

## BAB II KAJIAN PUSTAKA

### 2.1. Konteks Penelitian

Penelitian mengenai kebijakan seperti yang telah disebutkan dalam bab sebelumnya merupakan kajian yang umum ditemui dalam lapangan ilmu administrasi. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, penulis berusaha memberikan gambaran lain mengenai kebijakan *release and discharge* dalam penyelesaian kasus BLBI.

Kriminologi berasal dari istilah: *crimino*, *crimen*, *crime* yaitu kejahatan dan *logos* yaitu pengetahuan. Sehingga kriminologi berarti suatu ilmu pengetahuan yang mempelajari sebab-sebab kejahatan, pelaku kejahatan dan cara menanggulangi kejahatan. Dari pengertian tersebut, penulis melihat bahwa kebijakan *release and discharge* masuk dalam kriteria kebijakan untuk menanggulangi kejahatan.

Berdasarkan Inpres No 8 Tahun 2002 sebagai dasar hukum *release and discharge* terlihat upaya pemerintah untuk menyelesaikan masalah ini secara *out of court settlement*. Oleh karena itu, pemakaian konsep dan teori dalam penelitian ini hanya meliputi konsep dan teori yang umum terdapat dalam penyelesaian masalah diluar pengadilan.

### 2.2. Kerangka Konsep

#### a. *Bail-out*

Krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997-1998 membuat pemerintah terpaksa mengeluarkan kebijakan BLBI. Jika melihat dari akar permasalahannya, kebijakan ini serupa dengan kebijakan yang terjadi ketika hal yang sama menimpa AS. Hal itu tidak bisa dihindari, karena ketika krisis terjadi, Indonesia masih bergantung pada IMF. Model penyelesaian yang kemudian dikenal dengan istilah *bail-out* sesungguhnya bukan hal yang baru dalam wacana keilmuan. Richard Painter, dalam artikelnya tentang masalah ini mengatakan:

*When I gave a lecture in 2006 on the 1789 bailout plan, I thought government bailouts of this magnitude and the corruption that came with them were an interesting part of legal history. 2008 and 2009 brought another series of massive federal bailouts. These bailouts are no more compatible with government ethics than was the bailout of 1789.*

Painter lebih lanjut menjelaskan bahwa sesungguhnya kebijakan *bail-out* yang terjadi pada saat ini tidak jauh berbeda dengan yang terjadi pada tahun 1789. Menurutnya, walaupun ada perbedaan, hal itu lebih dikarenakan sistem yang semakin lama semakin berkembang. Saat ini peraturan mengenai konflik finansial dari berbagai kepentingan dan *insider trading* lebih banyak dari waktu itu, akan tetapi pada prakteknya hal tersebut tidak juga berpengaruh banyak misalnya, kebijakan *bail-out* saat ini lebih bersifat subjektif. Faktanya terbukti ketika pemerintah gagal menjamin Lehman Brothers padahal AIG, lawan dari Lehman Brothers dijamin.<sup>22</sup>

**b. *Plea Guilty***

*Plea Guilty* atau pernyataan bersalah banyak dianut di Negara yang menggunakan sistem *common law*. Aturan ini memberikan kesempatan kepada tersangka untuk tidak diajukan ke depan persidangan. Banyak alasan yang menjadi dasar digunakannya aturan ini. Salah satu yang berkaitan dengan tulisan ini adalah penyelesaian di luar pengadilan. Pada umumnya, pihak yang mengajukan *plea guilty* adalah pelaku yang memiliki status tinggi dalam masyarakat atau korporasi sehingga ketika diajukan ke persidangan, banyak hal yang menjadi taruhan misalnya status, persepsi orang terhadap diri atau perusahaannya. Seorang hakim di AS ketika ditanya masalah ini menjawab bahwa *plea guilty*, sama seperti aturan lainnya memiliki banyak kelebihan dan kekurangan.

Kelebihannya, antara lain:

*We have between 30 and 40 cases in our court on our docket every single day, and we're an average docket. We have 15 new cases this morning. If you spent a month on every case, again, these people would not have their*

---

<sup>22</sup> Painter, Richard, *Bailouts and Government Ethics*, 26 Maret 2009, diunduh dari: [http://volokh.com/archives/archive\\_2009\\_03\\_22-2009\\_03\\_28.shtml#1238043132](http://volokh.com/archives/archive_2009_03_22-2009_03_28.shtml#1238043132)

*case come up for years down the road. That's unfair to them; it's unfair to a lot of people who want their justice done right now.*

Jadi menurutnya, para hakim hanya bisa melakukan hal terbaik sesuai dengan kemampuan masing-masing karena banyaknya kasus tersebut. Mcspadden juga menjelaskan bahwa penumpukan kasus umumnya terjadi pada kota metropolitan sehingga tidak bisa dihindari penggunaan sistem *plea guilty* karena jika tidak dilakukan maka lebih banyak lagi biaya yang harus dikeluarkan dan waktu yang dibutuhkan. Sedangkan kelemahannya terletak pada:<sup>23</sup>

*The mistakes that might be made by a prosecutor who over-evaluates his or her case, a defense attorney who does not do their case, or a judge who is lazy and doesn't supervise the case.*

Salah satu kasus *plea guilty* yang cukup terkenal di dunia adalah kasus kebangkrutan Enron, perusahaan raksasa AS tersebut bangkrut diduga akibat kesalahan para direksinya yang berasal dari Inggris. Kasus ini menjadi pemberitaan yang meluas karena perbedaan sistem hukum di kedua Negara yang bersangkutan. Ketika AS ingin mengadili warga Negara Inggris, maka pemerintah AS harus terlebih dahulu membuka jalur ekstradiksi antar kedua Negara. Pada akhirnya, setelah lebih dari 2 tahun, para mantan direksi Enron berkelit dari kejaran AS, mereka menyatakan *plea guilty*. Yang menarik adalah ketika pernyataan ini mereka berikan bukan karena mereka merasa bersalah, namun lebih karena mereka takut akan yurisdiksi pengadilan yang menangani kasus ini. Seperti yang banyak diliput media, bahwa kasus ini akan ditangani oleh yurisdiksi Houston, wilayah dimana markas Enron berada.<sup>24</sup>

Jika di Negara yang menganut sistem *common law*, konsep ini sudah menjadi aturan biasa, bagaimana dengan di Negara penganut sistem *rule of law*? Nigeria, salah satu Negara penganut sistem *rule of law*,

---

<sup>23</sup> [The Plea: Interviews: Judge Michael Mcspadden, Frontline](http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/.../mcspadden.htm), 17 Juni 2004, diunduh dari: [www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/.../mcspadden.htm](http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/.../mcspadden.htm)

<sup>24</sup> *Tom Bawden Analysis: the Natwest Three plea bargain*, Times Online, 28 November 2007, diunduh dari: <http://business.timesonline.co.uk/tol/business/law/article2964329.ece>

menggunakan konsep ini dalam konteks pemberantasan korupsi. Walau masih mendapat tekanan dari berbagai pihak, akan tetapi konsep ini masih dipakai karena dianggap cukup memberikan alternatif bagi kasus korupsi yang seringkali kalah di persidangan:

*In the bid to stamp out corruption, the anti-graft agencies has suddenly celebrated the plea bargaining which could not but further encourage aspiring public office holders of the leniency and defects in the criminal justice system. Some say the work load in our courts is the problem. If this is true, then it is recommended that specialized courts be created specifically to fight corruption. This has been done to investment disputes with the creation of Investment and Securities Tribunal (IST). This is yielding result. Investment cases are now disposed within a very short period of time. If we have such specialized court to administer corruption cases only, the idea of caseloads will become a forgotten issue. It has also been observed that difficulty improving some charges do lead to the offering of plea bargaining.<sup>25</sup>*

Perhitungan keadilan harus berdasarkan beratnya hukuman, kuatnya bukti terhadap pelaku, dan kebutuhan masyarakat untuk dilindungi dari pelaku di masa depan. Jika penuntut secara ekonomi dan sosial tidak dapat memberikan peradilan yang bebas pada pelaku, maka penuntut tidak boleh menuntut sama sekali. Lebih baik, jika beban ekonomi dari tindak pidana tertentu terlalu besar karena terlalu banyak orang yang melanggarnya, patut menjadi dasar pertimbangan apakah hukum harus ada atau tidak. Jika ada kelemahan dana dalam hukum, maka yang harus dilakukan penuntut adalah meminta lebih banyak dana dari anggaran yang telah disediakan. Pada akhirnya, kembali pada masyarakat untuk memutuskan keadilan yang seperti apa yang mereka mampu karena kejahatan paralel dengan hal tersebut.<sup>26</sup>

### c. *Release and Discharge*

Secara harfiah istilah *release and discharge* menurut *Black's Law Dictionary Seventh Edition* memberikan pengertian '*release*' sebagai

<sup>25</sup> Yekini Abubakri Olakulehin. *The Practice Of Plea Bargaining And Its Effect On The Anti-Corruption Crusade In Nigeria*, 1 Oktober 2008, Diunduh dari:

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1279003](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1279003)

<sup>26</sup> Richardson, Seth. *Plea bargains suborn justice*, 28 Apr 2009, diunduh dari:

<http://thebroadside.freedomblogging.com/2009/04/28/plea-bargains-suborn-justice/>

*'liberation from an obligation, or duty'*, yang diterjemahkan (tidak resmi) sebagai 'kebebasan dari suatu kewajiban (tanggung jawab) atau suatu tugas'. Sedangkan discharge diartikan 1. *'the payment of a debt or satisfaction of some other obligation; or 2. 'the release of a debtor from monetary obligations upon adjudication of bankruptcy'* yang diterjemahkan (tidak resmi) sebagai '1. pembayaran dari suatu hutang atau kewajiban untuk membayar dari beberapa kewajiban lainnya, atau 2. Pembebasan seorang debitur dari kewajiban moneter berdasarkan keputusan hakim yang menyatakan kebangkrutan'.<sup>27</sup>

Istilah *release and discharge* sebenarnya tidak dikenal dalam pranata hukum Indonesia. *Release and discharge* (disingkat menjadi R&D) termuat dalam perjanjian antara BPPN dengan para konglomerat/obligor yang mempunyai kewajiban kepada BPPN berdasarkan perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS), baik yang berbentuk MSAA (*Master of Settlement and Acquisition Agreement*-Perjanjian Penyelesaian BLBI dengan jaminan aset), MRNIA (*Master of Refinancing and Note Issuance Agreement*-Perjanjian Penyelesaian BLBI dengan jaminan aset dan jaminan pribadi), dan/atau Akta Pengakuan Utang (APU).<sup>28</sup>

Adapun maksud dan tujuan pemberian R&D yang terkandung dalam MSAA adalah penyelesaian utang BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia) dan pelanggaran BMPK (Batas Maksimum Pemberian Kredit) dengan pembebasan dari semua tuntutan hukum, termasuk aspek pidananya. Kesepakatan MSAA tersebut merupakan maksud baik pemerintah dalam mencari solusi penyelesaian utang BLBI dan pelanggaran BMPK dengan menuntut niat baik obligor secara *out of court settlement* (diluar putusan pengadilan) yang mungkin dianggap dapat lebih efektif.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Sie Infokum-Ditama Binbangkum. Diunduh dari [www.jdih.bpk.go.id/informasihukum/ReleasedDischarge.pdf](http://www.jdih.bpk.go.id/informasihukum/ReleasedDischarge.pdf)

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

Menurut Gayus Lumbuun, perjanjian adalah undang-undang bagi para pihak yang membuatnya sesuai Pasal 1338 KUH Perdata. Oleh karena itu, perjanjian tidak dapat dibatalkan begitu saja oleh salah satu pihak kecuali melalui putusan pengadilan. Dalam konteks *Master Settlement and Acquisition Agreement* (MSAA), perlu disempurnakan melalui musyawarah dan mufakat oleh para pihak sehingga nantinya tidak terjadi sengketa hukum di pengadilan jika penyelesaian dilakukan melalui *out of court settlement*. Perlunya penyempurnaan MSAA, harus dilihat dengan memperhatikan tujuan pemerintah untuk suatu proses penyelesaian yang cepat, adil dan efektif. Namun demikian, juga diharapkan adanya itikad baik dari debitor untuk melancarkan program pemerintah guna mengatasi kondisi keuangan negara untuk segera melepaskan Indonesia dari berbagai krisis. MSAA tunduk kepada hukum perdata di Indonesia. Oleh karena itu, analisis yuridis harus didasarkan pada hukum perdata tersebut.<sup>30</sup>

Dalam penelitian ini diperlihatkan skema penyelesaian utang yang dapat ditempuh dalam dua jalur, yaitu perdata dan pidana. Jalur perdata dapat dilakukan melalui hukum perikatan. Adanya asas kebebasan berkontrak memberikan keleluasaan bagi para pihak untuk membuat perjanjian yang tidak bertentangan dengan Undang-undang dan ketertiban umum. Jalur pidana memberikan dasar pembeda, dasar pemaaf dan dasar penghapus. Alasan demi kepentingan umum merupakan alasan yang diberikan pemerintah ketika mengeluarkan kebijakan *release and discharge* bagi para obligor yang telah menandatangani perjanjian MSAA, MRNIA dan APU.<sup>31</sup>

#### **d. Policy Science**

*Policy science* termasuk disiplin ilmu yang relatif baru, muncul di Amerika Utara dan Eropa pada pasca Perang Dunia ke II ketika mahasiswa politik mencari pemahaman baru hubungan antara pemerintah

---

<sup>30</sup> *Perjanjian Tidak Bisa Dibatalkan Secara Sepihak*, Kompas, 12 September 2000, diunduh dari: <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0009/12/nasional/perj08.htm>

<sup>31</sup> Op. Cit. Sanjaya.

dan rakyatnya. Dalam konteks perubahan ini, beberapa fenomena studi bermunculan. Ada yang fokusnya pada tingkat tingkah laku manusia dan psikologi dari masyarakat, pemilih, pemimpin dan konstituennya. Yang lain terkonsentrasi pada karakteristik budaya dan masyarakat; ada juga yang melihat melalui sistem politik dunia. Kebanyakan dari pendekatan itu datang dan pergi sesuai dengan penelitian yang dilakukan.<sup>32</sup>

Salah satu pendekatan yang saat ini masih dipakai adalah pendekatan yang fokusnya terletak pada apa yang dilakukan pemerintah, bukan struktur pemerintah atau tingkah laku aktor politik atau apa yang seharusnya dilakukan pemerintah. Pendekatan ini lebih terkait dengan kebijakan dan pengambilan keputusan publik. Dipelopori oleh Harold Lasswell bermaksud untuk mengganti studi politis tradisional menyatukannya dengan studi tentang teori politik dan praktek politik bukan sekedar studi tentang formal dan legal.<sup>33</sup>

*Policy science* menurut Lasswell memiliki 3 kriteria yang membedakannya dengan pendekatan lain, antara lain:

- a. Multidisiplin, ilmu kebijakan seharusnya memisahkan diri dari studi tentang institusi dan struktur sehingga lebih menerima penelitian dalam bidang sosiologi, ekonomi, hukum dan politik;
- b. *Problem-solving*, Lasswell melihat ilmu kebijakan seharusnya membatasi diri pada standar relevansi, berorientasi pada solusi dari masalah yang sesungguhnya dan bukannya malah terlibat dalam perdebatan akademik semata seperti mengkategorikan interpretasi klasik dan kadang teks politis yang tidak jelas.
- c. Normatif Eksplisit, Lasswell berpendapat bahwa ilmu kebijakan jangan bersembunyi pada 'objektivitas ilmu' akan tetapi juga harus mengenali kesulitan dari memisahkan antara tujuan dan sarana atau nilai dan teknik dalam studi tentang tindakan pemerintah. Lasswell berharap analisis kebijakan untuk memberikan gambaran yang jelas

---

<sup>32</sup> Howlett, Michael and M. Ramesh. *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press. 2003.

<sup>33</sup>Ibid.

terhadap masalah yang dihadapi lebih baik dari pendekatan lainnya.<sup>34</sup>

Literatur mengenai kebijakan publik telah banyak menyajikan berbagai definisi, baik dalam arti luas maupun sempit. Dye yang dikutip Young and Quinn (2002:5) memberikan definisi kebijakan publik secara luas, yakni “*whatever governments choose to do or not to do*”. Sementara itu, Anderson yang juga dikutip oleh Young and Quinn, menyampaikan definisi kebijakan public yang relative lebih spesifik yaitu “*a purpose course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*”.

Untuk memahami definisi kebijakan publik, berikut beberapa konsep kunci menurut Young and Quinn:

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya;
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat;
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak;
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu;
- e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi

---

<sup>34</sup> Ibid.



terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.<sup>35</sup>

Dalam penelitian ini, putusan MA atas gugatan yang dilakukan ICW terhadap Inpres No 8 Tahun 2002 membuktikan bahwa *release and discharge* adalah sebuah *policy science* atau kebijakan publik. Dalam pertimbangannya, MA mengatakan bahwa *release and discharge* merupakan kebijakan pemerintah saat itu yang merupakan wewenang presiden. Presiden berwenang menetapkan langkah kebijakan (*beleid regels*) tersebut, yang selain untuk kepastian hukum, akan dapat menyelamatkan aset negara. Dengan kata lain, MA menolak gugatan atas Inpres tersebut dikarenakan tidak masuk dalam kategori hak uji materiil.

Dalam keterangannya kepada DPR, pemerintah yang diwakili Gubernur BI saat itu dan Menteri Keuangan juga menyatakan bahwa kebijakan *release and discharge* merupakan kebijakan yang saat itu diperlukan. Inpres No 8/2002 pada hakekatnya merupakan suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintahan dengan berbagai pertimbangan sesuai kondisi saat itu. Inpres tersebut ditujukan untuk memberikan kepastian hukum, berupa penerbitan SKL untuk 5 obligor MSAA dan 17 obligor PKPS/APU, serta memberi landasan tindakan hukum penanganan obligor yang tidak kooperatif.

#### *e. Korupsi*

Korupsi bisa merupakan pelanggaran kepercayaan publik. Hal itu terjadi biasanya antara anggota masyarakat kelas atas atau elit dan pejabat publik. Hal ini membuatnya sulit diberantas dengan ukuran hukum tradisional. Praktek korupsi berubah sepanjang waktu mengikuti pola perubahan masyarakat dan negara. Hal ini sejalan dengan konsep korupsi yang menyesuaikan dengan evolusi moral dari pendapat masyarakat.

---

<sup>35</sup> Suharto, Edi. *Analisa Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2008

Konsep karakter korupsi yang berdasarkan nilai, dinamis dan tidak konkrit inilah yang menyebabkan penelitian korupsi statis dan tidak layak. Sosiologis melihat korupsi sebagai elemen dari realitas sosial, mencoba untuk memahami struktur dari institusi sosial yang lebih luas dimana korupsi memiliki peran penting dalam fungsi sosial<sup>36</sup>.

Indira Carr, dalam makalahnya tentang korupsi, solusi hukum dan keterbatasan hukum melihat bahwa korupsi bukan hanya masalah negara berkembang, bukan juga masalah ideologi negara tertentu. Untuk memberantas korupsi, yang paling penting adalah tidak boleh meremehkan motivasi dan alasan dari tingkah laku tersebut. Pemahaman tentang pentingnya alasan yang mendasari tingkah laku korupsi akan membantu dalam strategi pemberantasan korupsi. Hal itu dikarenakan untuk mendapatkan solusi dalam masalah ini diperlukan usaha yang konsisten, sadar dan penuh keyakinan baik dalam memberikan informasi kepada masyarakat mengenai dampak korupsi maupun memberdayakan masyarakat untuk terlibat dalam usaha pemberantasan korupsi. Tentu saja, hal ini juga harus sejalan dengan bagaimana masyarakat memandang tanggung jawab tersebut. Yang paling penting dari studi tentang korupsi adalah kebanyakan gagal dalam mempertimbangkan faktor manusiawi yang sering memberikan kontribusi dalam kasus korupsi.<sup>37</sup>

Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi 2003 mendeskripsikan masalah korupsi sudah merupakan ancaman serius terhadap stabilitas, keamanan masyarakat nasional dan internasional, telah melemahkan institusi, nilai-nilai demokrasi dan keadilan serta membahayakan pembangunan berkelanjutan maupun penegakan hukum. Konvensi yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2006 menimbulkan implikasi karakteristik dan substansi gabungan dua sistem hukum yaitu '*Civil Law*' dan '*Common Law*', sehingga akan

---

<sup>36</sup> Kurczweski, Jacek. (2007). *Corruption*. Encyclopedia of Law & Society: American and Global Perspectives. SAGE Publications. Article n135. Retrieved March 10, 2009, from [http://sage-reference.com/law/Article\\_n135.html](http://sage-reference.com/law/Article_n135.html)

<sup>37</sup> *Corruption, Legal Solutions and Limits of Law*, Indira Carr, Cambridge University Press, 2007.

berpengaruh kepada hukum positif yang mengatur tindak pidana korupsi di Indonesia.<sup>38</sup>

*f. Corporate Crime*

James Gobert dan Maurice Punch, dalam bukunya “*Rethinking Corporate Crime*” memberikan kemungkinan lain dari pola kejahatan yang dilakukan oleh kerah putih, yaitu kejahatan korporasi. Mereka berargumen bahwa kejahatan korporasi lazimnya berbentuk kejahatan kerah putih dan biasanya dilakukan oleh suatu perusahaan atau badan hukum yang bergerak dalam bidang bisnis dengan berbagai tindakan yang melanggar hukum pidana. Identifikasi dari kejahatan korporasi dapat mencakup tindak pidana seperti pelanggaran Undang-undang anti monopoli, penipuan melalui komputer, pembayaran pajak bea dan cukai, pelanggaran ketentuan harga, produksi barang yang membahayakan kesehatan sampai korupsi.<sup>39</sup>

Apabila perbuatan yang dilakukan korporasi, dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan di bidang hukum pidana yang merumuskan korporasi sebagai subjek tindak pidana, maka korporasi tersebut jelas dapat dipidana. Korporasi, sebagai subjek pidana, dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan pidana, jika tindakan pidana tersebut dilakukan oleh atau untuk korporasi maka hukuman dan sanksi dapat dijatuhkan kepada korporasi dan atau individu di dalamnya. Tidak bekerjanya hukum dengan efektif untuk menjerat kejahatan korporasi, selain karena keberadaan suatu korporasi dianggap penting dalam menunjang pertumbuhan dan stabilitas perekonomian nasional, sering kali juga disebabkan oleh perbedaan pandangan dalam melihat kejahatan yang dilakukan korporasi.

Steven Ratner menulis teori tentang tanggung jawab korporasi untuk melindungi HAM. Argumentasinya berkaitan dengan paradigma

---

<sup>38</sup> Mulyadi, Lilik. (2007). *Asas Pembalikan Beban Pembuktian Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia Pasca Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi 2003*. Disertasi Tidak Diterbitkan. Bandung: Universitas Padjajaran.

<sup>39</sup> Gobert, James and Maurice Punch. *Rethinking Corporate Crime*. Cambridge University Press, 2003

tradisional bahwa hukum internasional pada umumnya menempatkan kewajiban pada Negara, baru pada perkembangan saat ini, individu. Menurut Ratner, hukum internasional seharusnya dapat menyediakan kewajiban itu dan kerangka kewajiban tersebut harus ditentukan dalam karakteristik kegiatan korporasi. Secara khusus, Ratner berpendapat kegiatan bisnis memiliki kewajiban baik terhadap Negara maupun individu. Ratner menggunakan pendekatan prinsip hukum internasional yang terkait investasi asing dan prinsip hukum korporasi secara umum dengan teori dan praktek dalam HAM.

**g. *Fraud***

Istilah *fraud* sendiri merupakan istilah yang dipakai dalam “*common law system*”. Oleh karena itu, istilah tersebut tidak ditemui dalam definisi korupsi yang diatur oleh perundang-undangan di Indonesia yang menggunakan system “*rule of law*”. Akan tetapi, istilah ini sangat umum dipakai dalam dunia ekonomi seperti kasus yang baru-baru ini terjadi dalam perbankan Indonesia, “jika KPK ingin menyelidiki apakah ada *fraud* dalam kasus bank century, silakan saja”.<sup>40</sup>

*Fraud* meliputi pencurian atau percobaan pencurian. Hal tersebut juga termasuk: *embezzlement*, memalsukan dokumen, *bribery* dan penggunaan dana yang disalahgunakan. Lebih lanjut, *fraud* dapat dikategorikan sebagai kejahatan kerah putih (*white-collar crime*) yang diperlihatkan melalui lokasi dimana kejahatan itu terjadi dan institusi yang menjadi korbannya.<sup>41</sup>

Gottfredson dan Hirschi (1990) mengembangkan teori umum tentang kejahatan yang berpendapat bahwa kurangnya kontrol-diri menyebabkan terjadinya kejahatan. Mereka berargumen bahwa individu yang tidak dapat mempertahankan pekerjaan, kurang rajin dan secara sosial kurang terlibat memiliki kontrol-diri yang rendah. Pendapat mereka

---

<sup>40</sup> Sri Mulyani, kutipan dalam berita “Apa Kabar Indonesia”, Selasa, 1 September 2009, Tvone.

<sup>41</sup> Spahr, Lisa L. dan Laurence J. Allison, *US Savings and Loans Fraud: Implications for general and criminal culture theories of crime*, Crime, Law and Social Change, 41: 95-106, Kluwer Academic Publisher, 2004.

kemudian dikritik oleh kriminologis lainnya, Benson dan Moore (1992) yang mengatakan bahwa penjahat kerah putih dapat dibedakan dari penjahat jalanan dalam beberapa aspek. Misalnya penjahat kerah putih cenderung tidak atau sedikit memiliki catatan kejahatan daripada penjahat jalanan. Benson dan Moore menyimpulkan bahwa kurangnya kontrol-diri lebih berhubungan dengan penjahat jalanan daripada penjahat kerah putih. Lebih lanjut, mereka tidak setuju dengan pendapat Gottfredson dan Hirschi bahwa pegawai rendah/*non-manajerial* lebih cenderung melakukan kejahatan daripada manajemen atas yang lebih memiliki kontrol-diri.<sup>42</sup>

Pendekatan sosial-budaya mendukung catatan bahwa norma kelompok merupakan faktor yang menentukan dalam kejahatan di tempat kerja. Beberapa teori membahas budaya kriminal dalam tempat kerja sebagai mekanisme bertahan untuk posisi atau keuntungan perusahaan. Teori tersebut berpendapat bahwa pencurian mungkin tidak dilakukan dengan tujuan jahat dan jarang pelaku menganggapnya sebagai sebuah tindakan ilegal. Bahkan, tindakan itu dibenarkan dan dianggap tidak menimbulkan korban.

Dalam konteks penelitian ini, penting untuk memahami kasus BLBI adalah yang dilakukan oleh Calavita dkk. Mereka memperkenalkan alternatif lain dari budaya kriminal yang membahas bahwa ada tingkah laku kriminal yang dilakukan oleh pelaku dalam hubungannya dengan profesional yang terlibat di organisasi *savings and loans*. Mereka berpendapat bahwa kompleksitas dalam pencurian jenis ini membutuhkan beberapa profesional yang saling bekerjasama. Lingkungan yang ada tidak perlu diciptakan atau dipertahankan hanya karena *adagium* yang berlaku umum (semua orang melakukan) atau hanya dilakukan oleh beberapa pelaku perusahaan.

Namun, yang terpenting dalam kasus ini adalah adanya jaringan pelaku yang melakukan kejahatan untuk keuntungan. Calavita dkk tidak setuju dengan pendapat yang menyatakan bahwa usaha yang beresiko atau

---

<sup>42</sup> Ibid.

manajemen yang lemah merupakan penyebab terjadinya skandal keuangan pada tahun 1980an. Mereka melakukan penelitian terhadap kasus itu dengan penjelasan bahwa adanya kompleksitas dalam bisnis keuangan dan pandangan sejarah terhadap entitas dan peraturan finansial.<sup>43</sup>

### 2.3. Kerangka Pemikiran

#### *Alternative Dispute Resolution (ADR) atau Alternatif Penyelesaian Masalah*

ADR dapat berarti 3 hal bergantung pada jawaban terhadap pertanyaan resolusi penyelesaian masalah mana yang akan digunakan. Jika sistem pengadilan jawabannya, maka alternatif terhadap mekanisme pengadilan akan berbentuk negosiasi, mediasi, konsolidasi dan arbitrase. Dalam hal ini, arti ADR adalah mekanisme penyelesaian masalah privat di luar pengadilan yang dilakukan oleh para pihak secara sukarela. Hal ini merupakan arti pertama dari ADR.<sup>44</sup>

Namun, jika jawaban dari pertanyaan di atas adalah selain dari proses adjudikasi maka ADR memiliki ruang yang lebih sempit dari arti pertama. ADR tidak akan mengikutsertakan arbitrase dikarenakan hal tersebut melibatkan proses yang sama dengan sistem pengadilan. ADR dalam hal ini akan berarti negosiasi, mediasi dan konsolidasi. Hal ini merupakan bentuk kedua dari ADR.<sup>45</sup>

Bentuk ketiga dari ADR memiliki ruang yang lebih luas dari bentuk pertama dan kedua. ADR dalam hal ini akan melibatkan sarana sukarela maupun paksaan untuk menyelesaikan masalah di luar pengadilan. Paksaan dikarenakan menurut beberapa peraturan, penyelesaian masalah harus dilakukan melalui pihak pemerintah di luar pengadilan. Akan tetapi, ketidaksetujuan akan hal tersebut dapat diteruskan ke pengadilan.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Juwana, Hikmahanto. *Dispute Resolution Process in Indonesia*. IDE Asian Law Series No. 21. March, 2003, Japan.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

Dalam penelitian ini, kebijakan *release and discharge* sepertinya masuk dalam posisi kedua yaitu penyelesaian masalah privat di luar pengadilan yang dilakukan secara sukarela oleh para pihak yang terlibat. Hal itu terlihat dari upaya pemerintah yang tetap mempertahankan cara *out of settlement* dalam menyelesaikan kasus BLBI.

Secara umum arbitrase, mediasi atau cara-cara lain penyelesaian sengketa di luar proses pengadilan di-*equivalensi*-kan dengan pemeriksaan sengketa oleh orang-orang yang ahli mengenai objek yang disengketakan dengan waktu penyelesaian yang relatif cepat, biaya ringan dan pihak-pihak dapat menyelesaikan sengketa tanpa publikasi yang dapat merugikan reputasi dan lain sebagainya. arbitrase, mediasi atau cara-cara lain penyelesaian sengketa di luar proses pengadilan mempunyai maksud untuk menyelesaikan sengketa bukan sekedar memutuskan perkara atau perselisihan.<sup>47</sup>

Alternatif Penyelesaian Sengketa (termasuk arbitrase) dapat diberikan sebagai sekumpulan prosedur atau mekanisme yang berfungsi memberi alternatif atau pilihan suatu tata cara penyelesaian sengketa melalui bentuk Alternatif Penyelesaian Sengketa/Arbitrase agar memperoleh putusan akhir dan mengikat para pihak. Secara umum, tidak selalu dengan melibatkan intervensi dan bantuan pihak ketiga yang independen yang diminta membantu memudahkan penyelesaian sengketa tersebut.<sup>48</sup>

Adakalanya dapat dikatakan bahwa motivasi pemanfaatan Alternatif Penyelesaian Sengketa disebut sebagai Prinsip Pemecahan Masalah Dengan Bekerjasama. Dikatakan pula bahwa Alternatif Penyelesaian Sengketa dapat mencapai hasil yang lebih baik daripada sistem pengadilan<sup>49</sup>, alasannya :

---

<sup>47</sup> H. Priyatna Abdurrasyid. (2002). *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: PT. Fikahati Aneska.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

1. Jenis perselisihan membutuhkan cara pendekatan yang berlainan dan para pihak yang bersengketa merancang tatacara/prosedur khusus untuk penyelesaian berdasarkan musyawarah;
2. Mediasi dan bentuk Alternatif Penyelesaian Sengketa lainnya melibatkan partisipasi yang lebih intensif dan langsung dalam usaha penyelesaian dari semua pihak dan akibatnya dikatakan bahwa apas merupakan suatu cara penyelesaian perselisihan yang bukan lagi “alternatif”.

Ketentuan Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (selanjutnya disebut UU Arbitrase dan APS), Pasal 6 mengatur mengenai model dan tata cara penyelesaian melalui APS seperti negosiasi, mediasi dan konsiliasi. Model alternatif yang digunakan dalam penelitian ini dibatasi menjadi dua: negosiasi yang termasuk dalam hukum perdata dan mediasi yang termasuk dalam hukum pidana.

#### **a. Negosiasi**

Undang-undang Arbitrase dan APS tidak memberikan pengertian, setidak-tidaknya kerangka konseptual dari negosiasi. Ini berarti negosiasi yang dimaksud dalam UU Arbitrase dan APS, sebagaimana lazimnya dapat diterapkan dalam praktik-praktik yang sangat variatif. Penggunaan APS, khususnya pola negosiasi dapat dilihat dalam kasus BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia). Pemerintah ingin segera ada penyelesaian yang jelas dan tegas terhadap para obligor BLBI yang bermasalah. Untuk merealisasikan keinginan itu pemerintah mengeluarkan Intruksi Presiden 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 (*release and discharge*). Isi dari Inpres No. 8 Tahun 2002 dinyatakan bahwa debitur 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 debitur yang nyata-nyata melanggar hukum, seperti melanggar Batas Minimum Pemberian Kredit (BMPK) tidak akan dituntut secara hukum jika mengembalikan sejumlah dana kepada Pemerintah.<sup>50</sup>

Pemerintah bermaksud membebaskan mereka jika bersedia melunasi 100 persen utang-utangnya. Obligor yang telah mengantongi Surat Keterangan Lunas (SKL) diberi *release and discharge* (bebas dari segala proses hukum jika utang lunas), meskipun kemudian Pemerintah mengatakan bahwa pemilik Surat Keterangan Pembayaran Kewajiban (SKPK) akan dikesampingkan kasus hukumnya. Prioritas untuk mengembalikan uang negara yang dikemplang para obligor nakal menjadi tujuan pokok pemerintah. Para pengemplang BLBI tidak akan diadili melalui proses hukum jika mampu membayar utangnya hingga akhir tahun 2006. Perlakuan khusus bagi mereka itu diberikan oleh pemerintah dengan alasan bahwa sebelumnya mereka telah membayar sebagian utangnya melalui BPPN, atau mereka telah menyatakan kesediaannya untuk membayar utang-utangnya.<sup>51</sup>

Menanggapi Inpres No. 8 Tahun 2002 para pakar hukum terbelah menjadi pro dan kontra. Kelompok yang pro menyatakan bahwa sesuai dengan Inpres maka aparat penegak hukum tidak dapat menuntut para debitur. Adapun kelompok yang kontra menilai Inpres No. 8 Tahun 2002 telah menabrak ketentuan Pasal 4 UU PTPK yang dengan tegas menyatakan pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana korupsi. Sebelumnya, para obligor yang punya utang kepada pemerintah berhubung dengan kondisi bank mereka yang mengalami kesulitan berusaha menyelesaikan

---

<sup>50</sup> Iskandar, S Eka (2008). *Prinsip Pengembalian Keuangan Negara akibat Tindak Pidana Korupsi melalui Gugatan Perdata*. Disertasi tidak diterbitkan. Surabaya: Universitas Airlangga.

<sup>51</sup> Ibid.

urusan BLBI dengan menggunakan berbagai model upaya penyelesaian yang dirancang oleh BPPN. Cara-cara penyelesaian itu adalah :

1. *Master of Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)* bagi debitur tau obligor yang mempunyai cukup perusahaan untuk membayar utang-utangnya;
2. *Master Refinancing and Notes Issuance Agreement (MRNIA)* untuk mereka yang nilai perusahaannya tidak cukup untuk membayar utang, dan pembayaran kekurangannya harus dilakukan dengan jaminan pribadi;
3. Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham-Akta Pengakuan Utang (PKPS-APU) yang dibuat untuk mencapai kesepakatan penyelesaian kewajiban yang harus ditanggung oleh pemilik saham pengendali atas kerugian bank mereka akibat praktik perbankan yang tidak wajar serta pelanggaran Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK). Penyelesaian ini tidak melalui penyerahan aset.

Hasilnya, lima obligor memakai mekanisme MSAA (*Master Settlement and Acquisition Agreement*), empat dengan MRNIA, 30 obligor yang tidak menandatangani PKPS-APU dan kasusnya kemudian dilimpahkan kepada aparat penegak hukum atau sedang dalam proses penyidikan, dan lima obligor dengan penyelesaian pembayaran tunai. Beberapa obligor berusaha memperoleh pengampunan dan pembebasan dari segala tuntutan hukum (*release and discharge*). Fakta itu bisa ditunjukkan ketika tiga obligor BLBI menghadap Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 6 Februari 2006. Mereka adalah Ulung Bursa, James Januarydy, dan Lukman Astanto (wakil Atang Latif). Para obligor dalam pertemuan tersebut, menyatakan bersedia mengembalikan utang BLBI yang nilainya ratusan milyar rupiah asalkan mendapatkan *release and discharge*. Mereka berharap penyidikan

kasus korupsinya yang sedang ditangani kejaksaan dihentikan sebagaimana diatur dalam Inpres No. 8 Tahun 2002.<sup>52</sup>

Sehubungan dengan upaya penyelesaian kasus BLBI, terbukti dari laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) setelah mengaudit kucuran dana BLBI yang keseluruhannya berjumlah Rp 164,5 triliun itu bahwa hampir separuhnya tidak jelas pertanggungjawabannya. Terlepas dari ketidakpuasan beberapa pihak atas penyelesaian melalui MSAA, MRNIA, serta *release and discharge*, dan tidak maksimalnya pengembalian kerugian keuangan negara melalui instrumen tersebut, mekanisme negosiasi menekankan pengembalian kerugian keuangan negara dengan jaminan pembebasan dari tuntutan hukum. Sejumlah kerugian keuangan negara berhasil dikembalikan dan para obligor yang diancam tindak pidana korupsi dibebaskan dari tuntutan hukum. Realitas ini menunjukkan bahwa pola negosiasi dapat menjadi jalan pengembalian kerugian keuangan negara dengan mengesampingkan prosedur hukum pidana maupun perdata.

#### **b. Mediasi**

Mitos realisme hukum ialah adanya kepastian dalam hukum. Kepastian ini lebih merupakan keyakinan, hukum adalah realitas yang dibuat secara sempurna. Hukum merupakan "suatu *korpus* aturan yang koheren, siap diterapkan oleh hakim terlatih dan terampil dalam deduksi silogistis sehingga dapat menemukan jawaban yang tepat atas masalah hukum dengan penuh kepastian" Padahal, realitas hukum justru tidak pasti. Masalah hukum menuntut pencarian keseimbangan antara prinsip, kebijakan, dan asumsi yang tidak tersurat. Pencarian keseimbangan seperti itu sulit diramalkan, alias tidak pasti.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Haryatmoko, *Ketika Keadilan Diabaikan*. Kompas, 9 Desember 2005. Diunduh dari: <http://antikorupsi.org/indo/content/view/6579/2/>

Bukti ketidakpastian ini terlihat pada beragam tafsir hukum yang mengatur sebuah kasus. Dalam kasus korupsi, ada yang secara nominal tidak besar, tetapi dihukum berat. Sedangkan mereka yang melakukan korupsi segunung, dihukum ringan, bahkan dibebaskan. Mereka yang memegang teguh keyakinan akan kepastian hukum sering mengabaikan, bukan hanya jurang teori-praktik, tetapi juga kesenjangan antara hukum tertulis dan interpretasi. Interpretasi hukum sebagai *korpus* aturan, nyata-nyata bisa diterapkan pada kasus berlawanan, dengan aturan yang disesuaikan, berubah dan ditemukan tiap hari di seluruh yurisdiksi di Indonesia, bagaimana bisa kepastian hukum dijamin?<sup>54</sup>

Salah satu penafsiran atau interpretasi lain yang sedang dikembangkan dalam wacana hukum adalah mediasi penal. Berbagai istilah dalam mediasi penal adalah sebagai berikut:

- *Mediation in criminal cases or mediation in penal matters*
- Istilah Belanda: *Strafbemiddeling*
- Istilah Jerman: *Der Aubergerichtliche Tatausgleich*
- Istilah Perancis: *de mediation Penale*
- Karena mempertemukan antara pelaku tindak pidana dengan korban sering juga dikenal dengan istilah: *Victim Offender Mediation*

ADR dalam hukum pidana positif di Indonesia, pada prinsipnya kasus pidana tidak dapat diselesaikan di luar pengadilan kecuali dalam hal-hal tertentu. Namun dalam praktek sering juga kasus pidana diselesaikan di luar pengadilan melalui berbagai diksresi aparat atau melalui mekanisme musyawarah/perdamaian atau lembaga pemaafan yang ada di dalam masyarakat. Praktek penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan selama ini tidak ada landasan hukum formalnya, sehingga sering terjadi suatu kasus yang secara informal telah ada penyelesaian damai (walau melalui

---

<sup>54</sup> Ibid.

mekanisme hukum adat) namun tetap saja diproses ke pengadilan sesuai hukum yang berlaku.<sup>55</sup>

ADR hanya dimungkinkan dalam perkara perdata (Pasal 6 UU No. 30/1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa). Namun aturan mengenai mediasi penal di Indonesia tetap dapat kita temukan dalam KUHP yaitu Pasal 82 (denda damai) dan 14c (ganti rugi sebagai syarat dari pidana bersyarat). Selain itu UU No. 39/1999 tentang Pengadilan HAM juga memberi peluang kepada mediasi penal dalam Pasal 1 ke-7; Pasal 76:1; Pasal 89:4 dan Pasal 96 yang intinya tentang wewenang Komnas HAM dalam melakukan mediasi penal terhadap kasus pelanggaran HAM. Namun tidak ada ketentuan tegas bahwa semua kasus pelanggaran HAM dapat dilakukan mediasi oleh Komnas HAM.<sup>56</sup>

Dalam konsep KUHP baru yang terkait dengan penelitian ini adalah Pasal 146/2000 yang mengatur mengenai gugurnya kewenangan penuntutan apabila ada penyelesaian di luar proses. Hal inilah yang juga menjadi salah satu alasan Kejaksaan Agung menghentikan proses penuntutan kasus BLBI dikarenakan adanya penyelesaian di luar pengadilan dalam bentuk *release and discharge*.

Mediasi penal sudah masuk dalam agenda pembahasan di tingkat internasional, yaitu dalam: Kongres PBB Ke-9/1995, Kongres PBB ke-10/2000 dan Konferensi International Pembaharuan Hukum Pidana Tahun 1999. Pertemuan internasional itu mendorong munculnya tiga dokumen internasional yang berkaitan dengan masalah peradilan restoratif dan mediasi dalam perkara pidana, yaitu:

- *The recommendation of the council of Europe 1999 No R (99) 19 tentang “mediation in penal matters”;*

---

<sup>55</sup> Arie, Barda Nawawi. *Mediasi penal dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan*, diberikan pada Seminar Nasional “Pertanggungjawaban Hukum Korporasi dalam konteks Good Corporate Governance” di Inter Continental Hotel, Jakarta 27 Maret 2007.

<sup>56</sup> Ibid.

- *The EU framework decision 2001 tentang standing of victim in criminal proceedings; (2001/220/JBZ);*
- *UN Principles 2002 (Resolusi Ecosoc 2002/12) tentang “Basic Principles on the use of Restorative Justice Programme in Criminal Matters”.*

Latar belakang dari berbagai dokumen internasional tersebut, masalah “*penal mediation*” tidak muncul sebagai masalah yang berdiri sendiri, tetapi berkaitan dengan ide: “*penal reform*”, “*restorative justice*”, *alternative to imprisonment/custody*”, “perlindungan korban” dan “untuk mengatasi problem penumpukan perkara”. Rekomendasi No R (99) 19 dari komisi para dewan menteri negara Eropa 15 September 1999 pernah menyatakan bahwa ide mediasi mempersatukan:

- Mereka yang menghendaki dilakukannya rekonstruksi model terdahulu;
- Mereka yang menghendaki diperkuatnya kedudukan korban;
- Mereka yang menghendaki alternatif pidana;
- Mereka yang menghendaki dikurangnya pembiayaan dan beban kerja dari sistem peradilan pidana atau membuat sistem ini lebih efektif dan efisien.

Barda Nawawi Arief mengusulkan mediasi dimungkinkan dalam perkara pidana namun tetap diberi payung atau kerangka hukum dan dintegrasikan dalam hukum pidana materiel atau hukum pidana formal. Ide dan prinsip kerja mediasi penal menurutnya adalah:

- Penanganan konflik;
- Berorientasi pada proses;
- Proses informal;
- Ada partisipasi aktif dan otonom dari para pihak.

## 2.4. Kerangka Teori

### 2.4.1. Adverse Selection

George Arthur Akerlof adalah yang pertama kali mengenalkan istilah ini dalam konteks ketidakmampuan pembeli/penjual untuk membedakan antara kualitas dari beberapa produk tertentu. Contoh yang paling sering dikutip adalah dalam industri mobil bekas dimana penjual/pembeli memiliki informasi yang tidak dimiliki pasar. Oleh karena itu, ia memperoleh keuntungan dikarenakan orang lain dalam pasar tidak tahu apakah mobil yang dijualnya berkualitas baik atau buruk.

Hal itu mengakibatkan adanya resiko dalam pembelian suatu produk dan menimbulkan juga situasi dimana pembeli dengan anggaran kecil mau mengambil resiko akan tetapi penjual yang berkualitas tidak mau menjual dengan harga rendah. Ada 3 komponen dalam teori ini:

- a. ada beberapa variasi kualitas produk dalam pasar;
- b. kualitas produk memerlukan informasi yang asimetris;
- c. ada keinginan yang lebih besar dari penjual mobil berkualitas rendah untuk menukarnya daripada pembeli yang berkualitas tinggi untuk menukarnya. Asuransi dan kartu kredit adalah wilayah dimana teori ini penting digunakan.<sup>57</sup>

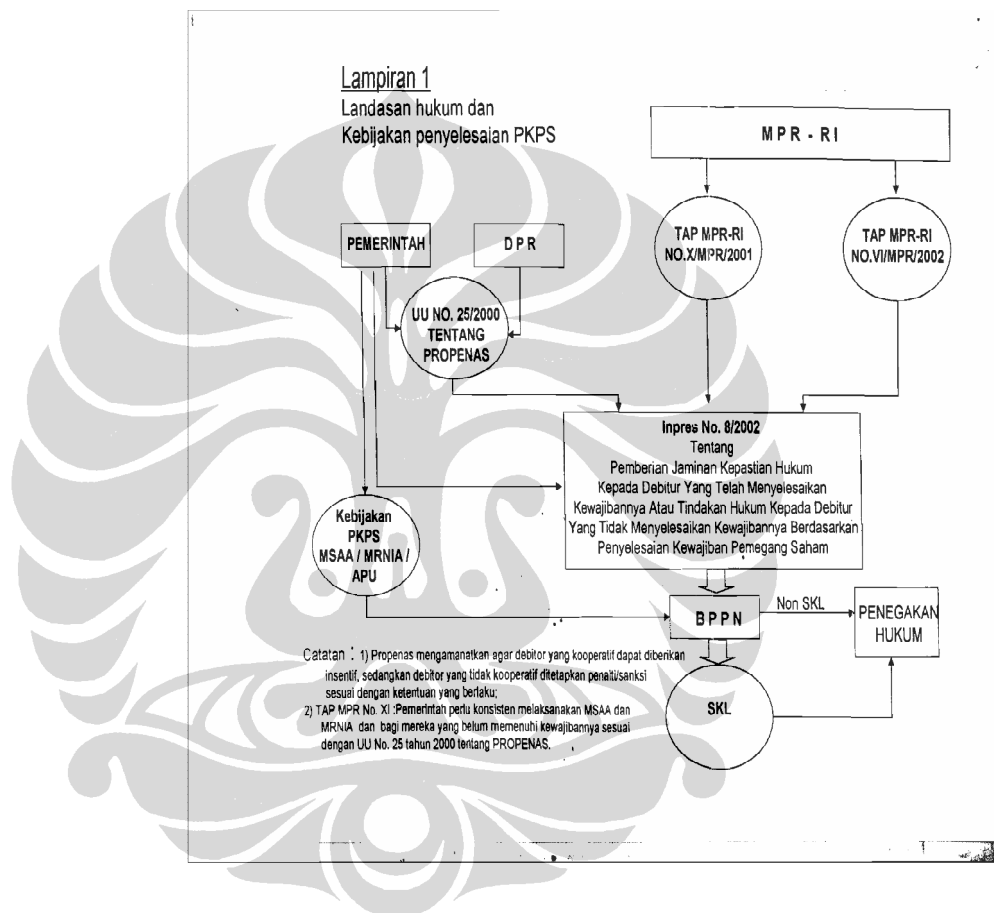
Dalam hubungan bisnis dengan pihak perbankan selalu dijumpai persoalan *asymmetric information* dan *adverse selection* baik bagi bank maupun nasabahnya. Ketikadtersediaan informasi yang relevan dan akurat tentang nasabah (*asymmetric information*) selalau dijumpai yang mengakibatkan bank harus memilih keputusan yang merugikan (*adverse selection*) dalam bentuk salah memilih nasabah yang ternyata tidak bisa dipercaya. Sebaliknya, pihak nasabah juga memiliki keterbatasan informasi mengenai bank sehingga terjadi kesalahan yang merugikan yang ternyata tidak bisa dipercaya. Dengan kondisi seperti itu, potensi penyalahgunaan selalau terbuka bagi kedua belah pihak. Mengapa sampai terjadi kedua belah pihak tidak memosisikannya secara benar, pada umumnya karena

---

<sup>57</sup> Akerlof, GA. "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism", Quarterly Journal of Economics, vol. LXXXIV (August, 1970), 3

adanya *moral hazard* atau niat jelek secara disengaja, yang dilakukan baik oleh oknum maupun nasabahnya.<sup>58</sup>

Kondisi seperti itu yang menurut penulis terjadi ketika BLBI diberikan kepada para debitor yang mengalami kesulitan likuidasi. Berikut gambaran situasi saat itu yang penulis kutip dari rapat dengar pendapat antara BI dan DPR:



#### 2.4.2. Cyclus

Siklus bisnis adalah fluktuasi ekonomi yang melanda produksi nasional, pendapatan, kesempatan kerja, yang biasanya berlangsung selama 2 sampai 10 th, yang ditandai dengan adanya kontraksi dan ekspansi di seluruh sektor ekonomi. Tahapan Siklus Bisnis:

<sup>58</sup> Purnomo, Hadi. (2009). *Indikator untuk Memprediksi Penanganan Pembiayaan Bermasalah (Non Performing Financing) Dengan Pendekatan Model Logit (Studi Kasus Pada Bank Syariah XYZ)* Tesis Tidak Diterbitkan. Jakarta: Universitas Indonesia



1. Peak, Puncak
2. Kontraksi, Resesi
3. Trough, Kondisi terburuk
4. Ekspansi, Pertumbuhan

Apakah Siklus Bisnis dapat Dihindari? Dengan berjalannya waktu, siklus bisnis semakin berkurang kualitasnya. Faktor-Faktor Penentu Stabilitas:

1. Semakin sempurnanya aliran modal
2. Kebijakan pemerintah semakin terbuka dan dapat diprediksi
3. Pemahaman pemerintah yang semakin baik terhadap kondisi perekonomian dapat mencegah perekonomian menuju resesi

Pada dekade 1990, ekonom AS berfikir bahwa siklus bisnis sudah mati. Di AS siklus bisnis sudah tidak terjadi, tetapi siklus bisnis muncul di negara lain. Okun mengatakan bahwa memang karena penyebab resesi sudah dikenali, sehingga resesi dapat ditekan terjadinya, tetapi kita tidak akan mampu menghadang terjadinya resesi.<sup>59</sup>

Sulit dipungkiri bahwa dinamika dunia ekonomi banyak ditentukan oleh fluktuasi di pasar finansial. Suatu kali, fluktuasi terjadi begitu besar dan berlangsung lama hingga menimbulkan instabilitas yang mengganggu sektor-sektor ekonomi lainnya. Jika pelbagai langkah pengendalian tak lagi bisa menahan gejolak finansial, dan diikuti dengan kontraksi ekonomi secara menyeluruh, itu berarti gelombang krisis sedang melanda.

Pada saat *booming* ekonomi, kredit akan bergerak tak terkendali, lalu *moral hazard* (keserakahan) merajalela, hingga masa-masa kemakmuran berbalik menjadi krisis. Kredit tak terkendali itu kini muncul dalam bentuk produk-produk keuangan yang sebagian mengandung bahaya (*toxic derivative*). Dalam konteks penulisan ini, krisis disebabkan utang korporasi yang eksekutif. Lagi-lagi, *booming* ekonomi membuat para aktor bisnis terlalu berani berspekulasi. Walhasil, mereka terjebak dalam kondisi *maturity mismatch* dan *currency mismatch*. Yang pertama menunjuk pada situasi ketika para pebisnis sembrono menggunakan

---

<sup>59</sup> Maryatmo, R. Siklus Bisnis dan Permintaan Agregat. Diunduh dari:  
<http://tugasakuntansi.files.wordpress.com/2008/07/siklus-bisnis-dan-permintaan-agregat.ppt>.

pinjaman jangka pendek untuk membiayai bisnis jangka panjang. Yang kedua merujuk pada spekulasi yang menggunakan kredit valuta asing untuk bisnis domestik, yang riskan jika terjadi gejolak nilai tukar.

Pada mulanya, semua baik-baik saja. Sistem nilai tukar yang dipatok pada kurs tertentu membuat para debitur itu merasa aman, tanpa harus menjaga utangnya dengan upaya lindung nilai. Situasi kemudian berubah ketika nilai tukar mata uang dibiarkan mengambang di pasar. Nilai tukar bergejolak. Perusahaan-perusahaan besar yang punya kewajiban dalam dolar mengalami masalah gagal bayar (*default*).<sup>60</sup> Akibatnya, sampai saat ini dampak dari krisis tersebut masih dapat dirasakan.

### **2.4.3. Efek Psikologis**

Pada dasarnya, sebuah sistem yang bersifat kompleks akan memiliki risiko sistemik dimana sebuah kegagalan merembet dan merusak seluruh sistem. Karena itu, yang dapat dilakukan dalam kasus seperti ini hanyalah mengurangi kompleksitas dari sistem tersebut. Risiko sistemik tak dapat terdeteksi dan ia muncul akibat interaksi yang tak terduga antara bagian-bagian dalam sebuah sistem. Dalam hal risiko pada sistem keuangan, manajemen risiko hanya dapat mengantisipasi masalah keadaan normal dimana perilaku bank-bank lain dapat diprediksi.

Dalam keadaan krisis, perubahan yang terlampau cepat dapat menyebabkan bank-bank berperilaku di luar kebiasaan. Risiko sistemik dinyatakan kuat bila institusi lain yang secara fundamental kuat akan tergerus dan terkena dampak secara signifikan. Dalam keadaan tersebut, sirkulasi uang akan mengalami penurunan, sementara setiap bank akan berupaya keras untuk meningkatkan likuiditasnya. Untuk mendapatkan likuiditas, bank mendesak kreditor untuk melunasi lebih cepat, dan kondisi tersebut akan diperparah dengan perilaku nasabah mencairkan tabungan mereka karena panik.

---

<sup>60</sup> Prasetyantoko, A. (2008). *Bencana Finansial: Stabilitas Sebagai Barang Bukti*. Jakarta: Kompas.

Hal itulah yang menjadi salah satu alasan pemerintah dan BI bahwa aspek psikologi pasar pada saat itu, penutupan 16 bank yang pangsa pasarnya hanya 2,3 persen dari total aset perbankan, ternyata mengakibatkan dampak berantai yang memicu krisis perbankan.<sup>61</sup> Efek psikologis ini juga yang menjadi salah satu alasan BI kembali mengeluarkan kebijakan serupa ketika mem-*bail-out* Century. Dalam pejelasanannya, BI mengatkan bahwa terdapat lima aspek yang digunakan Bank Indonesia untuk melakukan analisis terhadap bank gagal yang ditengarai sistemik yaitu :

- i. Institusi Keuangan
- ii. Pasar Keuangan
- iii. Sistem Pembayaran
- iv. Sektor Riil, dan
- v. Psikologi Pasar<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Asriani. *Mengukur Resiko Sistemik Sebuah Bank*. Vivanews, 8 Desember 2009. Diunduh dari: [http://bisnis.vivanews.com/news/read/111903-mengukur\\_risiko\\_sistemik\\_sebuah\\_bank](http://bisnis.vivanews.com/news/read/111903-mengukur_risiko_sistemik_sebuah_bank)

<sup>62</sup> Bank Indonesia. *Terkait Dampak Sistemik Bank Century*. Diunduh dari: [http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/3CEA5A25-2BA2-4D20-A481-D424B971F942/18429/QA\\_Dampak\\_Sistemik.pdf](http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/3CEA5A25-2BA2-4D20-A481-D424B971F942/18429/QA_Dampak_Sistemik.pdf)