri Negara Koordinator Bidang Perekonomian selaku Ketua Komite Kebijakan Sektor Keuangan;
- Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia;
- Para Menteri anggota Komite Kebijakan Sektor Keuangan;
- Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara;
- Jaksa Agung Republik Indonesia;
- Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- Ketua Badan Penyehatan Perbankan Nasional.

Untuk :

PERTAMA : Mengambil langkah-langkah yang diperlukan bagi Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham dalam rangka penyelesaian seluruh kewajibannya kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional berdasarkan perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham, baik yang berbentuk MSAA, MRNIA, dan/atau Akta Pengakuan Utang/APU, dengan berpedoman pada kebijakan sebagai berikut :

- Kepada para Debitur yang telah menyelesaikan kewajiban Pemegang Saham, baik yang berbentuk MSAA, MRNIA, dan/atau Akta Pengakuan Utang/APU, diberikan bukti penyelesaian berupa pelepasan dan pembebasan dalam rangka jaminan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam perjanjian-perjanjian tersebut;
- Kepada para Debitur yang sedang melakukan penyelesaian sesuai dengan perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham, baik yang berbentuk MSAA, MRNIA, dan/atau Akta Pengakuan Utang/APU, diberi kesempatan untuk terus dan secepatnya menyelesaikan kewajiban-kewajibannya dalam tenggang waktu yang ditetapkan oleh Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK);

3. Kepada para Debitur yang tidak menyelesaikan atau tidak bersedia menyelesaikan kewajibannya kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional baik dalam rangka MSAA, MRNIA, dan/atau Akta Pengakuan Utang/APU sampai dengan berakhirnya batas waktu yang telah ditetapkan oleh Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK); diambil tindakan hukum yang tegas dan konkret, yang dilaksanakan secara terkoordinasi antara Ketua Badan Penyehatan Perbankan Nasional, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Jaksa Agung Republik Indonesia;
4. Dalam hal pemberian kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam angka 1 menyangkut pembebasan debitur dari aspek pidana yang terkait langsung dengan program Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham, yang masih dalam tahap penyelidikan, penyidikan dan/atau penuntutan oleh instansi penegak hukum, maka sekaligus juga dilakukan dengan proses penghentian penanganan aspek pidananya, yang pelaksanaannya tetap dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

KEDUA : Pemberian bukti penyelesaian berupa pelepasan dan pembebasan sebagaimana dimaksud dalam Diktum PERTAMA angka 1, dilakukan oleh Ketua Badan Penyehatan Perbankan Nasional setelah mendapat persetujuan dari Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) dan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara.

KETIGA : Melaksanakan Instruksi Presiden ini sebaik-baiknya dengan penuh tanggung jawab dan melaporkan secara berkala atau sewaktu-waktu kepada Presiden.

Instruksi Presiden ini mulai berlaku pada tanggal dikeluarkan.

Dikeluarkan di Jakarta

Pada tanggal 30 Desember 2002

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Ttd.

MEGAWATI SOEKARNOPUTRI

Salinan sesuai dengan aslinya

Deputi Sekretaris Kabinet

Bidang Hukum dan Perundang-undangan,

Ttd

Lambock V. Nahattands