

## MSAA DAN MRNIA BAGI *RECOVERY* DANA BLBI: SEBUAH JALAN KELUAR ATAU “JALAN UNTUK KELUAR”

---

Tri Widya Kurniasari<sup>1</sup>

### Abstract

*In performing its task to recovery, BPPN has an authority to manage assets guaranteed by debtors who have got BLBI after the monetary crisis in 1997. BPPN also has an authority to sell assets of debtors who have signed Master Settlement and Acquittion Agreement (MSAA) or Master Refinancing and Note Issuance Agreement (MRNIA). Both are the instruments, offered by BPPN as a recovery procedure. The assets can be sold directly by either BPPN or its representatives. Generally speaking, BPPN creates a holding company to manage the selling of assets of each organization group, who have signed the MSAA/MRNIA.*

*However, many debtors of BLBI use these instruments as a way to escape their responsibility to return BLBI. This is caused by, among others, release and discharge clausuls in those agreement. It indicates that there is still the weaknesses in those agreement. Therefore, it must reviewed to make its clear.*

*This article attempts to analyze those agreement, not only their status in the public and private law in this country but also the advantaged value of those agreement in the economic sector. In fact, those agreement can be the out of court settlement in the private law only but can't abolish the demand in the public law.*

**Keywords:** MSAA, MRNIA, Dana BLBI, BPPN

### Pendahuluan

Tertangkapnya Dirut Bank Umum Servitia David Nusa Wijaya di San Fransisco, salah satu debitor dana BLBI, menimbulkan banyak

---

<sup>1</sup> Peneliti pada Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) LIPI.

pertanyaan bagi kalangan hukum dan perbankan. Hal ini disebabkan alasan David melarikan diri ke luar negeri karena adanya perlakuan tidak adil dari Pemerintah pada masa itu. Setelah asetnya dipindahtangankan ke BPPN, ternyata tidak dihitung sebagai *recovery*. Bahkan hasil penjualan aset yang dijaminakan itu berada jauh di bawah nilai aset yang sesungguhnya.

David dan beberapa debitor nakal dana BLBI lainnya pada tahun 1999 telah menandatangani perjanjian dengan BPPN dalam rangka Program Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS). Instrumen penyelesaian utang tersebut dikenal dengan nama *Master Settlement and Acquitition Agreement* (MSAA) dan *Master Refinancing and Note Issuance Agreement* (MRNIA). Keduanya merupakan bentuk *agreement* yang diambil Pemerintah dengan beberapa pertimbangan, antara lain yaitu:

1. Semaksimal mungkin menggunakan *out of court settlement*,
2. Rekomendasi IMF dan World Bank agar Pemerintah mengutamakan pendekatan ini,
3. Pemberian insentif *release and discharge* agar kedua pihak dapat berkonsentrasi terhadap proses *settlement* secepat mungkin,
4. Unsur dokumentasi hukum melalui Akta Pengakuan Utang (APU),
5. *Equity Base* yang lebih pasti dan konkret melalui penyerahan aset,
6. Mendukung upaya keberlanjutan pada sektor perbankan dan sektor riil dengan mentransfer sebagian “*negative factors*” pada bank kepada pemegang saham pengendali.

Pada kenyataannya setelah menandatangani kedua bentuk *agreement* tersebut di atas, proses pengembalian dana BLBI justru semakin berbelit-belit dan menimbulkan masalah baru. Para obligor tersebut merasa diperlakukan tidak adil dan dibohongi oleh Pemerintah. Sementara Pemerintah juga berdalih bahwa para debitor itu tidak hanya “nakal” tapi juga “mengakali” Pemerintah.

Melihat kenyataan yang terjadi di lapangan, maka perlu ditinjau lebih dalam makna dan tujuan sebenarnya dari kedua bentuk perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah itu. Sebab bukan tidak mungkin masyarakat yang selama ini telah mencap para debitor tersebut sebagai koruptor, sesungguhnya tidak mengetahui sama sekali fungsi dari kedua

bentuk perjanjian tersebut. Sedangkan bagi kalangan debitor itu sendiri kondisi ini dirasakan sangat dilematis. Sebagian besar dari mereka merasa telah dikorbankan oleh Pemerintah pada masa itu, yang beberapa orang diantaranya juga ikut menikmati kucuran dana BLBI. Bahkan mereka juga ada yang terbukti telah menggelapkan hasil penjualan aset negara melalui BPPN, lembaga negara yang menjadi kunci dari seluruh permasalahan ini.

Dalam artikel ini akan dibahas mengenai latar belakang lahirnya MSAA/MRNIA, sejak mengucurnya dana BLBI dan terjadinya penyimpangan BMPK akibat kesalahan BI, terbentuknya BPPN sebagai lembaga independen yang melakukan *recovery* piutang negara, lahirnya konsep MSAA/MRNIA sebagai instrumen *recovery*, hingga larinya debitor ke luar negeri akibat perbedaan persepsi mengenai MSAA/MRNIA itu sendiri. Artikel ini juga akan menganalisa kedudukan MSAA/MRNIA, baik dari segi ekonomi maupun dari segi hukumnya.

### **Kronologi Kasus BLBI**

Pertengahan tahun 1997 terjadi krisis perbankan global yang melanda dunia. Krisis yang dimulai dari Amerika Serikat menimbulkan efek yang sangat hebat ke Eropa dan Asia Tenggara, khususnya Indonesia. Berdasarkan jumlah bank yang harus dilikuidasi, obligasi yang dikeluarkan untuk rekapitalisasi, dan portofolio kredit macet (NPL)<sup>2</sup>, maka Indonesia adalah negara yang mengalami krisis perbankan terparah di Asia Tenggara. Hal ini juga diindikasikan oleh nilai tukar rupiah terhadap dollar AS yang merosot tajam hingga mencapai angka Rp.15.000,00 per dollar, menurunnya ekspor impor, sektor riil yang lesu, dan bertambahnya jumlah pengangguran. Fundamental ekonomi yang rentan serta kelemahan dalam pengawasan dan supervisi perbankan menjadi katalisator jatuhnya pilar perekonomian Indonesia.

Untuk mengatasi krisis ekonomi itu maka Pemerintah dan Bank Indonesia (BI) mengambil sejumlah langkah, antara lain memperluas rentang intervensi dari 8% menjadi 12%, melepas sistem kurs terkendali

---

<sup>2</sup> Djajanto, Pandu, MSAA Sebagai Salah Satu Solusi Penyelesaian Masalah Perbankan, Yogyakarta, 12 Oktober 2001, Hal. 1

(*managed floating*), dan mengembangkan nilai rupiah (*free floating*). Selain itu BI juga melakukan pengetatan likuiditas dan menaikkan suku bunga SBI dan juga menghentikan pembelian surat berharga pasar uang (SBPN) dari bank-bank.<sup>3</sup> Ironisnya kebijakan tersebut justru memicu kepanikan masyarakat, terjadi pembelian dollar AS secara besar-besaran, tingkat suku bunga dan deposito melonjak mencapai 60%. Sementara sektor riil yang menjadi debitur mengalami kesulitan keuangan. Kondisi ini terjadi pada Juli hingga Agustus 1997.

Langkah-langkah tersebut di atas untuk memberi ruang gerak yang lebih luas pada pengendalian moneter dan menyelamatkan cadangan devisa. Dengan suku bunga SBI yang tinggi, maka diharapkan dapat menjadi perangsang bagi masyarakat untuk menyimpan uangnya di bank. Uang tersebut nantinya dapat dimanfaatkan lagi guna menunjang perekonomian bangsa melalui pemberian kredit bank bagi para nasabahnya.

Pada tanggal 3 September 1997 Pemerintah mengadakan Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekonomi Keuangan dan Pengawas Perbankan (Ekuwasbank) Dan Prodis dan menghasilkan kebijakan moneter, yaitu Presiden memerintahkan kepada Menteri Keuangan Mar'ie Muhammad dan Gubernur BI, J. Soedrajat Djwandono, untuk memantau dan membantu bank-bank yang sehat tapi kesulitan likuiditas agar melakukan merger atau mengakuisisi bank-bank yang kurang sehat. Bila hal ini tidak berhasil maka bank tersebut dilikuidasi sesuai peraturan demi mengamankan dana deposan. Adapun dasar pertimbangannya adalah:

- Banyak bank yang mengalami kesulitan sejak awal 1997
- Sedapat mungkin likuidasi bank dilakukan setelah Pemilu 1997 dan bila memang benar-benar diperlukan saja,
- Pada saat itu BI masih bagian dari Departemen Keuangan sehingga perlu adanya koordinasi antara keduanya.

Memasuki bulan Oktober 1997, akibat nilai tukar rupiah terus merosot maka kondisi perekonomian Indonesia semakin memburuk. Hal inilah yang kemudian memaksa Pemerintah untuk meminta bantuan finansial pada IMF dan sekaligus upaya meningkatkan kembali kepercayaan luar negeri dalam mengatasi krisis moneter di Indonesia.

---

<sup>3</sup> Kompas, Jumat 17 Maret 2000

Maka pada tanggal 30 Oktober 1997 melalui *Letter of Intent (LoI)* dari Pemerintah RI kepada IMF, disepakati paket bantuan IMF sebesar US\$ 40 Miliar termasuk US\$ 17 Miliar bantuan dari pemerintah negara-negara lain (*Second Line of Defence*).

Paket IMF tersebut memiliki pokok-pokok tujuan yang harus dijalankan oleh Pemerintah RI dalam hal penggunaannya, yaitu:

- Restrukturisasi perbankan,
- Restrukturisasi perekonomian yang terarah pada mekanisme pasar,
- Pengetatan likuiditas, dan
- Kenaikan tingkat suku bunga.

Konsekuensinya pada tanggal 1 November 1997 BI melikuidasi 16 bank swasta. Akibatnya terjadi *rush* pengambilan simpanan nasabah bank-bank swasta nasional ke bank pemerintah atau bank asing. Kondisi ini mendorong bank-bank swasta itu meminta bantuan likuiditas BI dalam kapasitasnya sebagai *lender of last resort*. Untuk mencegah terjadinya keruntuhan sistem moneter nasional maka BI pun memberikan *rescue* dana talangan senilai Rp.23 Triliun dan inilah yang merupakan BLBI pertama. BLBI ini didukung pula oleh *technical assistance* dari IMF.

Istilah BLBI atau Bantuan Likuiditas Bank Indonesia sebenarnya secara resmi digunakan oleh BI dalam bulan Maret 1998 dan merupakan semua fasilitas BI bagi perbankan di luar Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI). KLBI adalah kredit yang disalurkan oleh BI melalui perbankan bagi sektor-sektor usaha yang diprioritaskan oleh Pemerintah. Pada Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, KLBI diatur dalam Pasal 74 dan lebih dikenal dengan Kredit Program. Sedangkan BLBI sebagai fasilitas non-program dan lebih merupakan respon atas kesulitan likuiditas perbankan. Antara BLBI dan KLBI terdapat perbedaan yang secara analitis dapat dilihat, yaitu dalam hal pengambilan inisiatif. BLBI merupakan inisiatif bank yang membutuhkan bantuan likuiditas dan bukan inisiatif pemerintah untuk ikut serta membiayai program prioritas pada KLBI. Suku bunga BLBI juga berbeda dengan KLBI karena pada KLBI diberikan subsidi, sedangkan BLBI dikenakan suku bunga “penalty” di atas suku bunga pasar.

Secara garis besar BLBI terdiri dari 5 jenis fasilitas, yaitu:

1. Fasilitas untuk mempertahankan kestabilan sistem pembayaran (diskonto I dan II),
2. Fasilitas untuk operasi pasar terbuka (SBPUK),
3. Fasilitas dalam rangka penyehatan (Kredit Likuidasi Darurat/KLD dan Kredit Subordinasi/SOL),
4. Fasilitas untuk mempertahankan stabilitas sistem perbankan,
5. Fasilitas untuk membayar kewajiban luar negeri dan penjaminan Pemerintah.<sup>4</sup>

Langkah ini diambil berdasarkan undang-undang yang berlaku pada masa itu, yaitu Pasal 27 (2) b Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang berbunyi:

“Menyelamatkan kelangsungan usaha bank”,

dan Pasal 32 (3) Undang-Undang No.13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, yaitu:

“Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas pokoknya dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat”

Pada umumnya penerima BLBI adalah bank-bank milik Group Company yang pemegang sahamnya adalah orang-orang yang secara pribadi dekat dengan Presiden Soeharto atau pejabat negara pada masa itu. Seluruhnya berjumlah 69 bank yang terdiri dari:

- Bank Take Over (BTO) sebanyak 4 bank,
- Bank Beku Operasi (BBO) sebanyak 10 bank,
- Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) sebanyak 39 bank, dan
- Bank Dalam Likuidasi (BDL) sebanyak 16 bank.

BLBI itu sendiri diberikan pada bank-bank tersebut dengan alasan adanya kekhawatiran likuidasi bank dapat mengganggu stabilitas sistem perbankan dan sistem pembayaran. Selain itu karena bank yang “sakit”

---

<sup>4</sup> BLBI, Center For Financial Policy Studies, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000

berada dalam program “*rescue*” BI, sehingga wajib dibantu untuk kelangsungan program perbaikan perbankan.

Dalam perkembangannya ternyata penggunaan BLBI oleh bank-bank swasta itu tidak sesuai pada tujuan awalnya, yaitu sebagai dana talangan (*bail out*) kebutuhan penarikan dana nasabah. Sebaliknya menurut hasil penyidikan Kejaksaan, BLBI telah diselewengkan pemilik bank untuk berbagai keperluan seperti membayar utang perusahaan, menambah modal perusahaannya di luar negeri, (termasuk *capital flight*), spekulasi valas di bursa saham, bahkan meminjamkan dana BLBI kepada bank-bank swasta lainnya yang masih membutuhkan dana talangan tambahan. Untuk mengatasi hal tersebut, pada tanggal 27 Januari 1998 Presiden Soeharto menetapkan Keppres No. 27 Tahun 1998 tentang Pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang mempunyai tugas, yaitu:

1. Melakukan pengadministrasian jaminan yang diberikan Pemerintah pada bank umum,
2. Melakukan pengawasan, pembinaan, dan upaya penyehatan termasuk restrukturisasi bank yang oleh BI dinyatakan tidak sehat,
3. Melakukan tindakan hukum lain yang diperlukan dalam rangka penyehatan bank yang tidak sehat.

Dalam menjalankan tugasnya, BPPN mempunyai beberapa kewenangan berdasarkan Keppres No.34 Tahun 1998, yaitu:

1. Meminta pernyataan bank dalam penyehatan untuk mentaati persyaratan-persyaratan praktek perbankan yang sehat dan peningkatan kinerja bank,
2. Memantau, mengamankan, dan merestrukturisasi kekayaan dari bank dalam penyehatan,
3. Mengambil langkah-langkah apapun yang diperlukan terhadap pihak manapun yang berkaitan dengan kekayaan bank dalam penyehatan, dan
4. Menetapkan kewajiban pembayaran tambahan modal setor kepada pemegang saham.

Dengan demikian maka terjadilah pengalihan piutang BLBI kepada BPPN. Dalam rangka pelaksanaan tugas penagihan kepada pemilik bank-bank swasta penerima BLBI (sekaligus pelanggar Batas Minimum

Penerima Kredit/BMPK) pun mulai menjalankan program penyehatan perbankan nasional yang dijabarkan menjadi 3, yaitu:

1. Menyehatkan bank-bank yang dialihkan ke BPPN,
2. Merestrukturisasi aset, dan
3. Menagih dana pemerintah di perbankan.

Seiring dengan keberadaan BPPN, jumlah BLBI pada akhir 1998 telah mencapai angka lebih dari Rp.140 Triliun. Bahkan pada April 1998 terjadi *rush* besar-besaran. Sementara bank-bank penerima BLBI mulai menunjukkan sikap non-kooperatif dengan tidak membayar bunga BLBI dan cicilan pokoknya. Keadaan ini memaksa Pemerintah yang harus menanggung sebagian jumlah BLBI, akhirnya membebankan lagi kepada masyarakat melalui APBN. Sedangkan tanggung jawab BI hanya Rp.24,5 Triliun sehingga mengakibatkan selisih atas hasil penjualan aset-aset yang dikuasai BPPN juga harus ditanggung oleh APBN.

Untuk mengatasi itu semua maka pada September 1998 BPPN melakukan suatu terobosan baru dalam rangka Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS). Penyelesaian dilakukan melalui jalur perdamaian (*out of court settlement*) karena dirasakan lebih efektif dan efisien dibanding dengan penggunaan jalur pengadilan (*court settlement*). Instrumen penyelesaian utang antara pemegang saham pengendali bank penerima BLBI (debitor/obligor) itu adalah *Master Settlement and Acquitition Agreement (MSAA)* dan *Master Refinancing and Note Issuance Agreement (MRNIA)*.

### **MSAA dan MRNIA**

Dalam kurun waktu 1997-1998 tidak ada kepastian dalam pelaksanaan PKPS karena kurangnya koordinasi antara instansi yang menangani masalah keuangan dan aparat penegak hukum. Hal ini mengakibatkan terjadinya kerancuan prioritas penyelesaian, baik secara komersial maupun secara hukum. Hingga kurun waktu tersebut sesungguhnya belum ada kebijakan yang konsisten dalam program PKPS, namun bila melakukan penyelesaian secara hukum juga belum tentu membuahkan hasil yang maksimal. Bahkan kemungkinan dapat menghambat restrukturisasi dan pengembalian uang negara.

MSAA/MRNIA dipandang cukup efektif meskipun masih belum optimal.

MSAA adalah *agreement* yang ditandatangani oleh pemegang saham bank penerima BLBI dan pelanggar BMPK apabila aset yang diserahkan dan atau dimiliki oleh pemegang saham pengendali dianggap cukup untuk melunasi seluruh utang/kewajibannya. Sedangkan MRNIA adalah *agreement* yang ditandatangani oleh pemegang saham bank penerima BLBI yang dianggap tidak cukup untuk menutup seluruh kewajibannya sehingga mereka harus memberikan jaminan pribadi (*personal guarantee*). Hal inilah yang di kemudian hari menjadi kontroversi dan pernah digugat oleh ahli hukum Kartini Mulyadi dan Fred Tumbuan yang menilai adanya diskriminasi terhadap para debitor BLBI. Selain itu muncul pula pertanyaan siapa yang akan menanggung utang penandatanganan MSAA seandainya aset yang diserahkan ternyata tidak mencukupi jumlah yang harus dibayar sedangkan pada MSAA ada *personal guarantee*.

Penggunaan MSAA/MRNIA merupakan keputusan Pemerintah yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan meskipun tidak memiliki dasar hukum. Namun BPPN dan Pemerintah memandang MSAA/MRNIA merupakan instrumen perdata yang tunduk pada hukum perdata positif, yaitu Pasal 1338 KUH Perdata sehingga *agreement* itu sendiri menjadi undang-undang bagi penandatangannya (*asas pacta sunt servanda*).

Dilihat dari alurnya, maka MSAA/MRNIA sebagai akibat dari penyaluran BLBI yang menjadi penyebab terjadinya BMPK. Setelah dialihkan oleh BI ke BPPN terjadilah subrogasi terhadap bank dan setelah dialihkan maka tagihan BPPN kepada Group Company atau pemegang saham pengendali (PSP). PSP inilah yang menandatangani *agreement* sesuai jumlah aset yang dijamin.

Dalam melaksanakan *agreement* ini BPPN membentuk *holding company*. *Holding company* ini melakukan penjualan aset dan hasilnya akan dihitung sebagai *recovery*. Ada 7 *holding company* yang dibentuk untuk melakukan penjualan aset beberapa PSP, yaitu:

**Tabel 1**  
**Kesepakatan Pemegang Saham dengan Pemerintah**  
**(Posisi 30 Mei 1999)**

<b>Bank</b>	<b>Pemegang Saham</b>	<b>Nama Holdco</b>	<b>Jumlah Perusahaan</b>	<b>Bentuk Kesepakatan</b>
BCA	Salim Group	Holdiko Perkasa	108	MSAA
BDNI	Sjamsul Nursalim	Tunas Sepadan Investama	12	MSAA
BUN	Bob Hasan	Kiani Wirdha	30	MSAA
BUN	Kaharudin Ongko	Arya Mustika MA	-	MRNIA
Danamon	Usman Admadjaja	Bantala Kartika Abadi	16	MRNIA
Modern	Samadikun Hartono	Cakrawala Gita Pratama	10	MRNIA
Surya	Sudwikatmono		6	MSAA
Hokindo	Hokiarto	Hoswarya Persada	8	MRNIA
RSI			4	MSAA

Sumber: BPPN

Ada beberapa perbedaan antara MSAA dan MRNIA dalam program PKPS dengan parameter sebagai berikut:

1. Nilai aset MSAA cukup untuk membayar total utang, sedangkan nilai aset MRNIA tidak mencukupi.
2. Pada MSAA *hold back* aset disiapkan untuk menutupi kekurangan aset, pada MRNIA yang menanggung kekurangan nilai aset adalah pemegang saham.
3. Pada MSAA tidak ada *personal guarantee*, sedangkan pada MRNIA dibutuhkan adanya *personal guarantee*.
4. Pada MSAA ada *management company* dan *management contract*, sebaliknya pada MRNIA keduanya tidak ada.

5. Pada MSAA *asset disposal* atas pertimbangan BPPN, sedangkan pada MRNIA *asset disposal* ditentukan oleh pemegang saham.
6. Resiko pasar dan komersial pada MSAA ditanggung oleh BPPN, sedangkan pada MRNIA ditanggung oleh pemegang saham.<sup>5</sup>

Secara garis besar kewajiban pemegang saham dalam MSAA hanya sebatas pernyataan dan jaminan yang disepakati dengan Pemerintah, dalam hal ini diwakili oleh BPPN. Sedangkan dalam MRNIA kewajiban pemegang saham sampai dengan jaminan pribadi atau melalui mekanisme *personal guarantee*. Dari keduanya juga bisa disimpulkan bahwa debitor yang menandatangani MSAA memiliki beberapa keistimewaan dibanding debitor penandatanganan MRNIA. Misalnya aset yang diserahkan dalam MSAA merupakan mekanisme penyelesaian kewajiban (*asset settlement*) sedangkan dalam MRNIA aset yang diserahkan merupakan jaminan. Selain itu dalam MSAA debitor tidak dikenakan tingkat bunga, sedangkan mekanisme pembayaran dengan MRNIA dikenakan bunga sebesar 20% per tahun.

Pada dasarnya bagi BPPN sendiri kedua bentuk *agreement* tersebut memiliki nilai lebih dalam rangka restrukturisasi dan penagihan. Dengan adanya MSAA dan MRNIA maka BPPN memiliki sarana untuk mengontrol aset yang ada dan menjualnya. Selain itu BPPN juga dapat secara leluasa melakukan penilaian secara independen serta mengontrol langsung kegiatan *holding company*. Bahkan dalam MRNIA *personal guarantee* dapat menjadi dasar bagi BPPN dalam menekan pemegang saham untuk menutupi kekurangan utangnya bila ternyata memang nilai seluruh aset yang dijamin tidak dapat untuk membayar jumlah total utangnya.

Namun di sisi lain MSAA dan MRNIA juga memiliki kekurangan yang memang di kemudian hari menimbulkan masalah baru, baik bagi Pemerintah maupun bagi aparat penegak hukum di Indonesia. Dalam MSAA para pemegang saham dapat lolos dari tuntutan pidana dan dalam MRNIA *personal guarantee* tidak bernilai banyak secara ekonomi. Sementara penilaian BPPN itu sendiri juga memakan waktu yang lama dan biaya yang cukup besar. Apalagi *holding company* hanya memiliki saham tapi tidak mengelola secara mutlak karena bekerja sesuai perintah BPPN. Jadi secara keseluruhan kedua bentuk *agreement* ini bukanlah suatu solusi terbaik bagi *recovery*

---

<sup>5</sup> BLBI: Megaskandal Ekonomi Indonesia, Humanika, Jakarta, 2001

piutang negara. Apalagi dengan berjalannya waktu terbukti banyak debitor kelas kakap yang melarikan diri keluar negeri untuk menghindari jeratan hukum.

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati ada 12 debitor BLBI yang menerima Surat Keterangan Lunas (SKL) berdasarkan Inpres No.8 Tahun 2002 tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitor Yang Telah Melaksanakan Kewajibannya Atau Tindakan Hukum Kepada Debitor Yang Tidak Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham atau *Release and Discharge* (R&D). SKL tersebut lalu menjadi dasar hukum bagi Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) yang dikeluarkan oleh Kejaksaan Agung. SKL ini pun tidak terbatas pada debitor penandatanganan MSAA dan MRNIA saja tapi juga penandatanganan APU.

Banyak kejanggalan yang dapat ditangkap oleh kasat mata masyarakat dengan lahirnya Inpres tersebut. Istilah pilih tebang bagi para debitor itu mengindikasikan adanya *personal approach* terhadap Pemerintah pada masa itu. Para debitor tersebut adalah Hendra Liem (Bank Budi Internasional), The Nin King (Bank Danahutama), Ibrahim Risjad (Bank RSI), Sudwikatmono (Bank Surya), Siti Hardijanti Rukmana (Bank Yakin Makmur), Anthony Salim (BCA), Suparno Adijanto (Bank Bumi Raya), Mulianto Tanaga dan Hadi Wijaya Tanaga (Bank Indotrade), Philip S.Widjaja (Bank Mashill), Ganda Eka Handria (Bank Sanho) dan yang paling kontroversial adalah Sjamsul Nursalim. Bagaimana tidak, Bos Gajah Tunggal Group dan Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI) ini melarikan diri ke luar negeri setelah divonis penjara. Hal ini telah dilakukan pula oleh para debitor BLBI yang telah atau tengah menjalani proses hukum pidana.

Berangkat dari kondisi di lapangan yang sangat mencoreng wajah hukum di Indonesia ini, terutama dalam rangka memberi jaminan kepastian hukum bagi para calon investor asing, sangatlah bijaksana mengkaji ulang MSAA dan MRNIA dari berbagai aspek yang ada. Hal ini semata-mata untuk melihat celah hukum yang telah dimanfaatkan oleh para debitor BLBI tersebut, atau justru sebaliknya oleh oknum pejabat negara dan aparat penegak hukum pada masa itu.

## MSAA/MRNIA dalam Sistem Hukum di Indonesia

BLBI tidak terlepas dari krisis ekonomi-moneter pertengahan tahun 1997, terutama sejak Pemerintah mengambil sejumlah langkah di sektor perbankan, seperti memperluas rentang intervensi suku bunga jual/beli dari 8% menjadi 12% dan mengembangkan nilai rupiah pada Agustus 1997. Kebijakan uang ketat (*tight money policy*) mengakibatkan terjadinya *negative spread*, yaitu suku bunga dana lebih tinggi dari suku bunga kredit. Sementara itu terjadi *rush* besar-besaran dan ini semakin memperburuk kondisi bank-bank swasta yang diberitakan “sakit”. Hingga akhirnya terjadi likuidasi terhadap 16 bank swasta dan inilah awal mengucurnya BLBI sebagai dana talangan.

Secara makro ekonomi, dampak BLBI tidak terlalu signifikan karena dana BLBI hanya beredar pada sektor financial dan tidak ke sektor riil. Secara teknis BLBI masuk dalam utang perbankan pada BI tanpa dampak secara langsung pada masyarakat. Persoalannya adalah bahwa munculnya kebijakan BI yang menaikkan suku bunga menjadi sangat tinggi sekaligus menguatkan BLBI. Awalnya Pemerintah berharap dengan suku bunga yang tinggi maka rupiah akan kembali ke BI sehingga dana BLBI semakin menurun. Namun yang terjadi sebaliknya, kebijakan ini justru mematikan sektor riil dan perbankan.

Secara mikro, banyak pihak yang mempermasalahkan kriteria apa yang menjadi standar jumlah pemberian BLBI pada tiap-tiap bank penerimanya. Hal ini disebabkan karena bank swasta yang besar serta dinilai masyarakat awam “sehat” justru mendapat BLBI yang jumlahnya lebih besar bila dibandingkan bank yang memang benar-benar “sakit”. Menurut BI, dasar filosofi pembedaan BLBI ini adalahantisipasi keadaan terhadap bank besar yang mungkin semula “sehat” akan menghadapi masalah likuiditas yang lebih berat. Hal itu didukung pula dengan semakin menurunnya kepercayaan luar negeri terhadap perbankan Indonesia. Banyak L/C yang diterbitkan oleh bank swasta nasional maupun bank pemerintah kita yang ditolak oleh bank di luar negeri.

Kunci dari lahirnya BLBI ini adalah persetujuan saldo debit pada rekening bank di BI yang semakin hari semakin *overdraft* (Sumber: BI Tahun 1997-1998). Sayangnya keadaan ini dimanfaatkan oleh PSP yang menggunakan BLBI untuk menyelamatkan perusahaan-perusahaan mereka yang lain. BLBI yang mengucur tanpa kriteria yang jelas ini justru memberi peluang baru terjadinya pelanggaran BMPK,

yang akhirnya memaksa Pemerintah untuk membentuk BPPN sebagai badan khusus yang bertugas melakukan *recovery* dan penagihan piutang negara. Disinilah awal mulanya peranan MSAA dan MRNIA (yang diharapkan) sebagai instrumen penyelesaian kasus BLBI.

Kedua bentuk *agreement* tersebut pada perkembangannya telah menciptakan permasalahan di bidang hukum. Bahkan sejak konsep awalnya, baik MSAA maupun MRNIA telah mengindikasikan akan terjadinya masalah hukum di kemudian hari. Panitia Kerja (Panja) BLBI yang dibentuk oleh DPR RI pada masa itu pun telah menyimpulkan bahwa selain BLBI tidak dilakukan melalui mekanisme yang transparan dan memberi peluang pengalihan alokasinya, keberadaan MSAA dan MRNIA juga tidak efektif dan efisien.

Laporan hasil kerja Panja BLBI itu semakin menguatkan dugaan Komisi IX DPR RI yang mencurigai bahwa MSAA/MRNIA merupakan konspirasi politik yang melibatkan pejabat tinggi negara, konglomerat, dan pihak asing. Terbukti dengan adanya 2 kejanggalan dalam proses lahirnya MSAA/MRNIA, yaitu:

1. Konsep MSAA/MRNIA disusun dalam Bahasa Inggris oleh konsultan asing, sementara pihak BPPN tinggal menjalankan rancangan yang sudah disusun itu,
2. Konsep MSAA/MRNIA sudah disusun sejak Februari 1998 padahal rush besar-besaran yang menimpa BCA (debitor BLBI yang terbesar jumlahnya) baru pada bulan April 1998.

Bila dikaitkan dengan Surat Mensesneg Moerdiono pada Gubernur BI, 26 Desember 1997, yang meminta Bank Sentral mengatasi kesulitan likuiditas sejumlah bank (termasuk BCA) serta jawaban Gubernur BI J. Soedradjad Djiwandono bahwa permintaan akan segera dijalankan, maka hal ini cukup menjadi dasar adanya konspirasi politik tersebut.<sup>6</sup>

MSAA/MRNIA awalnya sebagai mekanisme program penjaminan seluruh aset bank penerima BLBI untuk mengurangi resiko tidak terbayarnya BLBI pada April 1998 (Likuidasi II) pasca rush pada BCA. Dengan menjaminkan asetnya ke tangan BPPN, debitor diharapkan untuk bersungguh-sungguh berusaha melunasi utangnya pada negara. Namun mengapa setelah menandatangani MSAA/MRNIA mereka justru berhenti membayar bunga dan cicilan pokoknya pada BI?

---

<sup>6</sup> Ibid, hal.59

Bahkan banyak yang melarikan diri ke luar negeri dengan alasan berobat?

Dalam MSAA/MRNIA terdapat *Release and Discharge clausul* yang pada dasarnya hanya sebagai *sweetener* (pemanis) saja agar para debitor BLBI mau menyerahkan asetnya sebagai jaminan selama mereka belum dapat melunasi utangnya. Namun bagi para debitor penandatanganan kedua *agreement* tersebut, klausula itu diinterpretasikan sebagai imbalan atas sikap kooperatif para pemegang saham. Apalagi konsep MSAA/MRNIA itu dibuat dalam bentuk perjanjian berbahasa Inggris. Padahal dalam setiap *agreement* seharusnya disertakan pula definisi yang jelas dari setiap pasal perjanjian demi persamaan persepsi para pihak. Hal ini untuk menghindari kerancuan interpretasi atas *agreement* itu sendiri.

Sesungguhnya MSAA/MRNIA tidak dapat menghentikan tuntutan secara pidana bagi para debitor tersebut. Dalam Pasal 78 KUHP disebutkan bahwa kewenangan menuntut pidana hapus karena kadaluarsa, seperti antara lain pada kasus tentang kejahatan yang diancam pidana penjara lebih dari 3 tahun maka kasus tersebut akan kadaluarsa setelah 12 tahun atau yang diancam pidana penjara seumur hidup atau hukuman mati maka akan kadaluarsa setelah 18 tahun. Pasal tersebut menegaskan bahwa sampai detik ini kasus yang menempatkan para debitor BLBI sebagai tersangka korupsi belum dapat dihentikan.

Seperti diatur secara tegas dalam KUHP yang menerangkan mengenai peniadaan penuntutan atau penghapusan hak menuntut dalam Bab VIII Buku I, yaitu:

1. Telah ada Putusan Hakim yang berkekuatan hukum tetap mengenai tindak pidana yang sama (Pasal 76 KUHP),
2. Terdakwa meninggal dunia (Pasal 77 KUHP),
3. Perkara tersebut kadaluarsa (Pasal 78 KUHP),
4. Terjadinya penyelesaian di luar persidangan (Pasal 82 KUHP).

Dari keempat kriteria di atas, maka tidak satu pun yang dapat dijadikan alasan untuk menghentikan penyidikan atas kasus BLBI.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Winata, Frans Hendra, Penerbitan SP3 Terhadap Kasus BLBI: Preseden Buruk Bagi Penegakan Hukum Di Indonesia, September 2004, Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia.

Dalam Hoge Raad tanggal 3 Februari 1936 dinyatakan bahwa Negara memiliki kewenangan untuk menuntut pidana terhadap pelaku tindak pidana, tanpa memperdulikan alat negara manapun yang melakukannya. Hal ini berarti Pemerintah, yang mewakili Negara, berhak untuk melakukan tindakan hukum terhadap para debitor BLBI yang tidak kooperatif karena mereka dapat dikategorikan sebagai pelaku tindakan korupsi atas uang negara.

Kasus BLBI ini dapat dikategorikan sebagai tindak pidana umum. Para debitor yang menyalahgunakan dana BLBI dapat dikenakan pasal mengenai perbuatan penggelapan. Namun dengan adanya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mereka dapat langsung dituntut dengan Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa:

“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Bahkan ayat (2) pasal ini menyebutkan bahwa apabila tindak pidana korupsi tersebut dilakukan dalam keadaan tertentu, maka pelakunya dapat dijatuhi pidana mati.

Pada penjelasan undang-undang ini, disebutkan bahwa “*secara melawan hukum*” yang dimaksud Pasal 2 ayat (1) tersebut adalah suatu perbuatan melawan hukum, baik dalam arti formil maupun materiil. Meskipun tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan namun sepanjang perbuatan tersebut tercela dan tidak memenuhi rasa keadilan serta norma-norma yang hidup di masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Sedangkan kata “*dapat*” sebelum frasa “*merugikan keuangan negara*” menunjukkan bahwa apabila unsur-unsur perbuatan tindak pidana korupsi itu sudah terpenuhi tanpa harus melihat akibatnya, maka perbuatan tersebut dapat dikenai sanksi dalam pasal ini. Hal ini karena tindak pidana korupsi merupakan delik formil.

Sementara pada penjelasan Pasal 2 ayat (2) juga dijelaskan yang dimaksud dengan “*keadaan tertentu*” adalah apabila tindak pidana korupsi ini dilakukan pada saat negara sedang dalam keadaan bahaya,

seperti misalnya negara sedang mengalami bencana alam nasional atau pada saat negara sedang mengalami krisis ekonomi dan moneter. Dalam kondisi seperti ini, maka tindak pidana korupsi dapat dijatuhi pidana mati sebagai pemberatan. Hal inilah yang sangat ditakuti oleh para debitor BLBI yang nakal dan akhirnya mereka memilih untuk melarikan diri ke luar negeri.

Bila kita ingin mengetahui bagaimana sesungguhnya kedudukan MSAA/MRNI dalam upaya *recovery* dana BLBI, maka kita harus melihat setiap institusi yang terkait dengan lahirnya BLBI ini. Pengucuran dana BLBI ini tidak hanya menyangkut BI sebagai Bank Sentral, para debitor dan pemegang saham pengendali, serta BPPN saja. Dampak yang ditimbulkan dengan adanya kasus BLBI ini bahkan menimbulkan banyak masalah hukum yang akhirnya melibatkan pula pihak ketiga, baik yang dirugikan oleh program PKPS ini maupun yang ikut “bermain” demi meraih keuntungan. Seperti yang pernah dilakukan oleh PT. Holdiko Perkasa, *holding company* yang khusus menangani penjualan 108 perusahaan sebagai aset PSP Bank BCA atau yang lebih dikenal dengan Salim Group yang dikuasai BPPN melalui MSAA.

Pada tahun 2001 PT. Holdiko Perkasa terlibat kasus penjualan saham PT. Indomobil Sukses International Tbk, salah satu aset yang dijamin oleh Salim Group kepada BPPN sebelum direkapitalisasi. Dari total penjualan 108 perusahaan itu diharapkan dapat menutup seluruh utang Bank BCA yang mencapai angka Rp.52,73 triliun. Namun ternyata hingga pertengahan tahun 2001 hanya 76 perusahaan saja yang berhasil terjual. Itu pun hanya menghasilkan Rp.16,25 triliun saja, sedangkan sesuai Keppres Nomor 27 Tahun 1998 tentang Pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional maka BPPN akan menjalankan tugasnya hanya selama 5 (lima) tahun. Itu berarti sebelum tahun akhir 2003 seluruh aset Salim Group harus terjual untuk melunasi seluruh utangnya pada negara. Maka yang terjadi selanjutnya adalah sisa aset yang masih berada dalam penguasaan BPPN dijual secara instan tanpa melalui prosedur yang seharusnya dilakukan, termasuk penjualan saham Indomobil tersebut.

Kasus ini berawal dari adanya laporan beberapa pelaku usaha ke Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang menilai adanya indikasi persekongkolan sehingga terjadi *barrier to entry* (menghambat masuknya pelaku usaha lain sebagai calon peserta tender) dalam proses penjualan saham Indomobil yang dilakukan oleh BPPN melalui

mekanisme tender. Saham Indomobil terjual dengan harga jauh di bawah harga awal atau hanya 25% dari harga saham saat pertama kali perusahaan itu dijamin ke BPPN. Padahal menurut hasil audit PriceWaterhouseCoopers (PWC), salah satu Konsultan Keuangan BPPN sebelum proses tender dilakukan, taksiran (*valuasi*) harga saham Indomobil saat itu telah mengalami peningkatan. Bukti awal inilah yang akhirnya mendorong KPPU untuk melakukan pemeriksaan terhadap seluruh pihak yang menjadi Terlapor, termasuk BPPN sendiri.

Dari hasil pemeriksaan itu terbukti bahwa mereka telah melanggar Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Sayangnya KPPU tidak dapat menjatuhkan sanksi administrasi dalam bentuk apapun kepada BPPN karena BPPN bukan pelaku usaha. Bahkan menurut Pasal 6 PP No.17 Tahun 1999 yang dapat melakukan *punishment* terhadap lembaga ini hanya Presiden berdasarkan usulan Menteri Keuangan. Hal ini menunjukkan secara *implisit* adanya ruang bagi praktek KKN di tubuh BPPN itu sendiri. Kasus ini tidak hanya membuktikan bahwa BLBI sarat dengan KKN saja, namun juga memiliki muatan politis.

Kalau dalam kasus Indomobil di atas persekongkolan itu dilakukan dengan melibatkan pihak-pihak yang terafiliasi dengan Keluarga Salim, dalam kasus BLBI lainnya para debitor mengeluhkan adanya “permainan” BPPN yang menaksir harga aset yang dijamin di bawah premium harga pasar sehingga banyak aset mereka yang terpaksa dijual dengan harga murah. Hal ini membuat mereka harus menutupi sisa utang yang belum terbayarkan dan angkanya terus bertambah akibat tunggakan bunga dan utang pokoknya. Sementara mereka juga merasa dibohongi karena penuntutan secara pidana tetap berjalan, tidak seperti yang dijanjikan oleh Pemerintah melalui *Release and Discharge clausul* dalam MSAA/MRNIA. Kondisi ini akhirnya menjadi alasan mereka untuk melarikan diri ke luar negeri.

Ada dua hal yang utama dalam pengucuran dana BLBI ini, yang pertama adalah alasan dikucurkannya BLBI dan yang kedua adalah “yang berwenang” memberikannya pada perbankan di Indonesia, yaitu Bank Indonesia. Berdasarkan efisiensi waktu dan dana dalam rangka penyehatan ekonomi negara sebenarnya mempunyai kewenangan untuk melakukan likuidasi bank-bank swasta yang sakit sehingga jumlah BLBI tidak akan sebanyak itu dan hanya diberikan kepada bank yang

benar-benar sehat tapi mengalami kesulitan likuiditas. Kewenangan BI ini berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, bahwa apabila menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan maka Pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan direksi bank untuk segera menyelenggarakan RUPS guna membubarkan Badan Hukum bank dan membentuk tim likuidasi.

Alasan paling mendasar BI mempertahankan bank-bank swasta yang sakit dalam program penyehatan perbankan BPPN adalah untuk mengantisipasi reaksi masyarakat pada saat terjadinya likuidasi. Namun sesungguhnya apabila BI mau melakukan likuidasi terhadap semua bank swasta yang sakit dalam satu waktu, maka reaksi masyarakat yang panik hanya akan terjadi satu kali saja. Kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional akan tetap terjaga karena kondisi itu merupakan jaminan BI dan Pemerintah bahwa bank swasta yang masih tersisa merupakan bank yang benar-benar sehat. BLBI yang dikucurkan akan memperkuat likuiditas bank tersebut dan jumlahnya pun dapat lebih ditekan.

Penyimpangan BLBI dapat terjadi karena lemahnya struktur pengendalian internal BI atas penyalurannya. Hal ini berkaitan dengan pengaturan otoritas yang tidak berfungsi dengan benar. Penyelenggaraan administrasi dan dokumentasi BLBI tidak tertib sehingga sulit untuk menemukan data dan informasi guna pengawasan yang independen. BI disalahkan karena tidak menghentikan kliring bank-bank debitor BLBI yang mempunyai indikasi menyalahgunakan BLBI. Bahkan BI juga menghapus data kliring tiap dua minggu sekali dan selalu mengganti-ganti peraturan selama pengucuran BLBI terjadi. Singkatnya, BI dinilai oleh berbagai kalangan sebagai pihak yang sangat bertanggung jawab terhadap penyimpangan dana BLBI. Meskipun kenyataan ini tidak sepenuhnya benar.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan yang masih berlaku saat itu, BI merupakan bagian dari pemerintah karena kewenangan dan tanggung jawab tentang perizinan bank berada pada Menteri Keuangan. Dengan demikian hal yang lazim bila ada intervensi Presiden saat itu (bukan rahasia lagi bahwa bank-bank debitor BLBI dimiliki dan dikendalikan oleh orang-orang yang dekat dengan mantan Presiden Soeharto). Ironisnya antara BI dan Menteri Keuangan saling melempar tanggung jawab, padahal dalam

Dewan Moneter yang dipimpin oleh Menteri Keuangan itu BI termasuk anggotanya. Menurut BI, likuidasi bank tidak dilakukan karena berpijak pada hasil Sidang Kabinet Khusus Bidang Ekuin tanggal 3 September 1997. Sedangkan Departemen Keuangan menuduh BI dalam mengucurkan BLBI tanpa konsultasi terlebih dahulu kepada Menteri Keuangan sehingga nilai kurs rupiah terhadap dollar AS semakin merosot.

Disadari atau tidak, penyimpangan BLBI ini juga menjadi tanggung jawab IMF. Hal ini karena pengucuran BLBI diputuskan oleh Pemerintah dengan *technical assistance* dari IMF. Terlebih lagi dalam rangka penyehatan perbankan dan penagihan utang negara (akibat penyimpangan BLBI), konsep MSAA/MRNIA dibuat oleh konsultan asing dalam bahasa Inggris tanpa definisi yang jelas dari setiap pasal yang ada dalam *agreement* tersebut. Ini menunjukkan adanya *invisible hands* IMF.

Keterlibatan IMF juga dapat dilihat dari temuan Panja BLBI mengenai MSAA/MRNIA yang ditandatangani periode September 1998-April 1999 setelah *rush* pada bulan April 1998 namun konsepnya sudah ada sejak Februari 1998. ini menyangkut dengan etika moral Pemerintah Indonesia saat itu. Menurut Frans Hendra Winata, ada 2 (dua) kemungkinan alasan mengapa konsep MSAA/MRNIA dibuat dalam bahasa Inggris. Pertama bahwa konsultan asing itu tidak memahami KUH Perdata dan yang kedua bahwa pihak Pemerintah Indonesia merekayasa sedemikian rupa untuk memecahkan konsultan asing, sehingga apabila kelak terjadi salah penafsiran hukum terhadap MSAA/MRNIA hal itu dapat menjadi alasan pemaaf.<sup>8</sup>

Dilihat dari muatannya, MSAA/MRNIA sudah melanggar pasal 1131 KUH Perdata yang menyebutkan bahwa debitor harus membayar utangnya 100%. Pembayaran itu pun harus dengan uang tunai dan bukan dengan barang. Kalaupun pembayaran dilakukan dengan aset, maka debitor masih terikat dengan kewajibannya itu. Artinya debitor masih dianggap berutang sampai aset yang diserahkan dapat terjual dan hasilnya mencukupi untuk membayar utangnya sampai lunas. Sedangkan dalam MSAA/MRNIA *Release and Discharge clausul* memberi arti bahwa utang dianggap lunas setelah aset diserahkan. Terlebih lagi dengan adanya Inpres No. 8 Tahun 2002 yang

---

<sup>8</sup> Ibid, hal.59

membebasikan debitor BLBI setelah mendapat SKL dari tuntutan pidana.

Pada dasarnya Pemerintah memiliki kewenangan penuh untuk menjatuhkan sanksi yang tegas atas setiap penyimpangan terhadap dana BLBI yang notabene uang rakyat. Para debitor BLBI dapat dikategorikan sebagai kejahatan terhadap perbankan. Mereka dapat dikenai tuduhan telah melanggar Pasal 50 A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, yaitu pemegang saham yang dengan sengaja menyuruh Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan yang mengakibatkan bank tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam undang-undang tersebut. Dalam hal “ketaatan bank” maksudnya adalah wajib menyampaikan kepada Bank Indonesia segala keterangan dan penjelasan mengenai usahanya menurut tata cara yang ditetapkan oleh Bank Indonesia (Pasal 30 a UU No.10/1998). Termasuk juga melaporkan pengelolaan dana bantuan perbankan bagi kesulitan likuiditas bank seperti BLBI.

Seperti telah diuraikan di atas bahwa para debitor BLBI yang melakukan penyimpangan dan tidak kooperatif selain dapat dikenai Pasal 374 KUHP tentang penggelapan dan Pasal 2 UU No.31/1999 tentang tindak pidana korupsi, serta Pasal 50 A UU No.10/1998 tentang pelanggaran oleh pemegang saham. Semua pasal tersebut memiliki sanksi pidana paling singkat 4 (empat) tahun hingga 7 (tujuh) tahun penjara dan denda minimal Rp.350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah) sampai Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah). Dengan demikian maka kadaluarsa penuntutan pidana kasus BLBI tersebut hingga 12 tahun. Apalagi tindak pidana korupsi terhadap uang negara tersebut dilakukan pada saat negara ini sedang mengalami krisis ekonomi dan moneter sehingga ancaman pidananya penjara seumur hidup atau pidana mati, maka kasus ini kadaluarsa setelah 18 tahun. Oleh karena itu tidak ada alasan bagi Pemerintah untuk menghentikan proses pidana bagi para debitor tersebut.

Keberadaan Inpres No. 8 Tahun 2002 telah bertentangan dengan logika hukum yang ada. Pasal 4 UU No.31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi secara tegas menyatakan bahwa:

“Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3”.

Begitu pula dengan Pasal 4 Tap MPR No. IX/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN yang menyebutkan bahwa:

“Upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilaksanakan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto engan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak asasi manusia”.

Selain itu Inpres ini juga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD'45, Tap MPR No. X/2001, UU No. 5/1991, dan UU No. 8/1981 tentang KUHAP.

Secara logika Inpres tersebut telah bertentangan dengan asas hukum dan hierarki peraturan perundangan yang ada di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa Inpres tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang kuat sehingga dengan sendirinya SP3 yang dikeluarkan oleh Kejaksaan Agung berkaitan dengan *Release and Discharge clausul* itu juga tidak memiliki kekuatan hukum.

Penuntutan secara pidana bagi penandatanganan MSAA/MRNIA berkaitan dengan Pasal 1853 KUH Perdata yang menyatakan bahwa kepentingan keperdataan yang terbit dari suatu kejahatan atau pelanggaran dapat diadakan perdamaian namun perdamaian ini tidak menghalangi jawatan kejaksaan untuk menuntut perkaranya. Oleh karena itu, *Release and Discharge clausul* bukan penghapusan unsur pidana namun merupakan suatu penundaan penuntutan selama proses penyelesaian dan sarana mereduksi hukuman seandainya mereka dapat menyelesaikan kewajibannya.

## **Penutup**

Berdasarkan bukti dan analisa yang telah diuraikan di atas maka jelaslah bahwa kedudukan MSAA/MRNIA bukan sebagai bukti pelunasan utang BLBI seperti yang selama ini dipersepsikan oleh para debitor nakal namun merupakan suatu mekanisme bagi pengembalian piutang negara yang telah diselewengkan. Hanya saja rendahnya moral pejabat BI dan pejabat tinggi negara serta aparat penegak hukum yang

“ikut bermain” dalam kasus ini memberi peluang bagi para debitor tersebut untuk melarikan diri ke luar negeri. Mereka ini, para oknum pejabat dan aparat penegak hukum, dapat dipidana berdasarkan Pasal 415 KUHP tentang kejahatan jabatan dan Pasal 8 UU No.31/1999 tentang tindak pidana korupsi yang ancaman hukumannya bisa mencapai 15 tahun penjara dan denda maksimal Rp.750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah).

Dalam sistem hukum di Indonesia, MSAA/MRNIA sebagai instrumen *recovery* piutang negara hanya menjadi media bagi penyelesaian hukum secara perdata. Hal ini karena dalam sistem hukum perdata dimungkinkan bagi penyelesaian perkara di luar pengadilan (*out of court settlement*). Namun secara pidana, tuntutan harus tetap berjalan. Hal ini karena dalam Pasal 51 a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan merumuskan bahwa tindakan para pemegang saham yang telah menyimpangkan dana BLBI dengan berbagai cara dan alasan termasuk kejahatan. Oleh karenanya mereka tetap dapat dituntut secara pidana selain akan dikenakan pula sanksi administratif berdasarkan undang-undang perbankan tersebut.

Ada satu hal penting yang selama ini diabaikan oleh Pemerintah atau sengaja diabaikan, yaitu dilakukannya paksa badan (*gijzeling*) terhadap debitor yang tidak kooperatif atau aset yang dijamin tidak mencukupi untuk melunasi utangnya. Hal ini pernah diusulkan oleh Fred Tumbuan dan Kartini Mulyadi yang mengkaji kemungkinan diadakannya revisi MSAA/MRNIA.<sup>9</sup> Upaya paksa badan ini merupakan tindakan hukum guna mencegah para debitor tersebut melarikan diri ke luar negeri sampai mereka melaksanakan kewajiban hukumnya. Seandainya sejak awal kasus BLBI ini muncul dan upaya paksa badan termasuk dalam mekanisme MSAA/MRNIA, maka kemungkinan lolosnya para debitor ke luar negeri dapat diminimalisasi.

#### **Daftar Pustaka**

BLBI, *Center For Financial Policy Studies*, PT.Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000.

BLBI: *Megaskandal Ekonomi Indonesia*, Humanika, Jakarta, 2001.

---

<sup>9</sup> Prihanto, Gatot, dan Wardhani, Mengungkap Kembali Kasus BLBI (1), Menunggu Keseriusan DPR, detikcom, Jumat, 16 Maret 2001.

Djajanto, Pandu, *MSAA Sebagai Salah Satu Solusi Penyelesaian Masalah Perbankan*, Yogyakarta, 12 Oktober 2001.

Kompas, Jumat 17 Maret 2000.

Kurniasari, Tri Widya, *Efektifitas MSAA Dan MRNIA Dalam Penyelesaian Penyimpangan Dana BLBI*, Paper Hukum Perbankan, UGM, Yogyakarta, 2002.

Prihanto, Gatot dan Wardhani, *Mengungkap Kembali Kasus BLBI (1), Menunggu Keseriusan DPR*, detikcom, Jumat, 16 Maret 2001.

Winata, Frans Hendra, *Penerbitan SP3 Terhadap Kasus BLBI: Preseden Buruk Bagi Penegakan Hukum Di Indonesia*, September 2004, Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia.