

**Laporan Eksaminasi Publik**

**Putusan Tingkat Kasasi Perkara Dugaan Korupsi**

**Penerbitan Surat Keterangan Lunas terhadap Obligor BLBI**

**Oleh Ketua Badan Penyehatan Perbankan Nasional**

**Syafruddin Arsyad Tumenggung**

## Indonesia Corruption Watch

2020

### Pengantar Eksaminasi

Asas hukum yang fundamental tentang putusan pengadilan adalah *rex judicata pro veritate habetur* atau dapat diterjemahkan dengan putusan hakim harus dianggap benar kecuali dapat dibuktikan sebaliknya. Dalam menjatuhkan sebuah putusan, hakim dituntut agar menjunjung tinggi sikap independen dan imparsialitas sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Namun, dewasa ini, tak jarang masyarakat sebagai pencari keadilan merasa tidak memperoleh putusan yang benar-benar mengimplementasikan nilai-nilai keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.

Berdasarkan data dari Komisi Yudisial dalam rentang waktu 2006-2015 setidaknya 75 persen laporan masyarakat didominasi tentang putusan Hakim yang janggal. Potret seperti ini merupakan hal yang wajar, sebab, berdasarkan peraturan perundang-undangan, praktis tidak mengakomodir peran serta masyarakat dalam sebuah persidangan. Upaya hukum atas putusan hakim yang janggal hanya bisa dilakukan oleh pihak berperkara, baik Jaksa atau terdakwa, melalui banding, kasasi, atau peninjauan kembali.

Terlebih lagi, praktik mafia peradilan di Indonesia kian meluas. Data ICW, sejak tahun 2012 sampai pertengahan 2019 setidaknya 20 hakim telah terjerat hukum karena terlibat praktik korupsi. Data ini semakin menguatkan argumentasi bahwa putusan pengadilan tak jarang juga diwarnai dengan tindakan koruptif. Misalnya, pertimbangan hakim bertentangan dengan amar putusan, bahkan fakta persidangan sering kali diabaikan oleh majelis.

Maka dari itu guna mewujudkan peran serta masyarakat, penting untuk terus digaungkan urgensi pembentukan lembaga eksaminasi. Eksaminasi sendiri

berdasarkan *Black's Law Dictionary* memiliki arti sebagai ujian atau pemeriksaan. Tujuan tindakan ini secara umum adalah untuk mengetahui, sejauh mana pertimbangan hukum dari hakim yang memutus sebuah perkara disertai penilaian atas prosedur hukum acaranya. Sederhananya, apakah suatu putusan benar-benar sudah menggambarkan nilai keadilan, kepastian, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Ditambah lagi, melihat sejauh mana majelis telah mencari serta menemukan kebenaran materiil dalam sebuah perkara.

Eksaminasi sendiri sempat tertuang dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1967 tentang Eksaminasi. Namun sayangnya SEMA itu hanya mengakomodir penilaian putusan hakim oleh Ketua Pengadilan setempat. Sehingga analisa putusan itu hanya dilakukan oleh internal Pengadilan saja, tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Ditambah lagi dalam SEMA tersebut juga tidak dijelaskan perkara seperti apa yang dapat dieksaminasi. Bukan hanya itu, regulasi yang menyoal kekuasaan kehakiman pun terlihat tidak akomodatif akan masukan atau penilaian masyarakat terhadap sebuah putusan.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 13 UU *a quo* bahwa setiap pemeriksaan pengadilan terbuka untuk umum. Praktis peran serta masyarakat dalam ketentuan ini hanya sebatas melihat, mendengar, dan mengikuti jalannya persidangan saja. Padahal Pasal 5 UU *a quo* menyebutkan bahwa hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Selain itu, pada bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme disebutkan bahwa

*“Pengaturan tentang peran serta masyarakat dalam Undang-undang ini dimaksud untuk memberdayakan masyarakat dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, Dengan hak dan kewajiban yang dimiliki, masyarakat diharapkan dapat lebih bergairah melaksanakan kontrol sosial*

*secara optimal terhadap penyelenggaraan negara, dengan tetap mentaati rambu-rambu hukum yang berlaku”*

Atas dasar pertimbangan *social control* terhadap putusan pengadilan, maka menjadi penting bagi masyarakat atau pun para akademisi untuk melakukan eksaminasi. Maka dari itu, dalam kesempatan ini Indonesia Corruption Watch akan melakukan eksaminasi atas perkara penerbitan Surat Keterangan Lunas terhadap Obligor BLBI sekaligus Pemegang Saham Pengendali Bank Dagang Nasional Indonesia yang dilakukan oleh Syafruddin Arsyad Tumenggung selaku Ketua Badan Penyehatan Perbankan Nasional.

Setidaknya ada dua pertimbangan yang mendasari eksaminasi putusan ini. *Pertama*, sengkabut penerbitan Surat Keterangan Lunas obligor BLBI ini telah sejak lama menarik perhatian publik. Bahkan ICW juga memasukkan perkara ini sebagai tunggakan kasus yang mestinya segera diselesaikan oleh KPK. *Kedua*, perkara ini merugikan keuangan negara yang sangat besar. Berdasarkan perhitungan Badan Pemeriksa Keuangan, penerbitan SKL ini mengakibatkan kerugian keuangan negara sebesar Rp 4,58 triliun.

### **Tujuan Eksaminasi**

1. Menilai pertimbangan Hakim pada tingkat kasasi yang memutuskan lepas terdakwa Syafruddin Arsyad Tumenggung dalam perkara penerbitan Surat Keterangan Lunas terhadap Obligor BLBI sekaligus Pemegang Saham Pengendali Bank Dagang Nasional Indonesia, Sjamsul Nursalim;
2. Memberikan alternatif tindakan hukum yang dapat dilakukan setelah adanya putusan kasasi tersebut dan penolakan permohonan Peninjauan Kembali;

### **Eksaminator:**

1. Dr Robertus Bambang Budi Prastowo, S.H., M.Hum. (Pengajar Hukum Pidana di Fakultas Hukum Universitas Parahyangan)
2. Dr Oce Madril, S.H., M.A. (Pengajar Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada)

### 3. Hendronoto Soesabdo, S.H., LL.M. (Advokat)

#### A. Pendahuluan

Dunia peradilan kembali menunjukkan ketidakberpihakan pada pemberantasan korupsi. Hal ini disebabkan putusan yang cukup kontroversial, yakni lepasnya mantan Kepala Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), Syafruddin Arsyad Tumenggung (SAT), dalam perkara dugaan korupsi atas penerbitan Surat Keterangan Lunas terhadap Obligor Bantuan Likuiditas Bank Indonesia sekaligus Pemegang Saham Pengendali Bank Dagang Nasional Indonesia, Sjamsul Nursalim. Majelis kasasi berpendapat bahwa perkara tersebut tidak masuk pada rumpun hukum pidana sehingga putusan yang dijatuhkan terhadap SAT adalah lepas (*onslag van recht vervolging*).

Sebagaimana diketahui bahwa dalam putusan kasasi SAT pada tanggal 9 Juli 2019 lalu terjadi *dissenting opinion* antar majelis hakim. Masing-masing pendapat menyatakan bahwa perkara ini masuk dalam rumpun hukum pidana, perdata, dan administrasi negara. Sementara, sedari awal putusan praperadilan dan *judex factie* telah menegaskan bahwa tindakan KPK mengusut perkara ini telah benar karena masuk pada ranah hukum pidana, khususnya korupsi sebagaimana dalam dakwaan Jaksa.

Kasus ini bermula pada bulan September tahun 1998, saat itu negara melalui BPPN telah resmi mengambil alih pengelolaan Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI). Ini dilakukan lantaran BDNI telah masuk dalam kategori Bank Beku Operasi. Saat itu proses pindah tangan dari Nursalim ke BPPN dilakukan dengan instrumen perjanjian *Master Settlement Acquisition Agreement* (MSAA). Singkatnya, dalam perjanjian itu disebutkan bahwa Nursalim bertanggung jawab untuk menyelesaikan kewajibannya baik secara tunai ataupun berupa aset yang dijaminan untuk melunasi hutangnya kepada negara.

Jumlah kewajiban Nursalim saat itu sebesar Rp 47,2 triliun (angka ini diperoleh berdasarkan kucuran BLBI yang diterima oleh BDNI dan total dana nasabah). Lalu kemudian Nursalim mengklaim memiliki aset sebesar Rp 18,8 triliun, salah satunya diperoleh dari pinjaman petani/petambak PT Dipasena sebesar Rp 4,8 triliun. Jadi jumlah kewajiban Nursalim dikurangi dengan aset yang dimiliki senilai Rp 28 triliun.

Persoalan pun timbul, aset senilai Rp 4,8 triliun yang dijaminan Nursalim untuk melunasi hutang-hutangnya ternyata bermasalah. Kesimpulan ini bukan tanpa dasar, saat itu BPPN telah melakukan dua audit sekaligus, yakni *Financial Due Dilligence* dan *Legal Due Dilligence*, yang mana kesimpulannya menerangkan bahwa aset Nursalim dikategorikan sebagai *misrepresentasi* atau sederhananya tidak sesuai dengan nilai yang disebutkan dalam perjanjian. Tentu ini menimbulkan persepsi bahwa ada niat jahat (*mens rea*) dari Nursalim untuk mengelabui negara terhadap pelunasan hutang-hutangnya.

Selang waktu enam tahun kemudian, tepatnya pada Februari 2004 diadakan rapat kabinet terbatas yang dihadiri Presiden Megawati Soekarno Putri untuk membahas usulan dari SAT selaku Ketua BPPN yang meminta agar sisa hutang Nursalim dihapus. Padahal di satu sisi, yang bersangkutan mengetahui secara jelas bahwa aset senilai Rp 4,8 triliun milik Nursalim itu bermasalah berdasarkan penjelasan dua audit di atas. Dari data yang ditemukan diketahui bahwa rapat terbatas tersebut tidak membuahkan

sebuah kesimpulan, atau dapat dikatakan Presiden belum memberikan persetujuan atas usul penghapusan hutang (*write off*) dari Nursalim.

Namun terjadi hal mengejutkan, dua bulan pasca rapat kabinet itu BPPN menerbitkan Surat Keterangan Lunas pada Nursalim. Tentu tindakan yang dilakukan SAT ini berimplikasi serius, yakni hilangnya hak tagih negara atas hutang pemilik BDNI sebesar Rp 4,8 triliun.

Sampai pada tahun 2007, aset Nursalim yang telah dijamin kepada negara dilelang oleh Kementerian Keuangan. Benar saja, dua audit yang menghasilkan kesimpulan misrepresentasi atas aset Nursalim terbukti, sedari awal diklaim Nursalim bernilai Rp 4,8 triliun ternyata hanya bernilai jual seharga Rp 220 miliar. Atas dasar selisih nilai aset itu kemudian BPK menyebutkan kerugian negara yang timbul atas perkara ini sebesar Rp 4,58 triliun.

Hal yang menarik, dalam masa waktu persidangan kasasi, ditemukan fakta bahwa salah satu hakim majelis yang menyindangkan perkara ini, Syamsu Rakan Chaniago, bertemu dengan kuasa hukum Syafruddin Arsyad Tumenggung, Ahmad Yani, di sebuah pusat perbelanjaan Jakarta. Atas fakta itu, hakim tersebut dijatuhi sanksi non palu selama enam bulan oleh Badan Pengawas Mahkamah Agung.

Pada intinya, sudah jelas sebenarnya bahwa perkara ini bukan masuk pada rumpun hukum perdata ataupun administrasi, melainkan pidana. Maka dari itu, putusan kasasi atas nama terdakwa Syafruddin Arsyad Tumenggung semestinya diikuti dengan pemidanaan sebagaimana putusan *judex factie* sebelumnya.

### **Analisis Hukum dari Eksaminator**

1. **Dr. Robertus Bambang Budi Prastowo, S.H., M.Hum.**

- **Tindakan Syafruddin Arsyad Tumenggung dianggap melaksanakan kewajiban hukum berdasarkan undang-undang dan perintah atasan**

**sehingga kasasi dan keberatan yang bersangkutan dapat diterima oleh Mahkamah Agung (pertimbangan angka 3, vide: halaman 100)**

Bahwa benar Terdakwa SAT melaksanakan tugas dan kewajiban selaku Ketua BPPN memiliki dasar wewenang berdasarkan undang-undang, akan tetapi secara yuridis hal tersebut tidak secara absolut menjadikan perbuatannya tidak berifat melawan hukum. Seseorang yang bertindak dalam kewenangan yang sah dapat melakukan perbuatan melawan hukum, karena keabsahan juga diukur dari dipenuhi prosedur dan syarat-syarat dilakukannya suatu perbuatan hukum. Sedangkan perintah atasan dalam hukum tidak selalu dapat digunakan sebagai alasan penghapus sifat melawan hukum maupun penghapus kesalahan. Apabila perintah atasan diberikan karena bawahan telah sengaja memberi informasi yang salah kepada atasan tersebut maka perintah atasan tersebut tidak menghapus sifat melawan hukum perbuatan bawahan.

- **Pemberian Surat Keterangan Lunas kepada para debitur termasuk Sjamsul Nursalim dan Itjih Nursalim dianggap telah sesuai dengan perjanjian Pemenuhan Kewajiban Pemegang Saham sebagaimana tertuang dalam *Master Settlement Acquisition Agreement* (pertimbangan angka 3.1, vide: halaman 100)**

Bahwa benar Ketua BPPN berwenang menerbitkan SKL sesuai dengan perjanjian PKPS sebagaimana diatur dalam MSAA, akan tetapi kewenangan tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan prosedur dan syarat-syarat yang diatur dalam hukum. Khusus untuk SKL Saksi Syamsul Nursalim dan Itjih S. Nursalim dapat disimpulkan adanya persyaratan yang tidak dipenuhi yaitu karena ada kekeliruan dalam penyampaian data (*misrepresentation*), yang kemudian secara nyata telah menimbulkan kerugian keuangan negara. Fakta bahwa proposal BDNI pernah ditolak dan permintaan agar Saksi Syamsul Nursalim dan Itjih S. Nursalim untuk menambah jaminan menunjukkan bahwa

Ketua BPPN mengetahui adanya kekeliruan penyampaian data (*misrepresentation*) tersebut, sehingga harusnya Ketua BPPN tidak mengusulkan penerbitan SKL kepada KSK.

- **Implementasi kebijakan tersebut menimbulkan dampak kesalahan administrasi atau prosedur yang dilakukan oleh BPPN sehingga mengakibatkan kerugian pada keuangan negara atau berpotensi merugikan keuangan negara serta menguntungkan pihak lain. Maka dengan adanya klausula dalam MSSA tersebut, pihak lain yang diuntungkan tidak dapat dikatakan telah melakukan tindak pidana (pertimbangan angka 3.2, vide: halaman 101)**

Bahwa kesalahan administrasi dan kesalahan prosedur tersebut secara yuridis merupakan salah satu kriteria menyatakan terjadinya perbuatan yang bersifat melawan hukum. Dalam pertimbangan tersebut Mahkamah Agung secara tegas juga menyatakan telah terjadi kerugian keuangan negara atau potensi kerugian keuangan negara dan menguntungkan pihak lain. Apabila rangkaian perbuatan tersebut didasari adanya unsur kesengajaan maka sebenarnya telah memenuhi seluruh unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam undang-undang. Tentang adanya unsur kesengajaan pada diri Terdakwa tersebut harus disimpulkan dari fakta-fakta obyektif yang dinyatakan terbukti.

Bagian dari pertimbangan Mahkamah Agung yang menyatakan “pihak lain yang diuntungkan tersebut tidak dapat dikatakan telah melakukan tindak pidana” tidak relevan dan bersifat bias, karena perkara aquo sedang memeriksa dan menilai perbuatan Terdakwa SAT dan bukan perbuatan pihak lain.

- **Diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional sebagai kebijakan darurat nasional pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan BLBI (pertimbangan angka 3.3, vide: halaman 101)**

Bahwa secara yuridis meskipun keadaan saat itu dinilai sebagai keadaan darurat akan tetapi tidak setiap tindakan atau perbuatan yang dilaksanakan adapat dibenarkan. Dalam keadaan darurat setiap tindakan juga diukur keabsahannya berdasarkan hukum darurat. Peraturan Pemerintah tersebut dan peraturan pelaksanaannya justru merupakan hukum darurat yang juga harus dipatuhi, artinya pelanggaran terhadapnya merupakan perbuatan yang bersifat melawan hukum dan menimbulkan pertanggungjawaban hukum.

- **Mahkamah Agung menyatakan perbuatan Terdakwa selaku Ketua BPPN tidak terbukti merugikan keuangan Negara c.q. Pemerintah R.I. karena Terdakwa selaku Ketua BPPN menjalankan kewajibannya dan melaksanakan perintah jabatan (vide Pasal 51 Ayat (1) KUHP), serta melaksanakan kewajiban dan wewenangnya sebagai Pejabat Penyelenggara Negara atas perintah Undang-Undang selaku Pejabat Tata Usaha Negara; Perbuatan Hukum Terdakwa menerbitkan PKPS adalah berdasarkan perintah jabatan karena kedudukan Terdakwa selaku Ketua BPPN (pertimbangan angka 3.4, vide: halaman 101)**

Bahwa pertimbangan Mahkamah Agung yang menyatakan perbuatan Terdakwa SAT tidak merugikan keuangan negara tersebut bertentangan dengan pertimbangan dalam angka 3.2) di atas. Perimbangan yang saling bertentangan ini menjadi dasar alasan untuk mengajukan upaya pengujian berupa Peninjauan Kembali terhadap putusan kasasi perkara aquo.

Bahwa pertimbangan tersebut keliru karena mencampuradukkan antara terbukti dan tidaknya kerugian keuangan negara dan ada atau tidaknya perintah jabatan. Ada atau tidaknya kerugian negara merupakan unsur tertulis dari tindak pidana korupsi yang didakwakan, sedangkan ada atau tidaknya perintah jabatan adalah alasan penghapus pidana yang merupakan unsur tidak tertulis dari tindak pidana yang didakwakan. Artinya keduanya merupakan unsur yang berbeda. Perintah jabatan (kalau ada) berfungsi menghapus sifat melawan hukum, bukan meniadakan unsur kerugian keuangan negara. Mahkamah Agung juga merancukan antara menjalankan perintah undang-undang dan menjalankan perintah atasan.

Bahwa penerapan perintah jabatan sebagai alasan penghapus pidana sebagaimana Pasal 51 ayat (1) KUHP dalam kasus ini, konteksnya adalah Ketua BPPN menerbitkan SKL atas persetujuan KSKK. Sebagaimana diuraikan di atas persetujuan KSKK cacat hukum karena persyaratannya sebenarnya tidak dipenuhi yaitu karena adanya kesalahan penyampaian data (*misrepresentation*) nilai jaminan yang diajukan oleh BDNI.

- **Mahkamah Agung menyatakan bahwa pemberian Surat Keterangan Lunas (SKL) kepada para debitur (lebih kurang 20 debitur) di antaranya adalah Saksi Syamsul Nursalim dan Itjih S. Nursalim berdasarkan dan/atau sesuai dengan Undang-Undang dan peraturan yang berlaku (pertimbangan angka 3.5, vide: halaman 102)**

Bahwa pertimbangan Mahkamah Agung tersebut tidak dilandasi argumen sama sekali, tidak ada uraian tentang ketentuan mana dari berbagai peraturan perundangan yang disebutkan tersebut yang relevan dan dipenuhi dengan perbuatan Terdakwa SAT dalam kasus aquo.

Bahwa dalam bagian lain putusan [vide: halaman 99] Mahkamah Agung mengutip Surat Tuntutan Penuntut Umum yang pada pokoknya menyatakan bahwa perbuatan Terdakwa SAT bertentangan atau melanggar undang-undang dan peraturan lain yang berkaitan dengan pokok masalah dalam kasus aquo.

Bahwa apabila akan menolak pendapat Penuntut Umum tersebut seharusnya Mahkamah Agung menyampaikan argumen yang cukup.

- **Mahkamah Agung sependapat dengan pendapat BPK bahwa jika ternyata dalam pelaksanaannya MSAA tersebut terdapat kekurangan dan ketidaksempurnaan dan/atau beberapa ketentuan tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, maka menjadi tanggung jawab perdata Syamsul Nursalim dan Itjih S. Nursalim; dan dalam pertimbangan angka 3.7) [vide: halaman 104] Mahkamah Agung menyatakan bahwa jika di dalam proses maupun adanya kesalahan dalam perhitungan atau penerapan aturan, atau kekeliruan dalam penyampaian data (*misrepresentation*), maka haruslah diselesaikan melalui mekanisme keperdataan dan/atau pembuktian menurut norma-norma hukum perdata (pertimbangan angka 3.6, vide: halaman 103)**

Bahwa pertimbangan tersebut secara yuridis keliru karena suatu perbuatan hukum dapat memiliki lebih dari satu jenis pertanggungjawaban hukum. Dalam kasus aquo proses penyelesaian MSAA memang merupakan proses menurut hukum perdata, akan tetapi apabila dalam prosesnya ternyata memenuhi unsur-unsur suatu tindak pidana (dalam hal ini tindak pidana korupsi Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor) maka menimbulkan pertanggungjawaban pidana. Berdasarkan fakta dalam putusan aquo kesalahan dalam perhitungan atau penerapan aturan, atau kekeliruan dalam penyampaian data (*misrepresentation*) telah diketahui sebelumnya, dan seharusnya menjadi

alasan untuk tidak menerbitkan SKL. Dapat ditarik kesimpulan bahwa terjadi kesengajaan mengeluarkan kebijakan menerbitkan SKL meskipun terjadi kesalahan dalam perhitungan atau penerapan aturan, atau kekeliruan dalam penyampaian data (misrepresentation), yang kemudian menimbulkan kerugian keuangan negara. Oleh karena perbuatan tersebut sudah memenuhi unsur-unsur merupakan tindak pidana korupsi maka pelaku dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana melalui mekanisme peradilan pidana.

- **Mahkamah Agung menyatakan judex facti lalai mempertimbangkan bahwa kelahiran BPPN lahir dari kondisi darurat atau tidak normal sehingga diberikan hukum yang khusus yang bersifat hukum darurat dan hukum *lex specialis* (pertimbangan angka 4 a, vide: halaman 104)**

Bahwa benar Peraturan Pemerintah tentang BPPN merupakan *lex specialis* dari Undang-Undang Perbankan yang diterbitkan karena situasi darurat. Akan tetapi dalam pelaksanaan *lex specialis* tersebut apabila terjadi tindak pidana korupsi tetap dapat diterapkan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi yang berlaku. Dengan kata lain Peraturan Pemerintah tentang BPPN tersebut tidak mengecualikan atau bukan *lex specialis* terhadap Undang-Undang Tipikor. Substansi baik yang mengatur prosedur maupun persyaratan dilakukannya tindakan-tindakan tertentu di bidang perbankan berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang BPPN tersebut berlaku atau digunakan sebagai tolok ukur atau kriteria apakah suatu perbuatan yang dilakukan bersifat melanggar hukum atau tidak. Apabila suatu perbuatan di bidang perbankan yang dalam hal ini dilakukan oleh BPPN melanggar prosedur atau persyaratan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah tentang BPPN tersebut maka dapat dikualifikasi sebagai melawan hukum (*wederechtelijk*), yang merupakan salah satu unsur tidak pidana korupsi. Artinya untuk apabila unsur-unsur lain dari tindak pidana korupsi yang didakwakan terbukti, maka pelakunya dapat dipidana berdasarkan Undang-Undang Tipikor.

- **Mahkamah Agung menyatakan judex facti telah salah menganggap penerbitan SKL merupakan perbuatan Terdakwa selaku Ketua BPPN secara pribadi. Kekeliruan ini merupakan turunan dari kekeliruan memahami rezim hukum BPPN. Menurut rezim hukum BPPN setiap perbuatan Ketua BPPN adalah perbuatan BPPN (pertimbangan angka 4 b, vide: halaman 105)**

Pertimbangan Mahkamah Agung tersebut secara yuridis keliru, karena yang dipermasalahkan dalam perkara aquo adalah pertanggungjawaban pidana Ketua BPPN. Sesuai dengan Pasal 58 dan 59 KUHP dalam hukum pidana pertanggungjawaban pidana tersebut bersifat pribadi (*persoonlijk*), dan tidak bersifat kolektif atau kelembagaan. Perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Ketua BPPN dan memenuhi seluruh unsur dari tindak pidana korupsi akan menimbulkan pertanggungjawaban pidana pribadi pada Ketua BPPN. Peraturan Pemerintah tentang BPPN yang disebut sebagai rezim hukum BPPN tersebut secara yuridis tidak mengecualikan prinsip pertanggungjawaban dalam hukum pidana. Pertanggungjawaban Ketua BPPN sebagai pertanggungjawaban BPPN sebagai lembaga hanya berlaku untuk bidang hukum perdata dan hukum administrasi.

- **Mahkamah Agung menyatakan judex facti salah telah menerapkan Undang-Undang Perbendaharaan Negara sebagai dasar hukum meletakkan penerbitan SKL sebagai perbuatan melawan hukum karena BPPN bukan merupakan salah satu dari ruang lingkup obyek pengaturan Undang-Undang Perbendaharaan Negara (pertimbangan angka 4 c, vide: halaman 105)**

Bahwa pertimbangan Mahkamah Agung tersebut sumir dan bias karena Undang-Undang Perbendaharaan Negara hanya merupakan salah satu dari berbagai peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar bagi *judex factie* untuk mengkualifikasi perbuatan Terdakwa SAT sebagai bersifat melawan hukum. Artinya apabila benar pendapat Mahkamah Agung tersebut maka perbuatan Terdakwa SAT tetap bersifat melawan hukum karena bertentangan dengan berbagai perundang-undangan lain selain Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Mahkamah Agung sama sekali tidak memberi pertimbangan yang menolak tentang penggunaan perundang-undangan lain oleh *judex factie* sebagai dasar untuk mengkualifikasi perbuatan Terdakwa SAT sebagai bersifat melawan hukum.

- **Mahkamah Agung menyatakan *judex facti* keliru menentukan waktu terjadinya kerugian keuangan negara, bukan pada saat penerbitan SKL dan bukan pada saat berhentinya Terdakwa sebagai Ketua BPPN dan juga bukan pada saat BPPN dinyatakan bubar tetapi saat asset Syamsul Nursalim dilelang (pertimbangan angka 4 d, vide: halaman 105)**

Pertimbangan Mahkamah Agung ini tidak logis, karena nilai sebenarnya dari asset yang diserahkan Syamsul Nursalim sebagai jaminan baru bisa diketahui saat asset tersebut dijual secara lelang terbuka, Sebelum dijual secara lelang terbuka nilai asset tersebut hanya merupakan nilai buku yang belum tentu sesuai dengan nilai sebenarnya, apalagi dalam prosesnya sudah diketahui adanya kekeliruan dalam penyampaian data (*misrepresentation*). Oleh karena itu pertimbangan *judex factie* justru benar dan logis. Rendahnya nilai sebenarnya saat dilakukan pelelangan secara terbuka sebagai akibat dari perbuatan Ketua BPPN yang mengabaikan adanya *misrepresentation* tersebut.

- **Mahkamah Agung menyatakan meskipun Terdakwa terbukti melakukan perbuatan sebagaimana yang didakwakan tetapi perbuatan Terdakwa bukan tindak pidana karena : 1) pemberian persetujuan atas penerbitan bukti pelunasan tersebut dilakukan oleh KKSK dan penerbitan SKL merupakan melaksanakan perintah jabatan yang diberikan oleh penguasa (KKSK dan Menteri BUMN) yang berwenang sesuai dengan ketentuan yang diatur dan ditegaskan dalam Pasal 51 Ayat (1) KUHP; 2) perbuatan Terdakwa tidak bertentangan dengan Undang-Undang Perbendaharaan Negara, karena Kewenangan BPPN tunduk pada Undang-Undang Perbankan bukan pada Undang-Undang Perbendaharaan Negara; 3) Bahwa LHP BPK Nomor 12/LHP/XXI/ tanggal 25 Agustus 2017 tidak sesuai dengan Standar Pemeriksaan Audit yang diatur dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017, yaitu tidak melakukan uji kelayakan atas bukti dokumen (pertimbangan angka 5, vide: halaman107)**

Bahwa pertimbangan Mahkamah Agung tersebut secara hukum keliru karena tidak memenuhi syarat sebagai perintah jabatan yang dapat menghapus pidana menurut Pasal 51 ayat (1) KUHP yakni perintah jabatan tersebut harus sah, karena persetujuan dari KKSK diberikan sebagai akibat adanya informasi yang salah tentang data nilai jaminan dari BDNI (*misrepresentation*).

Bahwa sifat melawan hukum perbuatan Terdakwa SAT tidak semata-mata berdasarkan Undang-Undang Perbendaharaan Negara, akan tetapi juga karena melanggar berbagai undang-undang dan peraturan yang relevan sebagaimana dikemukakan dalam Surat Tuntutan Penuntut Umum.

Bahwa tidak sesuainya standar pemeriksaan audit BPK merupakan permasalahan internal lembaga BPK, dan tidak menyebabkan ketidakabsahan

hasil pemeriksaan tersebut. Penilaian atas kebenaran hasil audit sebagaimana dalam Laporan Audit merupakan kewenangan *judex factie*.

## 2. **Dr Oce Madril, S.H., M.A.**

- **Kedudukan BPPN dan pejabat (Ketua) BPPN.**

Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) adalah lembaga publik. Lembaga ini dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 37A Undang-undang nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan. Pembentukan lembaga ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah nomor 17 tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Menurut ketentuan Pasal 2 PP 17/1999, pendirian BPPN ditetapkan dengan Keputusan Presiden setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

BPPN dipimpin oleh seorang Ketua, yang dibantu oleh sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang yang Wakil Ketua. Ketua BPPN diangkat dan diberhentikan oleh Presiden berdasarkan usulan Menteri Keuangan. Sementara Wakil Ketua diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Keuangan setelah mendapat pertimbangan Ketua. Ketua bertindak mewakili BPPN dimuka maupun di luar pengadilan.

Secara umum, BPPN bertugas untuk melaksanakan program penyehatan perbankan. Tindakan penyehatan perbankan itu dilakukan melalui tugas:

- a. Penyehatan bank yang ditetapkan dan diserahkan oleh Bank Indonesia;
- b. Penyelesaian aset bank aset fisik maupun kewajiban Debitur melalui Unit Pengelolaan Aset (Asset Management Unit); dan

- c. Pengupayaan pengembalian uang negara yang telah tersalur kepada bank-bank melalui penyelesaian Aset Dalam Restrukturisasi.

Kewenangan BPPN terdiri dari kewenangan umum dan kewenangan khusus. Terlihat dari aturan dalam PP 17/1999, kewenangan BPPN sangatlah kuat (*superbody*) dalam rangka menjalankan program penyehatan perbankan. BPPN juga dapat mengatur sendiri pelaksanaan tiap-tiap tugasnya (*self-regulatory body*). Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 3 ayat (2) bahwa “ketentuan pelaksanaan lebih lanjut dari tiap-tiap tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh BPPN”. Adalah wajar BPPN memiliki kewenangan yang kuat, sebab lembaga ini menjalankan tugas negara yang amat penting dalam rangka penyelamatan ekonomi negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 37A UU Perbankan dan PP 17/1999, kedudukan BPPN jelas merupakan badan publik, dalam hal ini sebagai badan pemerintahan yang dibentuk oleh Presiden. BPPN berada langsung di bawah dan bertanggung jawab pada Menteri Keuangan.[1] Sebagai badan pemerintahan, tugas dan wewenang BPPN merupakan tugas dan wewenang dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan. Dalam hal ini, BPPN menjalankan tugas penyehatan perbankan yang salah satu tugas utamanya adalah mengupayakan pengembalian uang negara yang telah tersalur kepada bank-bank.

Sebagaimana diatur dalam PP 17/1999, Ketua BPPN diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dalam perkara ini, Syafruddin Arsyad Tumenggung diangkat oleh Presiden RI sebagai Ketua BPPN berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 73/M Tahun 2002. Dengan demikian, Ketua BPPN adalah pejabat yang berada di bawah Presiden (kekuasaan eksekutif).

Selain sebagai pejabat di lingkungan pemerintahan, Ketua BPPN juga masuk dalam kategori jabatan “penyelenggaraan negara”. Mengenai Penyelenggaraan Negara diatur dalam Undang-undang nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Menurut UU ini, Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam ketentuan Pasal 2 UU tersebut dirinci bahwa Penyelenggara Negara meliputi:

1. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pejabat BPPN termasuk dalam kategori Pasal 2 Angka 7. Sebagaimana penjelasan pasal tersebut, bahwa yang dimaksud dengan “pejabat lain yang memiliki fungsi strategis” adalah pejabat yang tugas dan wewenangnya didalam melakukan penyelenggaraan negara rawan terhadap praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang meliputi Pimpinan Bank Indonesia dan Pimpinan Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Dengan demikian, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai penyelenggara negara, pimpinan BPPN terikat dengan ketentuan hak dan kewajiban serta ketentuan

lainnya dalam UU 28/1999, terutama larangan melakukan penyalahgunaan wewenang berupa korupsi, kolusi dan nepotisme.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, tindakan Ketua BPPN secara umum dapat diklasifikasikan dalam 2 (dua) jenis, yaitu tindakan hukum dan tindakan kongkrit. Sebagai pejabat administrasi negara, tentu saja Ketua BPPN akan menetapkan keputusan-keputusan administrasi negara dan melakukan tindakan-tindakan kongkrit dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya. Ketua BPPN memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tersebut.

### **Tindakan Hukum dari Ketua BPPN**

Secara kelembagaan, BPPN dan Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) adalah dua lembaga yang terpisah. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa BPPN didirikan atas dasar hukum UU Perbankan dan PP 17/1999. Pimpinan dan pejabat BPPN diangkat dan diberhentikan dengan mekanisme tersendiri. BPPN memiliki tugas dan kewenangan sendiri. Begitu juga dengan KKSK. Komite ini terdiri dari Menteri-menteri di bidang ekonomi, yaitu Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan dan Industri, Menteri Keuangan, Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Menteri Penanaman Modal dan Kepala Bappenas. Komite ini memiliki fungsi utama untuk membuat arah kebijakan penyehatan perbankan dan restrukturisasi utang perusahaan dalam rangka pemulihan ekonomi nasional.[2]

Relasi antara KKSK dan BPPN bersifat fungsional. KKSK membuat arah kebijakan dan pedoman penyehatan perbankan dan BPPN sebagai lembaga eksekutif yang melaksanakan tindakan-tindakan hukum dan melaksanakan program penyehatan perbankan secara kongkrit. Bukan berarti BPPN adalah bawahan KKSK. Sebab secara kelembagaan, masing-masing memiliki dasar hukum yang berbeda dan memiliki tugas dan wewenang yang dijamin dalam

peraturan perundang-undangan. Dalam hal-hal tertentu, BPPN membutuhkan pertimbangan dan persetujuan KKSK, misalnya terkait rencana induk penyehatan perbankan yang disusun oleh BPPN Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan (RKAT) BPPN.

Apakah setiap keputusan BPPN harus atas persetujuan KKSK sebagaimana didalilkan dalam putusan MA? Jawabannya tidak. Dalam putusannya, majelis hakim berargumen bahwa menurut rezim hukum BPPN, setiap perbuatan Ketua BPPN adalah perbuatan BPPN. Sebagai perbuatan BPPN, maka BPPN harus mendapatkan persetujuan KKSK.[3] Tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur bahwa setiap tindakan dan keputusan BPPN haruslah atas persetujuan KKSK. Pasal 37A UU Perbankan dan PP 17/1999 tidak mengatur demikian. Menjadi pertanyaan besar dari mana argumen hukum ini datangnya. Dalam putusan MA juga tidak dijelaskan peraturan mana yang dirujuk untuk mendukung argumen tersebut. Justru kalau dicermati dengan seksama PP 17/1999, kewenangan BPPN sangatlah kuat (*superbody*). BPPN diberikan jaminan hukum yang kuat dalam menggunakan kewenangannya tanpa harus meminta persetujuan lembaga lain.

Dengan argumentasi bahwa setiap perbuatan BPPN harus atas persetujuan KKSK sebagaimana dalil dalam putusan MA, seolah-olah ingin menempatkan BPPN sebagai mandataris KKSK. Arah dalil adalah bahwa sebagai mandataris (BPPN), maka pertanggungjawaban hukum tetap berada pada pihak yang memberi mandat (KKSK). Konsep “mandat” dipinjam dan digunakan untuk menjelaskan relasi antara BPPN dan KKSK.

Lagi-lagi, argumen ini jelas keliru. BPPN tidak dibentuk oleh KKSK. Ketua dan pejabat BPPN, tidak diangkat dan diberhentikan oleh KKSK. BPPN dibentuk atas perintah Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden. Ketuanya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Berdasarkan

fakta hukum itu, maka kedudukan lembaga BPPN tidak dapat dikatakan sebagai mandataris KKSK.

BPPN adalah lembaga yang dibentuk secara atributif atas perintah UU Perbankan. Wewenang BPPN juga diperoleh melalui atribusi berdasarkan UU Perbankan dan Peraturan Pemerintah No. 17/1999 yang merupakan satu kesatuan dasar hukum pembentukan BPPN. Berdasarkan konsep atribusi, maka tanggung jawab kewenangan berada pada BPPN. Setiap perbuatan/tindakan hukum Ketua BPPN adalah atas nama BPPN bukan atas nama lembaga lain, dalam hal ini KKSK atau pemerintah. Sebab Ketua BPPN memiliki tugas dan wewenang dan oleh karenanya setiap tindakan dan keputusan Ketua BPPN dapat dimintai pertanggungjawaban hukum.

### **Pertanggungjawaban Hukum atas Penerbitan Surat Keterangan Lunas**

Masih terkait dengan keputusan yang dibuat oleh Ketua BPPN, hal yang menarik lainnya adalah argumentasi bahwa “walaupun penerbitan SKL dilakukan oleh Ketua BPPN, namun pertanggungjawaban hukumnya adalah pemerintah karena pemerintah telah menjadi bagian dari pengambilan keputusan penerbitan SKL dan pemerintah tidak pernah melakukan penolakan kepada langkah penerbitan SKL”.<sup>[4]</sup>

Dalil majelis hakim ini menarik untuk dicermati lebih dalam, apakah benar demikian? Pertama, dalil tersebut mengonfirmasi bahwa benar Ketua BPPN telah menetapkan keputusan SKL. Kedua, apakah benar KKSK dan pemerintah menyetujuinya? Terungkap di persidangan bahwa KKSK tidak pernah menyetujuinya, sebaliknya KKSK menolaknya. Dalam argumentasi pendapat berbeda (*dissenting opinion*) Hakim Agung Salman Luthan dinyatakan bahwa:

“Bahwa skema restrukturisasi hutang petambak plasma dengan skema yang dibuat oleh BPPN tersebut yang juga telah diputuskan KKSK berdasarkan Keputusan KKSK 27 April 2000 tidak diterima atau tidak mau dipenuhi oleh oleh Sjamsul Nursalim. Bahwa BPPN menolak proposal restrukturisasi yang diajukan oleh Sjamsul Nursalim yang meminta pengurangan kewajiban guna menutupi kerugian BPPN akibat dari adanya misrepresentasi (penyesatan informasi atau informasi yang benar yang tidak diungkap) oleh Sjamsul Nursalim kepada BPPN mengenai piutang petambak Plasma kepada BDNI sebesar Rp4.800.000.000.000,00 (empat triliun delapan ratus miliar rupiah) yang berimplikasi menimbulkan kerugian yang sangat besar kepada BPPN (negara).”[5]

Kemudian, pemerintah juga tidak memberi persetujuan. Tidak ada bukti yang menunjukkan bahwa pemerintah setuju dengan keputusan BPPN tersebut. Sebaliknya, dalam putusan *judex facti* terungkap bahwa:

“terdakwa Syafruddin Arsyad Temenggung selaku Ketua BPPN melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarno Putri terkait dengan hutang petambak sebesar Rp.3.900.000.000.000,00 (tiga triliun sembilan ratus miliar rupiah), kemudian hutang yang bisa dibayar sebesar Rp.1.100.000.000.000,00 (satu triliun seratus miliar rupiah) dan sisanya Rp.2.800.000.000.000,00 (dua triliun delapan ratus miliar rupiah) diusulkan untuk di write off (dihapusbukukan), dan disampaikan juga kemungkinan untuk dilakukan penghapusbukuan di BPPN, akan tetapi tidak dilaporkan aset berupa hutang petambak yang diserahkan oleh Sjamsul Nursalim yang masih **misrepresentasi** pada saat diserahkan kepada BPPN. Dan terhadap laporan Terdakwa Syafruddin Arsyad Temenggung tersebut, **Presiden tidak memberikan keputusan dan tidak mengeluarkan penetapan terkait dengan hutang petambak.**”

Selanjutnya, terdapat lompatan kesimpulan dalam dalil di atas, mengapa pemerintah harus bertanggung jawab atas keputusan yang diambil oleh BPPN? Argumentasi itu membuat seolah-olah, BPPN tidak dapat dimintai pertanggung jawaban atas tindakan dan keputusan yang dibuat. Padahal dalam logika hukum administrasi, pertanggungjawaban melekat pada jabatan/pejabat yang berwenang untuk melakukan sebuah tindakan/perbuatan hukum. Dalam hal ini, pejabat yang berwenang adalah Ketua BPPN, maka disitu juga terdapat pertanggungjawaban hukum. Bahkan jikalau pun benar pemerintah menyetujuinya, bukan berarti pertanggungjawaban hukum Ketua BPPN menjadi hilang.

### **Misrepresentasi Penjaminan Aset Milik Sjamsul Nursalim**

Bahwa sebelumnya BPPN telah menolak proposal restrukturisasi yang diajukan oleh Sjamsul Nursalim yang meminta pengurangan kewajiban karena adanya **misrepresentasi** (penyesatan informasi atau informasi yang benar yang tidak diungkap) oleh Sjamsul Nursalim kepada BPPN.

Adanya unsur “misrepresentasi” dibalik penerbitan SKL, berakibat keputusan tersebut menjadi cacat hukum secara materil (cacat materil). Adanya “misrepresentasi” menunjukkan adanya unsur penipuan informasi yang sengaja dilakukan untuk menyesatkan pejabat yang menetapkan keputusan.

BPPN sebenarnya telah mengetahui soal misrepresentasi ini, tetapi tidak melakukan tindakan pencegahan dan cenderung melakukan penyalahgunaan wewenang dengan tetap membuat keputusan SKL. Keputusan semacam ini juga melanggar asas umum pemerintahan yang baik, yaitu asas kecermatan. Asas yang menitikberatkan pada ketersediaan informasi yang cukup sebelum sebuah keputusan ditetapkan. Terlihat ada kesengajaan untuk tetap menerbitkan keputusan SKL, walaupun faktanya terdapat penyesatan informasi.

## **Rezim hukum BPPN yang Dikatakan bersifat Darurat dan *Lex Specialis*.**

Dalam putusannya, majelis hakim menyatakan:

“Bahwa kekeliruan *judex facti* adalah lalai mempertimbangkan bahwa kelahiran BPPN lahir dari kondisi darurat atau tidak normal sehingga diberikan hukum yang khusus yang bersifat hukum darurat dan hukum *lex specialis*. Hukum darurat yang bersifat *lex specialis* ini diatur dalam Undang-Undang Perbankan dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang BPPN (PP BPPN). Kedua peraturan ini merupakan rezim hukum BPPN. PP BPPN ini merupakan satu kesatuan yang tidak terpisah dengan Undang-Undang Perbankan. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 37 A Ayat (3) huruf n Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992. Wewenang sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf m, bunyi ketentuan Undang-Undang ini tidak lain adalah norma hukum yang ada dalam peraturan pemerintah turunan atau pelaksanaan dari Pasal 37 A Ayat (9) UU Perbankan.”

Tidak jelas apa kaitan antara argumentasi di atas dengan korupsi yang didakwakan kepada SAT. Majelis hakim tidak menguraikan lebih lanjut mengapa *judex facti* dinilai keliru dengan menggunakan pendekatan pertimbangan hukum di atas. Apakah argumentasi di atas hendak membangun sebuah konstruksi kesimpulan bahwa dalam kondisi darurat, maka korupsi dapat ditolerir dan tidak dapat dihukum? Pemahaman seperti itu terlihat dari pertimbangan hukum di atas.

Justru seharusnya sebaliknya, dalam hal keadaan darurat atau pada waktu negara dalam keadaan krisis ekonomi, perbuatan korupsi dapat dijatuhi hukuman yang lebih berat, yaitu pidana mati sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU Pemberantasan Tipikor.

Bahwa tidak terbantahkan, pembentukan BPPN adalah perintah UU Perbankan. Pembentukan badan ini dilakukan saat “terjadi kesulitan Perbankan yang membahayakan perekonomian nasional” sebagaimana diatur dalam Pasal 37A ayat (1) UU Perbankan. Selengkapnya, ketentuan tersebut berbunyi:

“Apabila menurut penilaian Bank Indonesia terjadi kesulitan Perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, atas permintaan Bank Indonesia, Pemerintah setelah berkonsultasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dapat membentuk badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan Perbankan.”

Berdasarkan ketentuan di atas, maka dapat dipahami bahwa pembentukan badan khusus itu dilakukan saat “darurat kondisi perbankan”. Namun demikian, badan khusus ini hanya bersifat sementara (*ad hoc*). Apakah ketentuan Pasal 37A tersebut bersifat *lex specialis*? Jika benar, maka *lex specialis* dalam hal apa dan terhadap pengaturan yang mana? Melihat konstruksi Pasal 37A, ketentuan ini memang merupakan ketentuan khusus. Dalam artian, ketentuan yang bersifat *lex specialis* dalam keadaan khusus, yaitu keadaan ketika “terjadi kesulitan Perbankan yang membahayakan perekonomian nasional”. Kemudian, ketentuan Pasal 37A tersebut bersifat *lex specialis* dalam hal peran dan wewenang badan khusus (BPPN) terhadap peran Pemerintah dalam rangka melakukan program penyehatan perbankan.

Oleh karena sifat *lex specialis* nya yang terbatas pada keadaan khusus dan dalam hal yang khusus, maka ketentuan Pasal 37A tersebut, tidak dapat mengenyampingkan pengaturan (regulasi) yang lain. Termasuk dalam hal terjadi penyalahgunaan wewenang dan/atau perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan negara (korupsi), maka ketentuan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat diterapkan.

**Penerapan Undang-Undang Perbendaharaan Negara sebagai Dasar Hukum Meletakkan Penerbitan Surat Keterangan Lunas sebagai Perbuatan Melawan Hukum, yang Dianggap Keliru oleh Majelis Hakim.**

Majelis hakim menyatakan bahwa:

Kekeliruan ini melawan tiga kenyataan hukum yang berkenaan dengan Undang-Undang Perbendaharaan Negara.

1. Kenyataan hukum pertama, Undang-Undang Perbendaharaan Negara dilahirkan untuk mengatur pelaksanaan ABPN dan APBD sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 29 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. Kenyataan hukum kedua, BPPN bukan merupakan salah satu dari ruang lingkup obyek pengaturan Undang-Undang Perbendaharaan Negara;
3. Kenyataan yang ketiga, subyek hukum yang tunduk pada Undang-Undang Perbendaharaan Negara adalah pejabat perbendaharaan yang disebut secara limitatif. Organ BPPN dan juga KKSK tidak masuk dalam daftar pejabat perbendaharaan negara menurut Undang-Undang Perbendaharaan Negara.

Tiga pertimbangan hukum di atas keliru. Tiga argumentasi mengapa ketiga pertimbangan hukum MA di atas keliru, akan dijelaskan sebagai berikut.

Pertama, UU Perbendaharaan Negara tidak hanya mengatur tentang pelaksanaan APBN dan APBD. Lebih luas dari itu, UU Perbendaharaan Negara mengatur tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan. Sedangkan yang dimaksud dengan Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan

pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Ruang lingkup Perbendaharaan Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU Perbendaharaan Negara, termasuk pengelolaan piutang dan utang negara yang berkaitan dengan perkara ini. Sehingga jelas bahwa UU Perbendaharaan Negara dapat digunakan dalam perkara ini.

Kedua, BPPN termasuk dalam ruang lingkup UU Perbendaharaan Negara. Sebab, UU ini ditujukan untuk pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, baik yang dikelola oleh lembaga pemerintah maupun oleh lembaga lain, bahkan termasuk kekayaan yang dipisahkan. BPPN adalah lembaga pemerintah, sehingga BPPN berada dalam ruang lingkup UU Perbendaharaan Negara.

Ketiga, yang dimaksud dengan pejabat Perbendaharaan Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UU Perbendaharaan Negara adalah Pimpinan lembaga pemerintah (termasuk lembaga negara/kementerian) yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan negara. Sebagaimana telah ditegaskan di atas, bahwa BPPN adalah lembaga pemerintah dan pejabat (Ketua) BPPN adalah pejabat pemerintahan, sehingga wajib tunduk pada UU Perbendaharaan Negara dalam melakukan perbuatan/tindakan berkaitan dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Bahwa berdasarkan penjelasan di atas, maka putusan Mahkamah Agung yang melepaskan SAT tidak dapat dibenarkan dan tidak beralasan menurut hukum.

### **3. Hendronoto Soesabdo, S.H., LL.M.**

Perjanjian Master Settlement Acquisition Agreement (MSAA) dalam perkara ini adalah perjanjian perdata. Pihak dalam MSAA ini adalah pemegang saham pengendali Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI), Sjamsul Nursalim dan

Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) mewakili Pemerintah Indonesia.

Dari eksaminasi ini, pada intinya terdapat perbedaan pendapat antara pihak BPPN dengan pihak Sjamsul Nursalim tentang apakah telah terjadi misrepresentasi pada saat penyampaian informasi dari pihak Sjamsul Nursalim sehubungan dengan status dan kondisi utang para petambak kepada BDNI senilai Rp 4,8 triliun.

Para pihak mempermasalahkan apakah Sjamsul Nursalim telah menampilkan piutang BDNI kepada para petani dengan benar. Pihak BPPN berpendapat bahwa telah terjadi misrepresentasi dan dengan kondisi tersebut, jumlah kewajiban Sjamsul Nursalim menjadi berkurang. Sedangkan pihak Sjamsul Nursalim menolak hal tersebut. Perselisihan tentang masalah misrepresentasi ini bukan hanya terjadi menjelang proses dikeluarkannya Surat Keterangan Lunas terhadap pihak Sjamsul Nursalim. Perselisihan ini telah berlangsung dalam rentang jauh dari hari sebelumnya. Pada 30 April 1999, hasil Financial Due Diligence oleh Prasetyo Utomo Co (Arthur Andersen) telah menyimpulkan bahwa piutang BDNI kepada petani tambak seharusnya digolongkan sebagai kredit macet dan hasil Legal Due Diligence oleh Lubis Ganie Surowidjojo tertanggal 5 September 2000 yang menyimpulkan bahwa Sjamsul Nursalim telah melakukan misrepresentasi.

**SAT telah mengetahui perselisihan tersebut sejak sebelum menjabat sebagai Ketua BPPN (SAT menjabat sebagai ketua BPPN pada 22 April 2002 hingga 30 April 2004), Bahkan, SAT telah secara aktif turut serta dalam menanganinya termasuk dengan mengupayakan restrukturisasi terkait utang yang dipermasalahkan.**

*Catatan: menarik untuk dicatat bahwa dalam proses restrukturisasi utang terkait utang petambak, pihak Sjamsul Nursalim tidak menggunakan alasan*

*bahwa pihaknya telah menginformasikan piutang petambak dengan benar dalam menolak rencana-rencana restrukturisasi dari BPPN dan mengajukan penawaran kepada BPPN. Dengan demikian dalam prosesnya pihak Sjamsul Nursalim sebenarnya mengetahui dan telah mengakui bahwa terdapat kewajiban hukum di pihak Sjamsul Nursalim terkait utang petambak tersebut.*

Selanjutnya pada saat menjadi ketua BPPN, SAT:

1. Menegaskan pendapatnya dan menyimpulkan tidak terjadi misrepresentasi dan menyampaikan dalam berbagai kesempatan.
2. Mengeluarkan Surat No. SKL-22/PKPS-BPNN/0404 tertanggal 12 April 2004 yang menyatakan Sjamsul Nursalim telah menyelesaikan kewajibannya PKPS sebesar Rp 28,408,000,000,000 (SKL)

Kami sepakat dengan yang disampaikan Hakim Agung Salman Luthan SH MH:

*“Bahwa dalam perkara aquo, tujuan dibentuknya BPPN dan fungsi dan tugas terdakwa sebagai Ketua BPPN adalah untuk menyetatkan perbankan dan untuk mengusahakan pengembalian uang negara yang disalurkan oleh BI kepada BDNI melalui program BLBI tetapi yang dilakukan Terdakwa adalah sebaliknya, merugikan keuangan negara, dan memperkaya atau mengurungkan Sjamsul Nursalim.”*

(Putusan MS halaman 117).

Penerbitan SKL dilakukan berdasarkan Keputusan KKSK Nomor 01/KKSK/03/2004 tertanggal 7 Maret 2004 tentang Persetujuan Pemberian Bukti Penyelesaian Kewajiban Sjamsul Nursalim dan Itjih S Nursalim. Namun, perlu dicatat bahwa keputusan KKSK tersebut dikeluarkan berdasarkan pendapat dan usulan SAT diantaranya sebagaimana yang dituangkan dalam

“Usulan Ringkasan Eksekutif” yang ditandatangani SAT. Pada intinya,. Usulan Ringkasan Eksekutif dari SAT yang mengusulkan penghapusan porsi hutang Petambak sebesar Rp 2,8 triliun. Padahal, saat mengajukan usulan tersebut, SAT mengetahui adanya hasil audit FDD oleh Kantor Akuntan Publik Prasetio Utomo & Co. dan audit LDD oleh Kantor Hukum LGS yang menyimpulkan bahwa terjadi misrepresentasi aset piutang petambak dan aset BDNI tersebut sesungguhnya piutang macet.

Dalam Keputusan Menteri Negara Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan dan Industri Nomor KEP.01.A/M.EKUIIN/01/2000 tentang Kebijakan Restrukturisasi dan Penyelesaian Pinjaman BAgi Debitur di BPPN, disebutkan bahwa pedoman dalam penghapusbukuan hutang dapat dilaksanakan apabila tidak terdapat *irregularity* atau misrepresentasi.

Sehubungan dengan alasan terkait hukum perdata, MA dalam putusannya antara lain telah mempertimbangkan bahwa:

*“... jika didalam proses maupun adanya kesalahan dalam perhitungan atau penerapan aturan atau kekeliruan dalam penyampaian data (“misrepresentation”) maka haruslah diselesaikan melalui mekanisme keperdataan dan/atau pembuktian menurut norma-norma hukum perdata”* (Putusan MA halaman 104).

Dipandang dari segi hukum perdata, permasalahan tentang ada atau tidaknya misrepresentasi terkait informasi yang diberikan dalam MSAA merupakan perselisihan perdata. Selain itu, ditinjau dari hubungan hukum antara pihak BPPN dengan pihak Sjamsul Nursalim, pengeluaran SKL dapat dikategorikan sebagai tindakan hukum perdata.

Namun demikian, bukan berarti bahwa hal tersebut dapat melepaskan SAT dari tanggungjawab pidana dari tindakan-tindakannya. Perkara pidana ini

adalah perkara antara SAT dengan negara, dimana ia harus mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya dari sudut pandang hukum pidana. Selain itu peradilan pidana dalam perkara ini bukan tentang bagaimana perselisihan perdata terkait MSAA harus diselesaikan BPPN dan pihak Sjamsul Nursalim.

Dalam peradilan pidana, yang harus dipertimbangkan dan kemudian diputus oleh Majelis Hakim adalah apakah dari segi hukum pidana tindakan-tindakan SAT yang walaupun mengetahui adanya perselisihan antara BPPN dengan pihak Sjamsul Nursalim tentang adanya misrepresentasi justru mengambil kesimpulan bahwa tidak ada misrepresentasi dan mengeluarkan SKL merupakan tindak pidana. Karenanya, perkara ini masuk dalam ranah hukum pidana.

Sehubungan dengan hal ini, kami tidak melihat adanya teori atau peraturan hukum perdata yang dapat dijadikan dasar untuk melepaskan SAT dari ancaman hukum pidana dalam perkara ini. Seharusnya, dengan kerangka berpikir sebagaimana yang kami uraian, menurut hemat kami SAT tetap dapat dipidana apabila tindakan-tindakannya merupakan tindak pidana.

*Catatan: Menarik diamati, bahwa MA dalam Putusannya telah pula mempertimbangkan (dengan menyebutkan bahwa pertimbangan tersebut mendasarkan pada dakwaan Penuntut Umum):*

*“Berdasarkan fakta hukum yang terungkap dalam persidangan, terungkap bahwa pada saat penyerahan hutang Petambak Plasma kepada BPPN dalam rangka MSAA (Master Settlement and Acquisition Agreement) tidak terjadi dan/atau tidak ada misrepresentasi terhadap hutang Petambak Plasma debitur PT DCD dan PT WM karena para petambak plasma tersebut telah menyerahkan “sertifikat” kepada BDNI sebagai jaminan atas hutang Petambak Plasma; Penjelasan Saksi Itjih S Nursalim sebagai yang mewakili Saksi*

*Symsul Nursalim, diperkuat oleh Saksi Taufik Mappaenre Maroef selaku Deputi AMI juga berpendapat bahwa Saksi syamsul Nursalim sudah menyampaikan informasi tentang hutang petambak plasma kepada BPPN sesuai dengan Disclosure Agreement” (Putusan MA halaman 98-99)*

*Dari pertimbangan tersebut, seolah-olah dalam dakwaannya Penuntut Umum telah menyebutkan fakta yang terungkap dalam persidangan bahwa tidak terjadi dan/atau tidak ada misrepresentasi. Padahal diperiksa secara seksama pertimbangan hukum tersebut hanya mengambil sebagian dari yang Penuntut Umum sampaikan dalam dakwaannya dan tidak dapat disimpulkan sebagaimana yang dipertimbangkan Majelis Hakim MA.*

Berdasarkan uraian diatas, kami berpendapat bahwa Putusan MA yang melepaskan SAT berdasarkan alasan hukum perdata adalah Putusan yang tidak tepat dan tidak benar.

## **B. Peninjauan Kembali**

Pasca putusan kasasi, Jaksa Penuntut Umum KPK telah mengajukan permohonan Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung. Berdasarkan informasi dari berbagai pemberitaan, Mahkamah Agung menolak permohonan PK dari Penuntut Umum KPK karena dianggap tidak memenuhi persyaratan formil. Dengan demikian maka berkas permohonan PK tersebut dikembalikan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Atas alasan tidak memenuhi syarat formil, maka Mahkamah Agung tidak membentuk majelis hakim sehingga materi permohonan tidak diperiksa. Oleh karena itu secara materil putusan akhir dalam perkara ini adalah sebagaimana dalam putusan kasasi.

## **c. Kesimpulan**

1. Dalam putusan kasasi, Mahkamah Agung telah melakukan penilaian terhadap terbukti atau tidaknya fakta dalam perkara *a quo*, yang sebenarnya bukan merupakan kewenangan Mahkamah Agung sebagai *judex juris*;
2. Perbuatan Syafruddin Arsyad Tumenggung selaku Ketua Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang menerbitkan Surat Keterangan Lunas kepada Pemegang Saham Pengendali Bank Dagang Nasional Indonesia, Sjamsul Nursalim, telah memenuhi unsur tindak pidana korupsi sebagaimana didakwa oleh Jaksa Komisi Pemberantasan Korupsi;
3. Putusan Kasasi yang menjatuhkan putusan lepas terhadap terdakwa Syafruddin Arsyad Tumenggung selaku Ketua Badan Penyehatan Perbankan Nasional secara hukum tidak tepat;

#### **D. Rekomendasi**

1. Untuk memperbaiki putusan yang dinilai tidak tepat tersebut maka Jaksa Penuntut Umum KPK disarankan untuk mengajukan upaya hukum luar biasa berupa Kasasi Demi Kepentingan Hukum melalui Jaksa Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 259 sampai dengan Pasal 261 KUHAP. Kasasi Demi Kepentingan Hukum tidak akan bisa menjatuhkan putusan pidana terhadap terdakwa, akan tetapi koreksi terhadap putusan tersebut penting, agar pada waktu mendatang tidak lagi dirujuk oleh hakim-hakim berikutnya yang mengadili perkara serupa sebagai yurisprudensi;

Meskipun dalam rumusan Pasal 259 KUHAP dinyatakan bahwa upaya hukum luar biasa Kasasi Demi Kepentingan Hukum dapat diajukan terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dari pengadilan lain selain daripada Mahkamah Agung, akan tetapi ada urgensi demi kepentingan hukum

yang sangat kuat dan penting untuk melakukan koreksi atas putusan tingkat kasasi dalam perkara SAT ini.

Atas dasar urgensi tersebut maka Mahkamah Agung perlu melakukan terobosan hukum (penemuan hukum baru) di bidang Hukum Acara Pidana. Praktik peradilan pidana Indonesia telah beberapa kali melakukan penemuan hukum baru di bidang hukum acara pidana pada saat ada kepentingan menegakkan hukum pidana substansial dan keadilan. Beberapa praktik tersebut misalnya, pemeriksaan kasasi terhadap putusan bebas, pemeriksaan tingkat peninjauan kembali terhadap putusan bebas, pemeriksaan tingkat peninjauan kembali terhadap putusan peninjauan kembali, dan perluasan objek praperadilan.

2. Untuk mengembalikan kerugian keuangan negara dalam perkara tersebut, KPK dapat menempuh prosedur gugatan perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

**Jakarta, 26 September 2020**