

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Metode Penelitian

Studi kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan menguak tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah, mengapa tindakan itu dilakukan, dengan cara dan mekanisme apa dilakukan, untuk kepentingan siapa, dan bagaimana hasil, akibat, dan dampaknya. Dalam ranah studi kebijakan publik, pada sejarahnya melewati berbagai gugus pemikiran dari positivisme dan kini sampai pada masa *post-positivisme*.

Metode penelitian kebijakan sesungguhnya tidak perlu terlalu terpaku pada metodologi selama rekomendasinya dapat benar-benar memberikan jalan keluar yang efektif karena penelitian kebijakan adalah penelitian mencari jalan keluar dari masalah. Para akademisi juga harus lebih arif menentukan metodologi yang dipakai dengan relevansi terhadap masalah yang dihadapi. Masalah BLBI adalah masalah kebijakan publik dan artinya harus dikaji lintas keilmuan, sehingga mampu menangkap setiap fenomena yang terjadi tidak sebatas angka-angka.

Dalam kaitan tersebut, maka penulis memilih untuk tidak mengambil paradigma tertentu dalam kasus ini melainkan mencoba melihat berbagai sudut pandang yang melingkupi kasus ini. Mengapa penulis mengambil posisi demikian? Hal itu dikarenakan banyaknya pro dan kontra yang terdapat dalam kasus ini sehingga tidak mencukupi jika hanya dibahas dalam salah satu paradigma tertentu saja. Lebih lanjut, kutipan berikut sangat tempat untuk menggambarkan metodologi yang digunakan dalam penelitian ini:

Decision-making is not a one-shot activity, but part of a choice process in which choice possibilities, relevant criteria and urgency of choices gradually become more clear. In the reality of actual policy analysis we observe that decision-making is based less on information engineering and more on compliance with legal procedures or regulatory frameworks. Consequently, in many choice situations – especially in those within the public domain – we observe a tendency to suppress straightforward

*optimisation behaviour and instead to favour 'satisficing' or compromise modes of planning.*⁶³

Pendapat Medda tersebut membuktikan bahwa dalam hal pembuatan keputusan bukan murni kegiatan sepihak, akan tetapi juga merupakan bagian dari proses memilih yang didalamnya terdapat banyak kemungkinan, kriteria yang berhubungan sehingga pilihan yang lebih penting menjadi semakin jelas.

Oleh karena itu, penulis menilai, model penelitian yang tepat untuk kasus ini adalah dengan menggunakan metode kualitatif tanpa mengesampingkan paradigma positivis. Metode kualitatif terkenal dengan pasangannya dalam paradigma *postpositivisme*, sedangkan paradigma *positivis* lebih dikenal pada pendekatan kuantitatif. Alasan penulis memakai pendekatan ini adalah sebagai berikut:

- a. tidak semua penelitian kualitatif merupakan penelitian *non-positivistik* yang *ideographic*. Sebagai contoh, proposisi tentang hubungan antara kapitalisme dan demokrasi yang dikemukakan Berger⁶⁴ merupakan hasil penelitian kualitatif;
- b. tidak semua penelitian kualitatif menggunakan kriteria *non-positivistik* seperti *authenticity*, *reflexivity* dan sebagainya. Kepustakaan yang ada cukup banyak menyajikan metode-metode pengkajian validitas dan reliabilitas penelitian kualitatif dengan metode serta prosedur kualitatif;
- c. tidak benar bahwa penelitian kualitatif bersifat eksploratif, menggunakan pendekatan induktif. Cukup banyak analisis ataupun penelitian kualitatif yang menerapkan penelitian deduktif (*hypothetico-deductive method*). Proposisi umum hubungan kausal antara kapitalisme dan demokrasi yang dikemukakan Berger (1987) banyak digunakan oleh penelitian lain sebagai teori awal untuk kemudian diturunkan melalui proses deduktif.⁶⁵

Pendekatan metode kualitatif yang memberikan ruang bagi keterlibatan peneliti tidak sekedar menilai fakta-fakta yang ada membuat penggambaran hasil penelitian ini diharapkan cukup jelas tanpa mengurangi obyektifitas. Berikut

⁶³ Medda, Francesca and Peter Nijkamp. *A Combinatorial Assesment of Methodology for Complex Policy Analysis*. Department of Spatial Economic, Free University Amsterdam. Diunduh dari <http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/99040.pdf>, 16 November 2009.

⁶⁴ *Capitalism is a necessary, but not sufficient condition of democracy*.

⁶⁵ Op. Cit. Medda.

adalah perbandingan mendasar antara metode penelitian kualitatif dengan kuantitatif:

Gambar 3.1.

“Gaya” Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif

Kuantitatif	Kualitatif
Mengukur fakta-fakta objektif	Mengkonstruksikan realitas dan makna kultural
Fokus pada variabel-variabel	Fokus pada proses dan peristiwa secara interaktif
Reliabilitas adalah kunci	Otentisitas adalah kunci
Bebas nilai	Hadirnya nilai secara eksplisit
Bebas dari konteks	Dibatasi situasi
Banyak kasus dan subjek	Sedikit kasus dan subjek
Analisis statistik	Analisis tematik
Peneliti terpisah	Peneliti terlibat

Sumber: W. Lawrence Neuman. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (Needham Heights, MA: Allyn & Bacon, 197) hal. 14.

Sudah menjadi perdebatan umum bahwa ontologi dari aliran positivis dan konstruktivis tidak dapat disatukan. Menurut Lincoln dan Guba, aliran positivis yang memandang ‘realisme dengan naif’ mempertahankan bahwa realitas adalah ‘nyata’ dan ‘dapat diukur’. Sedangkan aliran konstruktivis mempertahankan bahwa realita diartikan oleh individu dan kelompok. Analisa tersebut memberi arti bahwa metode kuantitatif dan kualitatif yang dihubungkan dengan aliran positivis dan konstruktivis menjadi dengan sendirinya tidak dapat disatukan. Cupchik memberikan alternatif jalan keluar terhadap masalah tersebut. Menurutnya, realita konstruktivis diusulkan sebagai alternatif ontologi yang dapat mengakomodasi positivis dan konstruktivis dan metode yang digunakannya.⁶⁶

Dalam hal ini penulis hanya ingin mengatakan bahwa walaupun penelitian ini menggunakan paradigma positivis yang umumnya tidak biasa dipakai dalam penelitian mengenai kebijakan Negara, akan tetapi dengan semakin berkembangnya ilmu pengetahuan, tidak ada satu pun paradigma yang berhak

⁶⁶ Cupchik, Gerald. Constructivist Realism: An Ontology That Encompassess Positivist and Constructivist Approaches to The Social Science, Vol. 2, No. 1, Art. 7, Feburari 2001, diunduh dari: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/viewArticle/968/211>

untuk mengklaim bahwa ia lebih baik dari paradigma lain dalam melihat suatu masalah. Berikut beberapa asumsi paradigma yang umum terdapat dalam penelitian kuantitatif dan kualitatif:

Gambar 3.2
Asumsi Paradigma Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif

Asumsi	Pertanyaan	Kuantitatif	Kualitatif
Ontologis	Apakah sifat dasar realitas?	Realitas bersifat objektif dan singular, terpisah dari peneliti	Realitas bersifat subjektif dan ganda sebagaimana terlihat oleh partisipan dalam studi
Epistemologis	Bagaimana hubungan antara peneliti dengan yang diteliti?	Peneliti independen dari yang diteliti	Peneliti berinteraksi dengan yang diteliti
Aksiologis	Bagaimana peranan dari nilai?	Bebas nilai dan menghindari bias	Sarat nilai dan bias
Retoris	Bagaimana penggunaan bahasa penelitian?	Formal; berdasar definisi; impersonal; menggunakan bahasa kuantitatif	Informal; mengembangkan keputusan-keputusan; personal; menggunakan bahasa kualitatif
Metodologis	Bagaimana dengan proses penelitian?	Proses deduktif sebab akibat; desain statis kategori membatasi sebelum studi; bebas konteks; generalisasi mengarah pada prediksi, eksplanasi dan pemahaman; akurasi dan reliabilitas melalui validitas dan reliabilitas	Proses induktif; faktor-faktor dibentuk secara simultan; desain berkembang-kategori diidentifikasi selama proses penelitian; ikatan konteks pola dan teori dibentuk untuk pemahaman; akurasi dan reliabilitas dibentuk melalui verifikasi

Sumber: John W. Creswell. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches* (California: Sage Publications, inc, 1994), hal. 5.

3.2. Subyek Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan model studi kasus BLBI dikarenakan kebijakan yang menjadi subyek penelitian ini (*release and discharge*) merupakan kebijakan yang dibuat dalam kasus BLBI. Belum adanya kebijakan serupa yang menjadi dasar dari penelitian ini menjadikan penelitian ini hanya memiliki satu kasus tunggal untuk diteliti. Namun, hal itu bukan berarti menghilangkan validitas dan realibilitas data dari penelitian ini. Hal itu nantinya akan dibuktikan melalui data-data yang menjadi sumber dari penelitian ini. Salah satu data primer yang akan digunakan adalah wawancara dengan narasumber yang kompeten terhadap kasus ini.

Secara umum, studi kasus merupakan strategi yang lebih cocok bila pokok pertanyaan suatu penelitian berkenaan dengan *how* atau *why*, bila peneliti hanya memiliki sedikit peluang untuk mengontrol peristiwa-peristiwa yang akan diselidiki, dan bilamana fokus penelitiannya terletak pada fenomena kontemporer di dalam konteks kehidupan nyata. Studi kasus tunggal seringkali bisa digunakan untuk mencapai tujuan eksplanatoris, tak semata-mata eksploratoris (atau deskriptif). Tujuan penganalisis dalam hal ini hendaknya untuk memajukan penjelasan-penjelasan tandingan untuk rangkaian peristiwa yang sama dan menunjukkan bagaimana penjelasan semacam itu mungkin bisa diterapkan pada situasi-situasi yang lain.⁶⁷

Namun, ketika berbicara mengenai penelitian studi kasus, seringkali terdapat penafsiran yang salah dari studi kasus, misalnya:

- a. pengetahuan teori lebih berharga daripada pengetahuan praktek;
- b. peneliti tidak dapat membuat generalisasi dari satu kasus sehingga studi satu-kasus tidak dapat berkontribusi pada pengembangan ilmiah;
- c. studi kasus lebih berguna untuk menggeneralisasi hipotesis dimana metode yang lain lebih cocok untuk menguji hipotesis dan membangun teori;
- d. studi kasus cenderung mengandung bias terhadap verifikasi;
- e. sangat sulit menarik kesimpulan dari studi kasus tertentu.⁶⁸

⁶⁷ Yin. Robert K. *Studi Kasus Design & Metode*. Jakarta: PT RajaGrafindo Perkasa, 2008.

⁶⁸ Flyvbjerg, Bent. *Five Misunderstandings about Case-Study Research*. Qualitative Inquiry, Volume 12 Number 2, Sage Publications, April 2006.

Flyvbjerg kemudian membuat analisa yang membantah kesalahpahaman terhadap penelitian studi kasus, yaitu:

- a. Teori yang sudah diprediksi dan berlaku universal tidak dapat ditemukan dalam studi tentang hubungan manusia. Oleh karena itu, konkrit, pengetahuan berbasis konteks lebih berharga daripada mencari teori yang sudah ada;
- b. Peneliti dapat menggeneralisasi berdasarkan satu kasus dan kasus studi tersebut dapat merupakan pusat dari pengetahuan ilmiah melalui generalisasi sebagai pelengkap atau alternatif dari metode yang lain. Hal tersebut dikarenakan generalisasi formal sudah terlalu dinilai tinggi sebagai sumber dari pengetahuan ilmiah sehingga 'contoh yang dipaksakan' tidak dinilai;
- c. Studi kasus berguna baik untuk membuat generalisasi atau menguji hipotesis akan tetapi tidak terbatas pada aktivitas penelitian saja; hal itu bisa dilakukan dengan strategi memilih kasus (gambar 3.2);
- d. Studi kasus mengandung bias verifikasi dari asumsi peneliti yang tidak lebih dari metode lainnya. Sebaliknya, pengalaman memperlihatkan bahwa studi kasus memiliki bias yang lebih tinggi terhadap asumsi falsifikasi daripada verifikasi;
- e. Memang benar bahwa membuat kesimpulan dari studi kasus seringkali lebih sulit, khususnya dalam proses sebuah kasus. Akan tetapi tidak benar jika dilihat dari hasil akhir. Masalah dalam membuat kesimpulan dalam studi kasus, bagaimana pun, lebih pada kenyataan dari studi tersebut bukan karena metode penelitiannya. Seringkali membuat kesimpulan dalam studi kasus tidak terlalu diinginkan. Studi yang baik seharusnya dibaca secara narasi dalam keseluruhan.⁶⁹

Oleh karena itu, dalam penelitian ini penulis mencoba menjelaskan dengan utuh gambaran mengenai metodologi yang digunakan sehingga tidak terjadi kesalahan penilaian akibat penafsiran yang salah. Semoga dengan penjelasan ini didapat pengertian yang sama bahwa penggunaan satu kasus (BLBI) dalam

⁶⁹ Ibid.

penelitian ini tidak akan mengurangi substansi yang ada maupun hasil yang didapat.

3.2.1. Narasumber

Narasumber dalam penelitian ini terdiri dari 4 orang ahli dibidangnya yang penulis nilai kompeten untuk menjawab pertanyaan penelitian. Karakteristik dari narasumber penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. DR. Rudy Satrio Mukantarjo, SH, MH, dosen FHUI dengan jabatan Kepala Bagian Hukum Pidana. Narasumber ini penulis nilai cukup kompeten dalam menjawab masalah pidana yang melingkupi kasus ini;
- b. DR. Eva Achyani Zulfa, SH, MH, dosen FHUI, dengan jabatan Sekretaris Bagian Hukum Pidana. Narasumber ini juga mengajar mata kuliah Kriminologi sehingga penulis nilai cukup kompeten untuk menjawab model penghukuman yang merupakan salah satu bagian penting dalam penelitian ini;
- c. Teten Masduki, Sekjen Transparansi International Indonesia. Penulis menilai narasumber ini cukup kompeten dalam menjawab persoalan korupsi yang melingkupi kasus BLBI. Hal itu sesuai dengan jabatan sebelumnya yaitu Koordinator Indonesia *Corruption Watch*;
- d. Prof. DR. Rosa Agustina, SH, MH, dosen FHUI dengan jabatan Kepala Bagian Hukum Perdata. Penulis menilai narasumber ini sangat kompeten dalam menjawab isu utama dari penelitian ini yaitu kebijakan *release and discharge*. Hal itu juga dibuktikan melalui pidato pengukuhan guru besar yang membahas mengenai *release and discharge* yang menjadi data sekunder dalam penelitian ini.

Dalam penelitian ini, obyektifitas berusaha ditekankan oleh penulis. Oleh karena itu, pemilihan narasumber yang sebagian besar lebih dikenal dalam kapasitasnya di bidang akademis menjadi suatu keniscayaan. Keinginan untuk membuat penelitian ini menjadi suatu kajian yang komprehensif bukan tidak diusahakan, hanya saja keterbatasan yang merupakan bagian dari hambatan penelitian merupakan sesuatu yang sulit dihindari. Semoga pilihan

narasumber yang kebanyakan memiliki latar belakang akademis diharapkan membuat hasil penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

3.2.2. Pedoman Wawancara

Pedoman wawancara yang digunakan dalam penelitian ini merupakan alat ukur untuk melihat kedalaman data yang diperoleh melalui wawancara mendalam dengan narasumber. Garis besar pertanyaan yang diajukan dalam pedoman wawancara adalah sebagai berikut:

- a. Apakah *release and discharge* sudah tepat digunakan sebagai penyelesaian untuk kasus BLBI?
- b. Jika ya, dimana letak efektifitasnya?
- c. Jika tidak, cara seperti apa yang lebih tepat untuk menyelesaikan kasus ini?
- d. Apakah *release and discharge* dapat dikategorikan sebagai kebijakan penyelesaian masalah?
- e. Jika ya, model kebijakan seperti apa?
- f. Jika tidak, bentuk kebijakan seperti apa yang lebih tepat?

3.3. Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan penulis melalui data primer dan data sekunder. Data primer didapat melalui wawancara mendalam dengan beberapa narasumber yang kompeten sedangkan data sekunder didapat melalui dokumen-dokumen yang melingkupi kasus ini. Data dalam penelitian ini terbagi dua:

a. Data Primer

Data primer dalam penelitian ini berupa wawancara-wawancara yang dilakukan penulis terhadap narasumber yang kompeten untuk penelitian ini. Wawancara itu akan dituangkan oleh penulis dalam bentuk transkrip yang menjelaskan secara detail situasi pada saat wawancara dilakukan;

b. Data Sekunder

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini sebagian besar berupa dokumen hukum seperti *judicial review* yang dilakukan ICW kepada MA atas keluarnya Inpres No 8 Tahun 2002 dan jawaban MA atas gugatan

tersebut. Selain itu, data sekunder lainnya berupa artikel-artikel, baik yang ditulis langsung oleh para pengambil kebijakan terkait kasus ini maupun pengamatan langsung seputar permasalahan kasus ini yang sampai sekarang masih berkembang dalam masyarakat.

3.4. Hambatan Penelitian

Penelitian studi kasus membutuhkan kemampuan dari peneliti terutama untuk mendapat data yang seringkali sulit didapat baik karena tema yang sensitif atau narasumber yang kurang kooperatif. Dalam penelitian studi kasus, sangat penting bagi seorang peneliti memiliki pengetahuan mendalam tentang kasus yang akan diteliti. Hal itu bisa didapat dengan cara melakukan pertanyaan atau mencari tahu fenomena yang sedang terjadi. Adaptasi juga sangat penting dalam penelitian studi kasus karena kasus yang sedang terjadi kemungkinan mengalami berbagai perkembangan yang harus dihadapi oleh seorang peneliti.

Walaupun persiapan penelitian sudah dilakukan dengan maksimal, akan tetapi hambatan akan tetap ada terutama untuk penelitian studi kasus yang memiliki aspek luas. Hambatan terbesar datang dari narasumber. Sebelumnya, penelitian ini rencananya akan mengambil narasumber dari berbagai bidang seperti politik, ekonomi, hukum maupun sosial. Namun, kenyataannya, setelah turun lapangan, narasumber yang berhasil didapat adalah yang bergerak di bidang hukum dan politik saja. Hambatan lain yang tidak terlalu besar namun juga memberikan tantangan tersendiri adalah akses informasi. Kasus yang dijadikan subyek dalam penelitian ini adalah kasus lama yang masih memiliki efek sampai tulisan ini dibuat. Oleh karena itu, akses terhadap kasus ini menurut penulis ada kalanya sulit didapat misalnya akses-akses kepada pembuat kebijakan seperti pemerintah.

3.5. Analisis Data

Analisis data merupakan aspek yang paling sulit dalam studi kasus. Dalam penelitian ini, analisis dilakukan berdasarkan perbandingan terhadap penelitian yang sudah ada tentang masalah ini. Selain itu, analisis juga dilakukan melalui

penafsiran yang umumnya dilakukan terhadap penelitian studi kasus yang berdimensi hukum.

Dalam penelitian ini strategi yang dipakai adalah mengembangkan deskripsi kasus. Hal itu dipilih penulis karena tidak adanya satu teori yang benar-benar dapat mewakili penjelasan yang menjadi masalah dalam penelitian ini. Penulis berharap dengan beberapa teori yang digunakan untuk menjelaskan masalah dalam penelitian ini, didapat hasil analisa yang tidak saja optimal, akan tetapi juga memberikan sumbangan ilmiah dalam kajian akademis kriminologi.

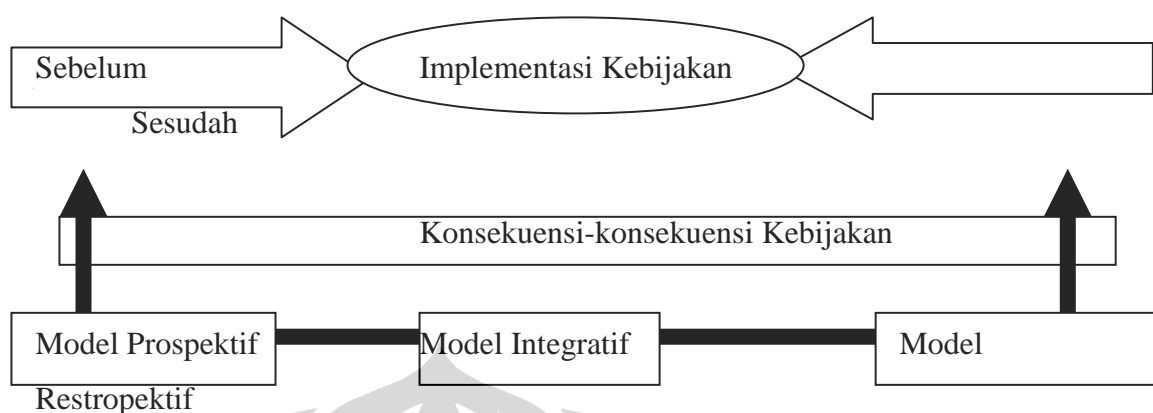
Sesuai dengan strategi analisis yang telah dijelaskan diatas, maka teknik analisis dengan membangun penjelasan merupakan konsekuensi logis dari pilihan penulis. Hal ini dilakukan penulis juga untuk mereduksi beragam pendapat yang ada seputar kasus BLBI yang sampai saat ini masih penuh kontroversi. Walau, penulis mengakui tidak dapat memenuhi keinginan semua pihak, semoga penjelasan yang ada dapat memberikan masukan yang berguna.

Walaupun pendekatan umum yang dipakai terhadap isu kredibilitas dan kualitas data dalam analisis kualitatif, penting juga untuk mempertimbangkan filosofi tertentu, paradigma khusus dan tujuan sendiri dari penelitian kualitatif yang biasanya meliputi kriteria tambahan atau pengganti untuk memastikan dan menilai kualitas, validitas dan kredibilitas. Lebih lanjut, konteks dalam hal ini sudah mengalami perubahan. Dalam literatur awal metode evaluasi, perdebatan antara metodologi kuantitatif dan kualitatif cenderung kasar. Dalam beberapa tahun terakhir perdebatan telah diperhalus. Suatu konsensus mulai muncul dimana tantangan yang lebih penting adalah memastikan bahwa metode yang digunakan sesuai dengan pertanyaan dan permasalahan penelitian dan bukannya malah secara luas memberikan satu preferensi terhadap metode tertentu untuk mengatasi semua masalah.⁷⁰

Menurut Dunn (1991: 51-54), ada tiga bentuk atau model analisis kebijakan, yaitu model prospektif, model retrospektif dan model integratif. Gambar berikut memvisualkan model analisis kebijakan.

⁷⁰ Patton, Michael Quinn. *Enhancing the Quality and Credibility of Qualitative Analysis*. HSR: Health Service Research 34:5 Part II (December 1999).

Gambar 3.3
Model Analisis Kebijakan

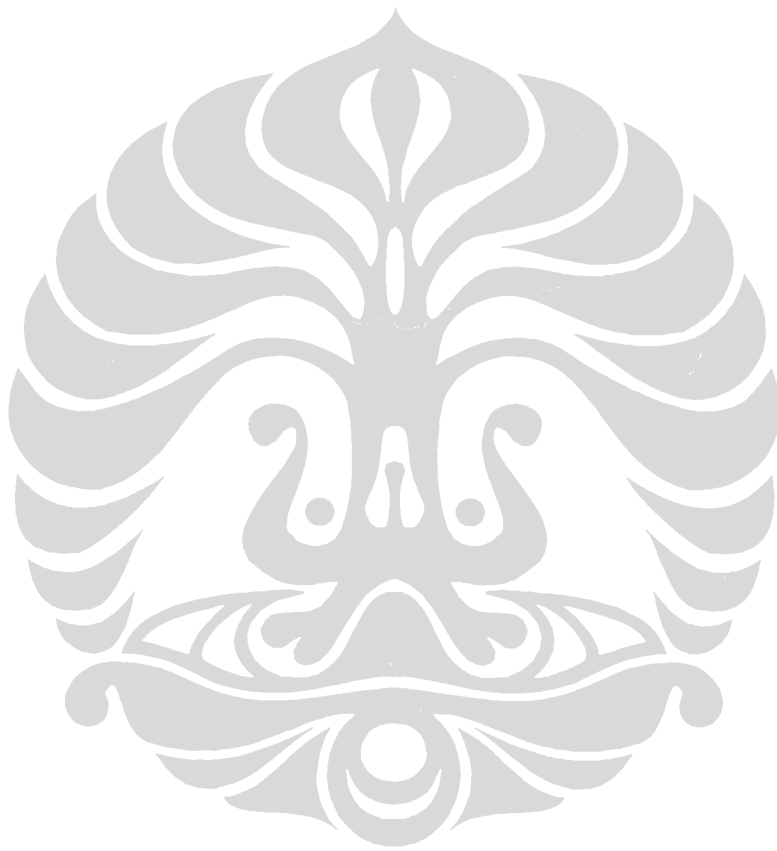


- a. Model prospektif adalah bentuk analisis kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan ‘sebelum’ suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut sebagai model prediktif, karena seringkali melibatkan teknik-teknik peramalan untuk memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang akan timbul dari suatu kebijakan yang akan diusulkan;
- b. Model restropektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan ‘setelah’ suatu kebijakan diimplementasikan. Model ini biasanya disebut sebagai model evaluatif, karena banyak melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampak-dampak kebijakan yang sedang atau telah diterapkan;
- c. Model integratif adalah model perpaduan antara kedua model di atas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik sebelum’ maupun ‘sesudah’ suatu kebijakan dioperasikan. Model analisis kebijakan ini biasanya melibatkan teknik-teknik peramalan dan evaluasi secara terintegrasi.⁷¹

Model analisis dalam kategori Dunn yang dipilih dan penulis nilai paling berkorelasi dengan strategi maupun teknik analisis yang digunakan

⁷¹Suharto, Edi. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2008.

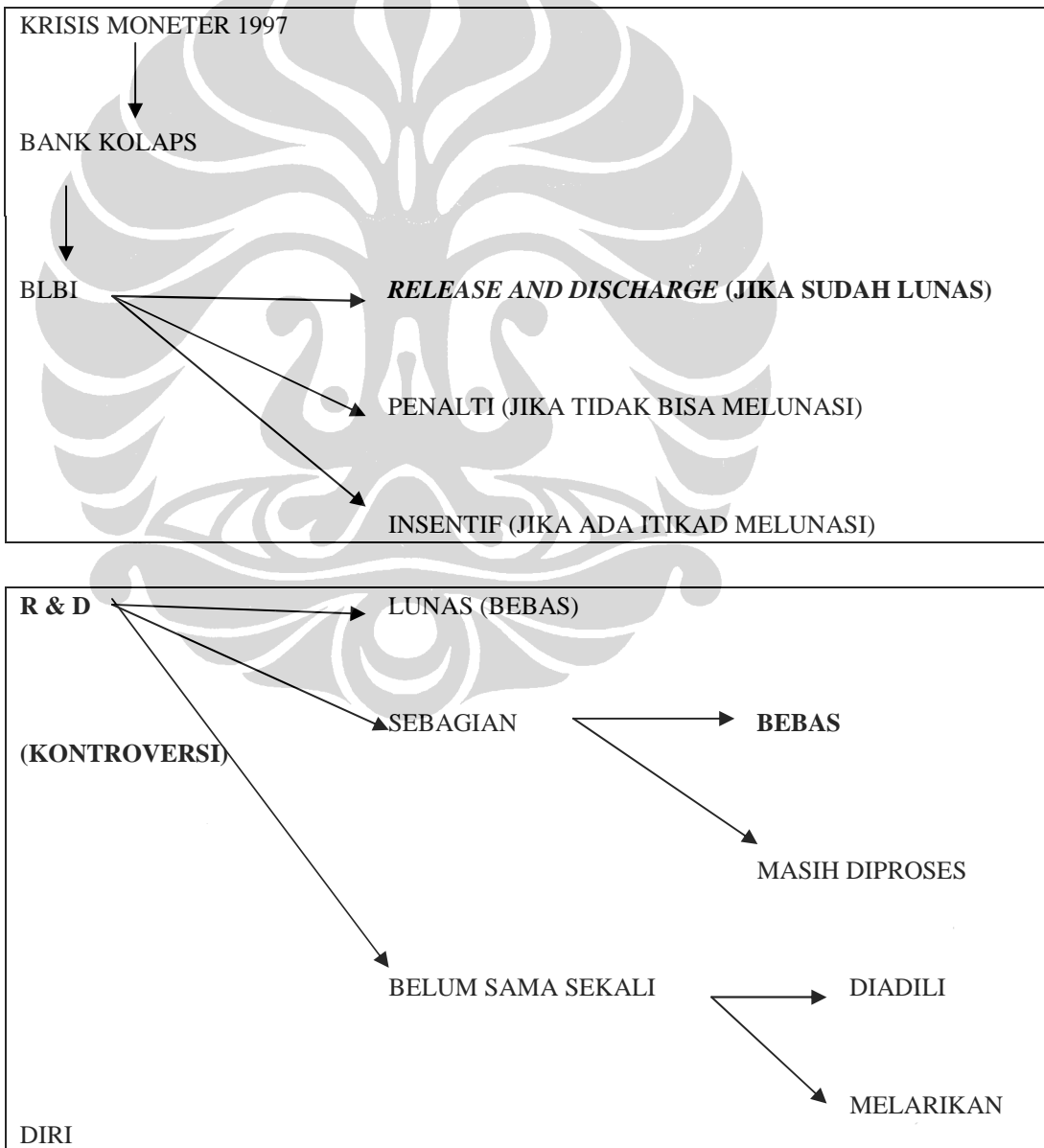
adalah model integratif. Model ini, selain juga penulis anggap paling mengakomodir penggunaan beragam disiplin ilmu untuk menilai satu masalah, juga memberi ruang bagi penggunaan analisis yang tidak hanya berpijak pada satu landasan pemikiran tertentu saja.



BAB IV
GAMBARAN UMUM KASUS BLBI
DAN PENYELESAIANNYA

Bab ini akan menerangkan mengenai kasus BLBI mulai dari terjadinya sampai perkembangannya saat ini. Berikut adalah ilustrasi sederhana untuk memberikan gambaran umum mengenai kasus BLBI sampai dikeluarkannya kebijakan *release and discharge*:

Gambar 4.1
Ilustrasi Kasus BLBI dan Kebijakan *Release and Discharge*



Sumber: pribadi

4.1. Kasus BLBI

BLBI bermula dari krisis finansial Asia yang melanda Indonesia pada tahun 1997. Atas petunjuk dari *International Monetary Fund* (IMF), pemerintah mengucurkan BLBI kepada sektor perbankan yang akan digunakan untuk mencegah berkurangnya Giro Wajib Minimum (dana minimum yang harus disimpan di Bank Indonesia). BLBI dikucurkan sebesar Rp 144 triliun kepada 48 bank dalam penyehatan. Namun apa yang terjadi, dana BLBI tersebut diselewengkan oleh penerima BLBI. Dari Laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tahun 2000 menyebutkan bahwa dari Rp 144 triliun total dana BLBI yang dikucurkan, sebesar Rp 84 triliun atau 58,70% telah diselewengkan sehingga menyebabkan kerugian keuangan negara.

Hasil audit BPK juga mengungkapkan bahwa terjadi sejumlah penyimpangan dalam penggunaan dana BLBI oleh pihak perbankan yang patut diduga bahwa penyimpangan-penyimpangan tersebut masuk dalam kategori tindak pidana. Unsur tindak pidana tersebut paling tidak ditunjukkan pada tiga hal:

Pertama, penggunaan BLBI oleh para obligor telah menyimpang dari kepentingan yang ditentukan yaitu untuk pembayaran dana nasabah. Hal ini dilakukan seperti untuk melunasi pinjaman dan kewajiban pembayaran yang tidak dapat dibuktikan kebenarannya, membayar utang kepada kelompok usahanya sendiri, melunasi dana pihak ketiga yang melanggar ketentuan, membiayai kontrak derivatif baru, membiayai ekspansi kredit. Total penyimpangan tersebut senilai Rp 84,84 triliun (atau 58,7% dari jumlah BLBI yang dikucurkan per 29 Januari 1999 sebesar Rp 144,5 triliun).

Kedua, pelanggaran BMPK (Batas Maksimum Pemberian Kredit), yaitu nilai maksimum kredit yang dapat dikucurkan perbankan kepada kelompok usahanya sendiri. Kenyataannya kredit justru dikucurkan kepada kelompok usaha yang dimiliki oleh pemilik bank yang bersangkutan. Pelanggaran BMPK merupakan tindak pidana sesuai dengan

ketentuan dalam Pasal 49 jo Pasal 50 UU No 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.

Ketiga, penggelembungan nilai aset oleh para obligor BLBI untuk menutupi kewajiban yang harus dilunasinya dalam skema pola Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS). Salim *group* misalnya, menyatakan nilai aset yang diserahkan pada tahun 1998 adalah Rp 52 triliun (hal ini diterima oleh konsultan BPPN, yakni Lehman Brothers, PT Danareksa, dan PT Bahana tanpa *finansial due dilligence* terlebih dahulu). Namun audit dari Price Waterhouse Coopers setelah dilakukan *finansial due dilligence* ternyata menemukan nilai aset Salim hanya berkisar Rp 12 triliun sampai Rp 20 triliun.⁷²

Penuntasan kasus ini semakin dipersulit dengan adanya penyelesaian yang bersifat politis, ketika DPR membuat kesepakatan dengan pemerintah pada tanggal 1 Nopember 2000 yang berisi:

1. BLBI merupakan kebijaksanaan pemerintah yang diputuskan pada tanggal 3 September 1997;
2. Karena pemberian BLBI berlangsung pada masa krisis, pemberian dan penyelesaiannya tidak menggunakan aturan dalam kondisi normal;
3. Penyelesaian BLBI seyogyanya berpegang pada prinsip optimalisasi pemulihan ekonomi sektor riil, dengan meminimalkan kerugian Negara. Berdasarkan hal tersebut, MSAA dan MRNIA yang merupakan kebijaksanaan politik hukum pemerintah merupakan tindakan yang dapat diterima;
4. Upaya penyelesaian BLBI atau obligasi hendaknya dapat meminimalisasi beban APBN, melalui penarikan obligasi dari BI dan dari bank rekapitulasi.⁷³

Sebagai tindak lanjut dari keputusan politik DPR tersebut, pemerintah kemudian membentuk tim kerja penyelesaian BLBI, yang anggotanya terdiri dari BPK, Menteri Koordinator Perekonomian,

⁷² Fahrudin, Amin. *Drama BLBI Belum Selesai*. 9 Agustus 2004, diunduh dari: <http://antikorupsi.org/docs/rdpbankindonesiadpr08.pdf>

⁷³ Hasan, Adi Putra. (2004). *Wacana Penyelesaian Kebijakan Perbankan Indonesia Di Masa Krisis Dilihat Dari Perspektif Komunikasi Politik (Kasus BLBI)*. Tesis Tidak Diterbitkan. Jakarta: Universitas Indonesia

Departemen Keuangan, Bank Indonesia dan Kejaksaan Agung. Hasil dari tim kerja penyelesaian BLBI tersebut dituangkan dalam bentuk kesepakatan bersama yang ditandatangani 17 Nopember 200 dimana isinya antara lain memuat hal-hal sebagai berikut:

1. BLBI diberikan sebagai kebijaksanaan antara pemerintah dan BI dimasa krisis, untuk menyelamatkan sistem moneter dan perbankan, serta perekonomian secara keseluruhan. Bank sentral bertindak sebagai pelaksana;
2. Dengan mempertimbangkan kemampuan dan keuangan BI, yang menjadi beban BI adalah Rp 24,5 triliun. BI akan menerbitkan surat hutang BI kepada pemerintah dengan persyaratan yang sama dengan surat hutang pemerintah No. SUP-001/MK/1988 dan No. SU-003/MK/1999. Penerimaan bunga atas surat utang yang diterbitkan BI, masuk ke APBN. Dengan penerbitan surat utang ini, maka pemerintah tidak perlu menambah modal BI;
3. Pemerintah tidak akan menarik surat utangnya yang telah diterbitkan dalam rangka pengalihan BLBI dari BI kepada pemerintah, dalam hal ini BPPN. Perikatan hukum yang ada tetap berlangsung tanpa mengurangi, kepastian hukum bagi upaya pemulihan aset oleh BPPN di kemudian hari.⁷⁴

Marwan Batubara, salah satu yang menolak keras kebijakan ini menuntut pemerintah dan aparat penegak hukum untuk mengambil langkah sebagai berikut:

1. Menuntaskan penyelesaian kasus BLBI secara hukum, melalui proses yang objektif, berkeadilan, dan berpihak pada kepentingan publik, serta di sisi lain bebas dari konspirasi, negosiasi-negosiasi rahasia, *deal-deal* politik, dan boncengan kepentingan-kepentingan tertentu yang menjadikan obligor sebagai objek pemerasan belaka;
2. Mencabut Inpres No. 8 Tahun 2002 tentang *release and discharge* dan meninjau ulang seluruh perangkat kebijakan lainnya terkait

⁷⁴ Ibid.

penyelesaian kewajiban BLBI yang tidak adil dan hanya memberi keuntungan dan keringanan sepihak bagi para obligor;

3. Menuntut IMF untuk bertanggung jawab atas manipulasi dan tekanan yang dilakukannya terhadap Pemerintah Indonesia di saat krisis pada tahun 1997, sehingga menyebabkan lahirnya berbagai kebijakan yang justru menghancurkan sendi-sendi perekonomian Indonesia;
4. Menciptakan terobosan untuk mempercepat proses penyelesaian kasus BLBI dengan membentuk Pengadilan Ad-Hoc dan menerbitkan PP atau Perpu yang mengatur pemberlakuan asas pembuktian terbalik bagi pelaku korupsi;
5. Mendesak Jaksa Agung agar segera menuntaskan skandal korupsi BLBI dan menyeret pelaku-pelakunya ke pengadilan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku;
6. Menyita aset dan kekayaan obligor yang hingga kini tidak menyelesaikan kewajibannya;
7. Mengusut tuntas dan mengadili semua pejabat negara yang terlibat dalam berbagai penyimpangan yang terjadi dalam kasus BLBI, mulai dari pembuatan kebijakan, pelaksanaan pengucuran, hingga penggunaan BLBI;
8. Mengupayakan seoptimal mungkin pengembalian uang negara yang telah terkucur melalui BLBI dan berbagai kebijakan penggelontoran uang negara lainnya ke sektor perbankan di saat krisis;
9. Melakukan upaya untuk menghentikan pemberian subsidi bagi pihak perbankan melalui penghentian pembayaran bunga obligasi rekap; Menghentikan divestasi saham-saham pemerintah pada bank-bank rekap, sampai obligasi rekap yang berada pada bank bersangkutan berhasil ditarik seluruhnya oleh pemerintah;
10. Secara khusus, menghimbau para obligor untuk menggunakan hati nuraninya dan mempertanggungjawabkan perbuatannya secara hukum

serta mengembalikan uang negara yang telah dinikmatinya kepada pemerintah.⁷⁵

4.2. Penyelesaian Kasus BLBI

Inpres No. 8 Tahun 2002 merupakan puncak dari berbagai peraturan dan kebijakan pemerintah yang memilih penyelesaian kasus BLBI melalui jalan di luar hukum *out of court settlement*, yaitu dengan memberinya landasan hukum. Inpres tersebut menginstruksikan kepada Menko Perekonomian selaku Ketua Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK), menteri kehakiman dan HAM, Meneg BUMN, Jaksa Agung, Kapolri dan Kepala BPPN untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan bagi penyelesaian pemegang saham dalam rangka penyelesaian seluruh kewajibannya kepada BPPN berdasarkan perjanjian MSAA, MRNIA, dan APU.

Sebagai akibat dari terbitnya Inpres No 8 Tahun 2002, KKSK menerbitkan keputusan yang intinya memberikan keuntungan dan keringanan kepada debitur BLBI, yaitu antara lain keputusan KKSK No 01/K.KKSK/04/2003 mengenai JKPS (Jumlah Kewajiban Pemegang Saham) Reformulasi PKPS APU yang mengurangi beban kewajiban para obligor. Atas dasar inpres ini juga, para debitur dianggap sudah menyelesaikan utangnya, meskipun mereka hanya membayar tunai 30% saja dari total kewajibannya sesuai JKPS dan membayar sisanya dengan sertifikat bukti kepada BPPN kemudian diberikan Surat Keterangan Lunas (SKL). Dengan memegang SKL, mereka yang diperiksa dalam proses penyidikan akan diberikan SP3 dan mereka yang sedang di proses di pengadilan dapat dibebaskan dengan menjadikan SKL sebagai *novum* atau alat bukti baru.⁷⁶

Inpres ini pada intinya memberi putusan bebas bagi obligor BLBI yang telah memenuhi skema penyelesaian utang yang ditentukan pemerintah, meskipun mereka telah melakukan pelanggaran pidana

⁷⁵ Batubara, Marwan. *Skandal BLBI: Ramai-ramai merampok Negara*. Jakarta: Haekal Media Center, 2008.

⁷⁶ Ibid.

sekalipun. Pembayaran kewajiban tersebut merupakan bagian dari proses penyelesaian pada aspek perdatanya yang tidak dapat menghapus tindak pidana yang telah dilakukan. Inpres ini juga dinilai telah melakukan intervensi terhadap kekuasaan yudikatif karena memerintahkan penghentian proses hukum yang sedang berlangsung. Dengan inpres ini presiden menunjukkan sikap lebih mengutamakan upaya pengembalian uang negara dibanding melakukan penegakan hukum secara adil dan konsisten (termasuk pengembalian uang negara) sehingga, inpres ini juga dapat diartikan sebagai bentuk intervensi presiden terhadap otoritas hukum.

Kontroversialnya inpres ini, maka sejumlah pakar, tokoh, dan LSM yang tergabung dalam Koalisi Tolak Pengampunan Konglomerat Pengemplang Utang, mengajukan gugatan *judicial review* ke Mahkamah Agung. Keputusan MA yang diketuai oleh Paulus Efendi Lotulung akhirnya menolak hak uji materi terhadap inpres tersebut. Hal ini pun menimbulkan kontroversi baru karena alasan majelis hakim sangat singkat dan kurang memadai. Meski kontroversial kita harus menghormati putusan MA tersebut, meskipun dengan berat hati.

4.3. Perkembangan Kasus BLBI

Menurut Arief T. Surowidjojo dari Masyarakat Transparansi Indonesia, kebijakan *release and discharge* dari pemerintah hanya boleh diberlakukan untuk kasus kejahatan perbankan, bukan untuk kasus lain. Kebijakan ini bisa berlaku untuk semua kejahatan korupsi bila memang pemerintah berkemauan untuk rekonsiliasi besar-besaran dan membebaskan semua koruptor asal harta negara kembali. "Tidak boleh untuk kasus lain, kecuali kalau pemerintah mau rekonsiliasi besar-besaran untuk semua koruptor,"katanya.⁷⁷

Hal yang sama juga dijelaskan oleh Oey Hoey Tiong, penasehat hukum eksekutif BI. Menurutnya, akibat pemerintah dalam hal ini Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) tidak tegas menjalankan

⁷⁷ Yuliasuti, Dian. *Tak Mudah Tarik Uang Koruptor Dari Luar Negeri*. Tempointeraktif, Jumat, 16 September 2005. Diunduh dari: www.tempointeraktif.com/share/?...

perjanjian MSAA, maka meskipun ada *release and discharge* bagi penandatanganan MSAA, kalau obligor lalai melaksanakan kewajiban dalam MSAA, maka *release and discharge* dapat batal. Namun, untuk mengajukan pembatalan, BPPN terlebih dahulu harus mengajukannya ke pengadilan. BPPN tidak berani melakukan itu karena terlalu banyak persoalan hukum dalam MSAA. Inilah mungkin jalan tidak enak yang harus diambil pemerintah (BPPN) karena tidak bersikap tegas terhadap penyelesaian BLBI.⁷⁸

Oleh karena itu, penyelesaian kasus ini memang membutuhkan kerjasama banyak pihak yang meliputi: *Pertama* butuh keseriusan pemerintah. Jika Pemerintah serius untuk menyelesaikan kasus ini, sebaiknya langkah pertama yang harus dilakukan adalah dengan menerbitkan inpres baru yang membatalkan inpres tentang *release and discharge*. Pembatalan inpres itu menjadi pintu masuk bagi pihak penyidik untuk memeriksa semua pengemplang utang BLBI yang dinilai tidak kooperatif. Kemudian pihak penyidik juga harus mengkaji ulang aset-aset debitor BLBI yang telah mendapatkan keterangan lunas dan dihentikan penyidikannya (SP3). Hal itu dikarenakan, banyak aset yang diserahkan debitor BLBI kepada pemerintah nilainya digelembungkan sehingga harga jualnya tidak akan mampu memenuhi kewajibannya. Bahkan, tidak mustahil aset yang dijaminan adalah aset bodong yang tidak bernilai sama sekali.

Kedua, KPK harus ambil alih. Sudah sepuluh tahun penanganan kasus BLBI ditangani oleh Kejaksaan Agung, tetapi yang jawabnya selalu SP3. Dari jaman MA Rahman menjabat Jaksa Agung sampai Hendarman Supandji sudah lebih dari sepuluh orang tersangka korupsi BLBI terhenti karena surat sakti tersebut. Alasannya pun sama yaitu para obligor tersebut telah mengantongi surat keterangan lunas (SKL) yang dikeluarkan BPPN berdasarkan Inpres No 8/2002, sehingga kasus ini dapat dikategorikan sebagai *out of court settlement*, diselesaikan diluar pengadilan dan menghentikan semua proses hukum yang sedang berjalan.

⁷⁸ Hukumonline, *Oey Hoey Tiang: Tidak Ada Jalan Enak Selesaikan BLBI*, diunduh dari: <http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=5197&cl=Wawancara>

Ketiga, Dorongan politik dari DPR dengan Hak angketnya. Penggunaan Hak Penyelidikan DPR untuk mengungkap korupsi BLBI dapat dijadikan sinyal kepada pemerintah terhadap buruknya penanganan kasus ini. Selain nilainya yang fantastis, lama dan lambannya penyidikan kasus ini menjadi sebab utama. DPR harus serius juga memanfaatkan hak angket ini dalam kerangka pemberantasan korupsi. DPR harus konsisten dan tak kenal kompromi, jangan sampai berhenti di tengah jalan karena adanya pihak-pihak yang berkepentingan untuk gagalnya pengusutan kasus ini.⁷⁹

Namun, sebelum ada jalan keluar lain yang lebih memberi kepastian hukum pada proses yang sedang berjalan, semua pihak harus menerima keputusan pemerintah untuk menyelesaikan kasus ini dengan caranya sendiri. Sistem penyelesaian sengketa yang diinginkan dunia bisnis adalah sistem penyelesaian yang sederhana, cepat, dan biaya ringan atau *informal procedure and can be put in motion quickly*. Dalam arti, penyelesaian sengketa tetap berada dalam jalur sistem yang formal dan dibenarkan hukum. Sebenarnya sistem penyelesaian sengketa sederhana, cepat, dan biaya murah telah disebutkan sebagai asas dalam peradilan di Indonesia, pasal 4 ayat (2) Undang-undang nomor 4 Tahun 2004 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Jadi secara teoritis, tuntutan dunia bisnis yang menghendaki penyelesaian sengketa secara *informal procedure and can be put in motion quickly*, sudah tertampung dalam perundang-undangan Indonesia. Namun dalam kenyataan, asas itu langsung berhadapan dengan sistem upaya hukum dalam berbagai bentuk. Kita mengenal upaya hukum biasa yaitu banding, dan kasasi, juga berhadapan dengan upaya hukum luar biasa yaitu Peninjauan Kembali (PK). Akibatnya asas ini menjadi buyar hancur berantakan, dan penyelesaian sengketa menjadi formalistik, panjang, dan berbelit, memakan waktu yang lama, yang terjadi dalam kenyataan adalah buang waktu percuma, dan penyelesaian sengketa menjadi mahal.⁸⁰

⁷⁹ Op. cit. Hasan.

⁸⁰ Harahap, Yahya. (1997). *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka tidak heran dicarilah suatu alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang mengandung asas sederhana, cepat, dan biaya ringan, oleh lembaga yang diterima dan disepakati masyarakat yaitu, *Alternative Dispute Resolution* (ADR) atau alternatif penyelesaian masalah.

