

## **ANALISIS EKONOMI HUKUM TERHADAP TINDAK PIDANA KORUPSI (KAJIAN PUTUSAN MA TENTANG KORUPSI BLBI)**

**Isman**

*Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Kalimantan Timur, Email: isman.sh@gmail.com*

Naskah diterima: 20 September 2019; revisi: 13 Oktober 2019; disetujui: 18 November 2019

**DOI:** 10.28946/rpt.v%vi%i.434

### **Abstrak:**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui tinjauan ekonomi hukum terhadap pertimbangan Mahkamah Agung dalam Putusan No. 1555.K/PID.SUS/2019 dan tinjauan ekonomi hukum terhadap perbuatan hukum pejabat publik yang beririsan dengan hukum perdata atau administrasi negara dihubungkan dengan kebijakan penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi. Penelitian ini merupakan kajian filosofis terhadap kebijakan penegakan hukum yang dilakukan melalui pendekatan studi kasus dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berdasarkan analisis ekonomi hukum putusan Mahkamah Agung tersebut dapat dibenarkan karena penerbitan SKL berdasarkan dilakukan berdasarkan perjanjian MSAA dan Akta notaris. Model penafsiran yang digunakan Mahkamah Agung dalam memutus perkara ini adalah perpaduan model logike deontologis yang berbasis mazhab hukum positivistik dengan logika utilitarian yang bercorak teleologis. Pertimbangan hukum Mahkamah Agung tersebut di atas menjelaskan adanya pergeseran perspektif terkait dengan adanya irisan antara hukum pidana, perdata dan administrasi negara. Menurut Mahkamah Agung penerbitan SKL adalah ranah administrasi negara dan hukum perdata sehingga kesalahan dalam penerbitan SKL tidak dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana.

**Kata Kunci:** Etika utilitarian; Ekonomi hukum; Penafsiran

### **Abstract:**

*The purpose of this study is to find out the legal economic review of the Supreme Court's considerations in Decision No. 1555.K / PID.SUS / 2019 and a legal economic review of the legal actions of public officials that intersect with civil law and administration law when connected with enforcement policies to eradicate corruption. This research is a philosophical study of law enforcement policies carried out through a case study approach and conceptual approach. The results showed that based on legal economic analysis of the Supreme Court decision could be justified because SKL issued was based on an MSAA and notarial deed. The interpretation model used by the Supreme Court in deciding this case is a mix of a deontological model based on positive schools of law with teleological-style form utilitarian logic. The Supreme Court's legal considerations above explain the shift in perspective related to the incision between criminal law, civil law and state administration. According to the Supreme Court, SKL issued is the domain of administration law or civil law so fault in issuing SKL cannot be qualified as criminal acts.*

**Keywords:** Interpretation; Legal economy; Utilitarian ethics

## **LATAR BELAKANG**

Kasus korupsi yang sampai saat ini terus menjadi sorotan publik di Indonesia adalah korupsi BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia). Berdasarkan temuan BPK 95% dari Rp 144,5 triliun diselewengkan oleh sejumlah orang sehingga negara menelan kerugian terbesar

sepanjang sejarah pemberantasan korupsi di Indonesia.<sup>1</sup> Perkembangan terkini dari kasus korupsi ini adalah Putusan Mahkamah Agung No. 1555/K/PID.SUS/2019 yang membebaskan Syafruddin Arsyad Temenggung selaku Kepala BPPN (Badan Penyehatan Perbankan Nasional). Pertimbangan hukum utama yang menonjol dari Mahkamah Agung saat mengabulkan permohonan kasasi Syafruddin Arsyad Temenggung di antaranya karena penerbitan Surat Keterangan Lunas (SKL) BLBI kepada Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI) milik Sjamsul Nursalim dikualifikasikan sebagai kesalahan administrasi atau perdata karena itu penyelesaiannya tidak dapat dilakukan dengan pemidanaan.

Terkait hal di atas, ada beberapa alasan mengapa argumentasi ini penting untuk ditelaah secara kritis. *Pertama*, Mahkamah Agung merupakan *judex juris* sehingga putusan ini menunjukkan adanya pergeseran perspektif dan praktik setidaknya pada level *judex factie* dan *judex juris* terutama dalam pilihan aturan hukum yang digunakan untuk mendefinisikan tentang kerugian negara dan perlakuan terhadap tindakan pejabat tata usaha negara yang beririsan dengan hukum administrasi negara atau hukum perdata karena adanya perjanjian dan surat keputusan pejabat yang lebih tinggi.

*Kedua*, walaupun putusan pengadilan memiliki perspektifnya masing-masing, namun pertimbangan Mahkamah Agung terhadap kasus ini mengandung *ratio legis* sebagai produk kebijakan hukum pidana yang terbuka untuk dievaluasi penerapannya terkait dengan hal-hal kontekstual seperti kaitan analisis ekonomi hukum terhadap perbuatan pejabat publik di bidang perbankan yang bersinggungan dengan hukum pidana, administrasi negara atau perdata.

Urgensi tinjauan ekonomi hukum terhadap putusan Mahkamah Agung Nomor 1555.K/PID.SUS/2019 kemudian diformulasikan menjadi rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian ini, bagaimana tinjauan ekonomi hukum terhadap pertimbangan Mahkamah Agung dalam Putusan No. 1555.K/PID.SUS/2019. Bagaimana tinjauan ekonomi hukum terhadap perbuatan hukum pejabat publik yang beririsan dengan hukum perdata atau administrasi negara dihubungkan dengan politik hukum pemberantasan tindak pidana korupsi.

## **METODE**

Tulisan ini akan menelaah pertimbangan majelis hakim dalam Putusan Nomor 1555 K/Pid.sus 2019 untuk kemudian dianalisis dasar argumentasi hakim dihubungkan tinjauan ekonomi terhadap hukum. Penelitian ini merupakan kajian filosofis terhadap kasus tindak pidana korupsi BLBI dengan dipadukan dengan pendekatan studi kasus dan pendekatan konseptual.

Data primer penelitian ini adalah bahan primer dan bahan sekunder yang berkaitan dengan tema penelitian dengan menggunakan: (i) bahan primer, yang mencakup peraturan perundangundangan dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan pokok permasalahan penelitian; dan (ii) bahan sekunder, terdiri dari buku, jurnal, serta hasil-hasil penelitian, seminar dan konferensi.

Berdasarkan data dan informasi yang sudah diperoleh, akan dilakukan analisis kualitatif, yakni suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang ditemukan dalam praktik dan literatur diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Data sekunder diambil dari buku, artikel, hasil penelitian, dan pendapat ahli yang berkaitan

---

<sup>1</sup> Kompas, 19 Juli, 2019.

dengan ketidakcermatan hakim dalam putusan kepailitan yang terkait dengan kepentingan umum, khususnya terhadap lembaga keuangan.

## ANALISIS DAN DISKUSI

### 1. Aspek Teoritis Korupsi

#### a. Varietas Korupsi

Korupsi mengambil bentuk yang beragam mencakup seluruh spektrum institusi yang ada dalam sebuah tatanan negara seperti korupsi politik, korupsi keuangan, korupsi hukum, korupsi akademik, dan sebagainya.

Luasnya cakupan korupsi mendorong para teoritis untuk mereview kembali beberapa varietas korupsi untuk memahami fenomena faktualnya. Varietas pertama adalah pencurian sumberdaya tertentu yang dimiliki publik untuk kepentingan pribadi (*theft of the property*). Varietas kedua, korupsi non ekonomis namun memiliki daya rusak terhadap sistem integritas yang berlaku pada institusi publik maupun sosial.<sup>2</sup>

#### b. Teori Kausalitas

Teori kausal korupsi adalah upaya berkelanjutan untuk memberikan pertanggungjawaban ilmiah yang mengakomodasi luasnya cakupan korupsi insititisi. Teori kausal korupsi institusional mengandaikan konsepsi teleologis normatif dari institusi yang didefinisikan tidak hanya terbatas sebagai wadah untuk mencapai tujuan akan tetapi organisasi sebagai entitas untuk mewujudkan visi kemanusiaan.<sup>3</sup> Asumsi dasar teori kausal dalam memahami korupsi melibatkan sejumlah fitur. Yaitu efek moral dari suatu tindakan dan konsep kausal. Artinya, suatu tindakan korup karena memiliki *efek merusak* pada karakter moral seseorang atau pada proses atau tujuan institusi.<sup>4</sup>

Teori-teori filosofis kontemporer yang paling berpengaruh tentang korupsi adalah teori Dennis Thompson dan Lawrence Lessig. Gagasan Dennis Thompson tentang korupsi berangkat dari hubungan kausal antaran karakter moral seseorang dengan jabatannya pada institusi. Thompson berpendapat karakter personal dari pejabat yang lahir karena ketidakkejujuran, bias keberpihakan, akan cenderung menempatkan korupsi personal sebagai korupsi institusional.<sup>5</sup>

Gagasan Lawrence Lessig tentang ketergantungan korupsi melibatkan sejumlah fitur dasar yaitu hubungan kasual antara tujuan institusi dengan ketergantungan publik produk kebijakan institusi tersebut. Lessig mencontohkan bagaimana institusi parlemen di Amerika sangat bergantung pada sejumlah kecil donatur politik yang berlindung dibalik publistas para politisi yang terpilih di parlemen. Lessig menambahkan bahwa kondisi tersebut di atas menunjukkan institusi lahir dari hubungan kausal antara ketergantungan para politisi dengan

---

<sup>2</sup> Leif Wenar, *Blood Oil: Tyrants, Violence and the Rules that Run the World*, Oxford: Oxford University Press, 2016.

<sup>3</sup> Van den Hoven, Jeroen, Seumas Miller and Thomas Pogge (eds.), *Designing-in Ethics*, New York: Cambridge University Press. doi:10.1017/9780511844317, 2017.

<sup>4</sup> Seumas Miller [https://plato.stanford.edu/archives/win2018/entries/corruption.](https://plato.stanford.edu/archives/win2018/entries/corruption/), diakses tanggal 30 September 2019.

<sup>5</sup> Dennis F Thompson, *Two Concepts of Corruption: Individual and Institutional*, *Edward J. Safra Working Papers* 16. doi:10.2139/ssrn.2304419 diakses tanggal 30 September 2019.

dana kampanye dengan sejumlah donatur politik terhadap perlindungan parlemen atas kepentingan bisnisnya.<sup>6</sup>

## 2. Analisis Ekonomi terhadap Hukum

Pembentukan Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi dilandasi oleh dua kebutuhan, *pertama* karena tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional. *Kedua*, daya rusak tindak pidana korupsi tidak hanya merugikan keuangan negara atau perekonomian negara tetapi menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi sumber daya yang tinggi. Dengan demikian tindak pidana korupsi merupakan kejahatan ekonomi yang secara filosofis lebih tepat ditangani dengan menggunakan formulasi kebijakan yang berkarakter ekonomi sesuai prinsip economic analysis of law.

Posner (1973) sebagaimana dikutip oleh Lewis Kornhauser menyatakan bahwa analisis ekonomi terhadap hukum adalah teori yang dibangun berdasarkan klaim maksimalisasi sumberdaya, keseimbangan biaya dan mafaat serta efisiensi biaya dan tujuan.

Analisis ekonomi terhadap hukum mengadopsi "efisiensi" sebagai kriteria evaluatif terhadap hukum. Efisiensi terwujud apabila formulasi Undang-undang atau putusan hakim telah memperhitungkan dan memilih pilihan rasional yang paling ekonomis (efisien) untuk mencapai tujuan yang diharapkan yakni mengembalikan kerugian negara dan menciptakan iklim investasi yang mendorong kesejahteraan publik. Kedua, keseimbangan antara biaya dan manfaat, yaitu apabila kebijakan hukum telah mempertimbangkan biaya yang dikeluarkan dengan besarnya manfaat yang akan diterima. Kebijakan hukum praktis apa yang layak diterapkan, tentu saja, dapat sangat memengaruhi keseimbangan sosial yang dicapai dalam dari tujuan hukum tertentu.

Operasionalisasi teori ekonomi hukum untuk mengevaluasi kebijakan hukum dilakukan dengan menempatkan klaim-klaim dasar teori ekonomi hukum terhadap putusan hakim. Klaim-klaim dasar tersebut adalah klaim positivitas yang mensyaratkan bahwa efisiensi kebijakan hukum dimulai dari rangkuman pilihan-pilihan rasional yang disediakan oleh aturan hukum. Kedua klaim normativitas yang mengandaikan bahwa efisiensi adalah indikator paling rasional untuk menilai pilihan aturan hukum dan putusan hakim.

### **Tinjauan Kritis Model Penafsiran Mahkamah Agung dalam Putusan MA No. 1555.K/PID.SUS/2019**

Penafsiran hukum dalam sistem hukum di Indonesia dikenal dengan istilah penemuan hukum heteronom. Hal ini disebabkan oleh aktivitas hakim yang harus menggali pilihan ratio legis dan model keadilan yang berada di luar dirinya yakni ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum kebiasaan.

Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa sejak awal penemuan hukum oleh hakim pada dasarnya merupakan hakim berada pada posisi yang problematis mengingat hakim memiliki preseden model keadilan dan penyelesaian hukum yang *inheren* dengan dirinya namun bisa saja tidak terangkum dalam bunyi teks dari aturan hukum yang ada.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Lawrence Lessig, "Institutional Corruptions", *Edward J. Safra Working Papers* 1. doi:10.2139/ssrn.2233582, 2013.

<sup>7</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2009, hlm. 45.

Argumentasi dakwaan penuntut umum terkait dengan hubungan kausalitas antara kerugian negara dengan perbuatan terdakwa diuraikan secara kronologis diawali oleh perbuatan Terdakwa Syafruddin Arsyad Temenggung selaku Ketua BPPN Periode 2002 sampai dengan 2004 melakukan penghapusan piutang BDNI (Bank Dagang Nasional Indonesia) kepada petambak yang dijamin oleh PT. DCD (PT. Dipasena Citra Darmaja) dan PT. WM (PT. Wachyuni Mandira) serta menerbitkan SPKPS (Surat Pemenuhan Kewajiban Pemegang Saham) dalam rangka penyelesaian kewajiban BDNI meskipun Saksi Syamsul Nursalim dan Itjih S. Nursalim belum menyelesaikan kewajibannya terhadap kesalahan dalam menampilkan (*misrepresentation*) piutang BDNI (Bank Dagang Nasional Indonesia) kepada petani petambak plasma untuk diserahkan kepada BPPN seolah-olah sebagai piutang yang lancar (*misrepresentasi*), dan dalam pelaksanaannya tidak mengindahkan ketentuan yang diatur dalam TAP MPR R.I. Nomor X/MPR/2001 Tentang PROPENAS (Program Pembangunan Nasional), Undang-Undang Tentang Propenas, dan undang-undang lainnya yang berkenaan dengan keuangan Negara.<sup>8</sup>

Dalil dakwaan penuntut umum tersebut tidak dibenarkan oleh Mahkamah Agung yang selanjutnya memformulasikan sendiri argumentasi hukumnya bahwa Surat Keterangan Lunas diterbitkan karena adanya perjanjian MSAA setelah terpenuhinya kewajiban debitur berdasarkan Akta Perjanjian Penyelesaian akhir Nomor 16 di hadapan Notaris Martin Roestamy yang menyatakan bahwa pemegang Saham telah melaksanakan dan menyelesaikan seluruh kewajibannya sebagaimana yang diatur dalam MSAA.

Karena itu SKL (Surat Keterangan Lunas) yang diterbitkan oleh terdakwa kepada Saksi Syamsul Nursalim dan Itjih S. Nursalim dan para debitur lainnya yang telah memenuhi kewajibannya (kurang lebih 20 debitur yang telah menandatangani MSAA) tidak dapat dikatakan sebagai tindak pidana karena adanya klausul dalam MSAA tersebut yang menyatakan pihak lain yang diuntungkan tersebut tidak dapat dikatakan telah melakukan tindak pidana. Hal ini mengingat adanya *policy* atau kebijakan Pemerintah dan Negara pada saat itu untuk melepaskan diri dari kemelut keuangan dan kesulitan ekonomi yang dapat mengancam dan membahayakan dunia perbankan.<sup>9</sup>

Disamping itu, penerbitan SKL adalah merupakan penegasan atas kebijakan Pemerintah dalam rangka pemberian jaminan kepastian hukum berusaha sehubungan dengan penyelesaian BLBI melalui penandatanganan perjanjian PKPS (Pemenuhan Kewajiban Pemegang Saham) sebagaimana tertuang dalam MSAA (*Master Settlement Acquisition Agreement*).

Dalam studi penafsiran hukum model penafsiran Mahkamah Agung tersebut di atas diklasifikasikan sebagai penafsiran teleologis karena menekankan pada aspek hukum yang menjadi tujuan pembentukan pembentukan BPPN dalam menyelesaikan krisis moneter melalui BLBI dengan prosedur penyelesaian cepat, tepat, tanpa menimbulkan dampak moneter atau krisis moneter termasuk penyelesaian di luar pengadilan (*out of court settlement*).<sup>10</sup>

Terkait dengan dalil Jaksa Penuntut Umum selaku Termohon Kasasi yang menyatakan bahwa perbuatan Terdakwa selaku Ketua BPPN periode April 2002 sampai dengan April

---

<sup>8</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid.Sus/2019 tertanggal 9 Juli 2019, hlm. 95.

<sup>9</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid.Sus/2019 tertanggal 9 Juli 2019, hlm. 101.

<sup>10</sup> Ibid, hlm. 101.

2004 telah merugikan negara karena bersama-sama dengan Saksi Dorodjatun Kuntjoro Jakti, menurut dakwaan Penuntut Umum telah melanggar dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), serta ketentuan perundang-undangan lainnya.

Terkait dengan dalil tersebut, Mahkamah Agung memberikan pertimbangannya bahwa Syafruddin Arsyad Temenggung selaku Ketua BPPN periode April 2002 sampai dengan April 2004 tidak terbukti merugikan keuangan Negara c.q. Pemerintah R.I. karena Terdakwa selaku Ketua BPPN karena 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.

Pertimbangan hukum tersebut di atas membuktikan bahwa terjadi pergeseran perspektif setidaknya antara *judex factie* dan *judex juris* terkait dengan probabilitas pertanggung jawaban hukum dari aspek doktrin mens rea dan actus rea secara integratif.

Berangkat dari pertimbangan *judex facti* yakni Majelis Hakim tingkat Pertama dan Banding berpendapat bahwa perbuatan terdakwa Syafruddin Arsyad Temenggung merupakan tindak pidana karena kedudukan selaku Kepala Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) menerbitkan Surat Keterangan Lunas (SKL) terhadap BDNI milik Syamsul Nursalim telah merugikan negara. Pertimbangan ini dilatarbelakangi oleh doktrin absolut yang menggunakan sarana pembedaan sebagai instrumen pembalasan kepada pelaku tindak pidana.

Analisis ekonomi hukum terhadap pertimbangan di atas diklasifikasikan sebagai pilihan pertimbangan yang tidak efisien, karena tujuan penghukuman tidak berdampak signifikan pada tujuan pemberantasan tindak pidana korupsi yakni mengembalikan kerugian negara dan menciptakan iklim pertumbuhan ekonomi yang kondusif.

Menurut doktrin pembedaan absolut, hukuman dijatuhkan sebagai pembalasan terhadap pelaku karena telah melakukan kejahatan yang mengakibatkan kesengsaraan terhadap orang lain atau anggota masyarakat.<sup>11</sup> Teori pembalasan mengatakan bahwa pidana tidaklah bertujuan untuk yang praktis, seperti memperbaiki penjahat. Kejahatan itu sendirilah yang mengandung unsur-unsur untuk dijatuhkannya pidana. Pidana secara mutlak ada, karena dilakukan suatu kejahatan. Tidaklah perlu untuk memikirkan manfaat menjatuhkan pidana itu.

Sebaliknya, Mahkamah Agung selaku *judex juris* justru menggunakan perspektif gabungan dengan melihat bahwa perbuatan lahiriah tidak dapat dipersalahkan tanpa adanya ketercelaan batin dari pelaku. Mahkamah Agung berpendapat bahwa perbuatan Syafruddin Arsyad Temenggung tidak terbukti memiliki sifat batin yang tercela karena penerbitan SKL dilakukan berdasarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional sebagai kebijakan darurat nasional dan MSAA (*Master Settlement Acquisition Agreement*) dan Akte Nomor 16 tanggal 12 April 2004 dari Notaris Martin Roestamy, Itjih S. Nursalim telah menandatangani Akta Perjanjian Penyelesaian Akhir yang menegaskan bahwa Pemegang Saham telah melaksanakan dan

---

<sup>11</sup> Leden Marpaung, *Asas - Teori – Praktik Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, hlm. 4.

menyelesaikan seluruh kewajibannya sebagaimana telah diatur dan disepakati dalam perjanjian MSAA.

Analisis ekonomi hukum terhadap pertimbangan *judex juris* di atas dilihat dari nilai (*value*) ingin menempatkan sanksi pidana sebagai instrumen final (*ultimum remidium*) dan bukan sebaliknya (*premium remidium*). Secara kegunaan (*utility*) pertimbangan *judex juris* tersebut di atas memberikan perlindungan hukum kepada pejabat publik yang bertugas untuk melakukan pemulihan ekonomi perbankan untuk mengambil langkah kongkret yang bersifat mendesak agar krisis moneter yang terjadi tidak merambah ke pilar ekonomi yang lain.

Perspektif tersebut di atas tergambar dari pertimbangan Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa *judex factie* tidak mempertimbangkan aspek *emergency* dan *occasional demand* yang mendorong kelahiran dan pembentukan BPPN sebagai *delegated legislation* yang bersumber pada Pasal 37A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, beralasan untuk dapat diterima sebagai salah satu jalan keluar yang tidak dapat dielakkan Pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan BLBI.

Mahkamah Agung berpendapat bahwa model kebijakan hukum melalui penyehatan perbankan dari perspektif klaim *positif* merupakan kebijakan yang efisien sehingga patut dipertahankan sebagai dasar bagi setiap pihak yang berkaitan dengan BPPN untuk mematuhiinya.

Prinsip kebijakan hukum di bidang ekonomi dalam merespon kejadian yang bersifat *emergency* dan *occasional demand* adalah sepatutnya ditempuh melalui penyelesaian di luar pengadilan (*out of court settlement*) dengan menempatkan sarana hukum lain terlebih dahulu. Selain merupakan upaya penyelesaian yang efektif dan efisien juga model penyelesaian tersebut merupakan pilihan yang paling rasional untuk mencapai tujuan hukum yakni menghindarkan negara dari kerugian keuangan negara. Unsur *emergency* dan *occasional demand* dalam Putusan Mahkamah Agung menjadi salah satu penemuan hukum Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa kriteria efisiensi menentukan konten hukum. Dalam hal ini kriteria efisiensi merasionalisasi penerapan hukum dan model penafsiran yang digunakan terhadap aturan hukum yang berlaku terhadap kasus konkret.

Terkait dengan adanya irisan antara hukum pidana, perdata dan administrasi negara, Mahkamah Agung menolak argumentasi hukum *judex facti* yang menyebutkan bahwa tanggung jawab kesalahan administrasi dilakukan oleh terdakwa Syafruddin Arsyad Temenggung bukan dalam kapasitasnya secara personal tetapi sebagai Kepala BPPN yang merupakan jabatan publik yang tunduk pada perintah undang-undang dan perintah atasan.

Dengan demikian aspek penerapan hukum dalam putusan ini adalah karakteristik tindakan pejabat pemegang kewenangan harus dipisahkan dengan tindakannya sebagai pribadi yang tentu saja berdampak pada kepada siapa alokasi pembebanan pertanggung jawaban hukumnya. Mahkamah Agung menegaskan bahwa kedudukan terdakwa Syafruddin Arsyad Temenggung sebagai kepala BPPN harus dilihat sebagai pejabat publik sehingga penyalahgunaan wewenang pada prinsipnya tidak hanya dilihat ketika dampak kewenangan ternyata tidak selaras dengan untuk tujuan apa kewenangan itu diberikan tetapi juga motif-motif personal dan faktor sosial apa yang melatarbelakangi terbitnya SKL tersebut. Karena itu walaupun kesalahan administrasi dalam penerbitan SKL terbukti namun kesalahan

tersebut tidak dapat dinyatakan sebagai tindak pidana karena dilaksanakan berdasarkan perintah yang berwenang dan bukan atas dorongan pribadi.<sup>12</sup>

### **Formulasi Kebijakan Hukum Pidana terhadap Tindak Pidana Korupsi yang beririsan dengan hukum administrasi negara dan perdata.**

Kajian prospektif terkait dengan kebijakan pidana terhadap tindak pidana korupsi yang bersinggungan dengan hukum administrasi negara dan hukum perdata dapat dikarakterisasi berdasarkan tujuan pembentukan aturan perundang-undangan tentang Korupsi. Menurut konsiderans UU No. 31 tahun 1999 bahwa tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Selanjutnya disebutkan pula bahwa akibat tindak pidana korupsi selain merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, juga menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi. Konsideran di atas merupakan karakter aksiologis yang melahirkan pertanyaan kontingen lanjutan mengenai penyelesaian model hukum apa yang efisien untuk mencapai tujuan mencegah terjadinya kerugian negara dan mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang efisien.

Berkaitan dengan hal di atas maka fokus prospektus kebijakan pidana terhadap tindakan pejabat publik yang bersinggungan dengan tiga matra hukum (pidana, administrasi, dan perdata) sebagaimana dimaksud menurut sudut pandang ekonomi hukum pada prinsipnya adalah sistem hukum yang dapat menghasilkan perlindungan hukum terhadap kerugian negara dan perlindungan hukum terhadap pertumbuhan ekonomi yang efisien.

Sudut pandang ekonomi hukum mencermati tujuan pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai tuntutan epistemologis untuk mewujudkan sistem integritas yang sebagian besar menuntut adanya domain preventif daripada reaktif. Elemen preventif tersebut dapat dilakukan melalui elemen pencegahan seperti penguatan kode etik profesi, dan mendorong mekanisme transparansi informasi di setiap insitusi publik.

Domain preventif di antaranya telah diatur dalam Pasal asal 20 Undang-undang No. 30 tahun 2014 yang menjelaskan “Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Dengan demikian selama penyalahgunaan wewenang tersebut tidak mengandung unsur tindak pidana maka hal tersebut merupakan ranah administrasi yang penyelesaiannya dilakukan oleh atasan pejabat yang bersangkutan dan sanksi terhadap pejabat yang telah terbukti melakukan penyalahgunaan wewenang.

Muatan unsur pidana dapat diketahui apabila pelaksanaan wewenang administrasi negara dilakukan oleh pejabat yang memiliki kewenangan tersebut memenuhi unsur subjektif dan objektif (*mens rea* dan *actus reus*), sehingga tidak semata-mata unsur kesalahan administrasi yang berakibat pada kerugian negara. Data yang dikumpulkan dari pertimbangan Mahkamah Agung tersebut di atas menunjukkan adanya pergeseran perspektif dan praktek mengenai serangkaian tindakan aparat penegak hukum yang cenderung reaktif ke arah preventif dan rehabilitatif.

Penguatan kode etik profesi jauh berbeda ditekankan sebagai upaya kongkret untuk melumpuhkan inisiatif setiap pejabat publik yang memiliki keinginan untuk korupsi.

---

<sup>12</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid.Sus/2019 tertanggal 9 Juli 2019, hlm. 105.



Mekanisme kelembagaan preventif untuk memberantas korupsi dapat dibagi menjadi empat kategori. Mekanisme yang dirancang untuk mengurangi motivasi terlibat dalam korupsi, mekanisme untuk menghilangkan atau mengurangi peluang untuk terlibat dalam korupsi, misalnya, konflik ketentuan kepentingan; mekanisme untuk mengekspos perilaku korup, misalnya, badan pengawas, organisasi media (Paus 1997; Spence et al. 2011).

## KESIMPULAN

Putusan Mahkamah Agung menolak argumentasi dakwaan penuntut umum terkait dengan dalil bahwa penerbitan Surat Keterangan Lunas sebagai perbuatan melawan hukum karena SKL tersebut terbit berdasarkan perjanjian MSAA dan Akta Perjanjian Penyelesaian akhir Nomor 16 di hadapan Notaris Martin Roestamy yang menyatakan bahwa pemegang Saham telah melaksanakan dan menyelesaikan seluruh kewajibannya sebagaimana yang diatur dalam MSAA.

Mahkamah Agung menambahkan bahwa penerbitan SKL adalah merupakan penegasan atas kebijakan Pemerintah dalam rangka pemberian jaminan kepastian hukum berusaha sehubungan dengan penyelesaian BLBI melalui penandatanganan perjanjian PKPS (Pemenuhan Kewajiban Pemegang Saham) sebagaimana tertuang dalam MSAA (*Master Settlement Acquisition Agreement*).

Model penafsiran yang digunakan Mahkamah Agung dalam memutus perkara ini adalah model penafsiran teleologis karena menekankan pada aspek hukum yang menjadi tujuan pembentukan BPPN dalam menyelesaikan krisis moneter melalui BLBI dengan prosedur penyelesaian cepat, tepat, tanpa menimbulkan dampak moneter atau krisis moneter termasuk penyelesaian di luar pengadilan (*out of court settlement*).

Mahkamah Agung juga menggunakan penafsiran sistematis ketika menolak dalil-dalil dakwaan yang disusun oleh Penuntut Umum yang dinyatakan memahami Undang-undang perbendaharaan negara secara parsial tanpa menyeleraskannya dengan kondisi ekonomi dan bisnis pada masa itu.

Pertimbangan hukum tersebut di atas membuktikan bahwa terjadi pergeseran perspektif setidaknya antara *judex factie* dan *judex juris* terkait dengan probabilitas pertanggung jawaban hukum dari aspek doktrin mens rea dan actus rea secara absolut menuju ke arah doktrin integratif.

Analisis ekonomi hukum terhadap pertimbangan Mahkamah Agung tersebut di bahwa *judex factie* tidak mempertimbangkan aspek *emergency* dan *occasional demand* yang mendorong kelahiran dan pembentukan BPPN sebagai *delegated legislation* yang bersumber pada Pasal 37A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, beralasan untuk dapat diterima sebagai salah satu jalan keluar yang tidak dapat dielakkan Pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan BLBI.

Karena itu Mahkamah Agung berpendapat bahwa model kebijakan hukum melalui penyehatan perbankan dari perspektif klaim *positif* merupakan kebijakan yang efisien sehingga patut dipertahankan sebagai dasar bagi setiap pihak yang berkaitan dengan BPPN untuk mematuhi.

Terkait dengan adanya irisan antara hukum pidana, perdata dan administrasi negara, Mahkamah Agung menolak argumentasi hukum *judex facti* yang menyebutkan bahwa tanggung jawab kesalahan administrasi dilakukan oleh terdakwa Syafruddin Arsyad

Temenggung bukan dalam kapasitasnya secara personal tetapi sebagai Kepala BPPN yang merupakan jabatan publik yang tunduk pada perintah undang-undang dan perintah atasan.

Dengan demikian aspek penerapan hukum dalam putusan ini adalah karakteristik tindakan pejabat pemegang kewenangan harus dipisahkan dengan tindakannya sebagai pribadi yang tentu saja berdampak pada kepada siapa alokasi pembebanan pertanggung jawaban hukumnya. Mahkamah Agung menegaskan bahwa kedudukan terdakwa Syafruddin Arsyad Temenggung sebagai kepala BPPN harus dilihat sebagai pejabat publik sehingga penyalahgunaan wewenang pada prinsipnya tidak hanya dilihat ketika dampak kewenangan ternyata tidak selaras dengan untuk tujuan apa kewenangan itu diberikan tetapi juga motif-motif personal dan faktor sosial apa yang melatarbelakangi terbitnya SKL tersebut. Karena itu walaupun kesalahan administrasi dalam penerbitan SKL terbukti namun kesalahan tersebut tidak dapat dinyatakan sebagai tindak pidana karena dilaksanakan berdasarkan perintah yang berwenang dan bukan atas dorongan pribadi.<sup>13</sup>

Konsideran Undang-Undang Nomor 1 tahun 1999 secara analisis ekonomi hukum lebih menghendaki pendayagunaan instrumen hukum administrasi negara sebagai wujud perlindungan hukum terhadap pencegahan terjadinya kerugian negara

Analisis ekonomi hukum menghendaki sistem integritas sebagai formulasi kebijakan hukum yang menekankan pencegahan daripada elemen reaktif melalui penindakan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Benoit, Jean-Pierre and Lewis A. Kornhauser. 2010. "Only a Dictatorship is Efficient, Games and Economic Behavior" 70: 261–270.
- Dennis F Thompson. "Two Concepts of Corruption: Individual and Institutional", Edward J. *Safra Working Papers* 16. diakses tanggal 30 September 2019.
- Lawrence Lessig 2013. "Institutional Corruptions", Edward J. *Safra Working Papers* 1.
- Leden Marpaung. 2005. "Asas - Teori – Praktik Hukum Pidana". Jakarta: Sinar Grafika.
- Leif Wenar. 2016. *Blood Oil: Tyrants, Violence and the Rules that Run the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Lewis Kornhauser. "The Economic Analysis of Law". *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2017 Edition). Edward N. Zalta (ed.). URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/legal-econanalysis/>>.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid.Sus/2019 tertanggal 9 Juli 2019
- Seumas Miller. <https://plato.stanford.edu/archives/win2018/entries/corruption>. diakses tanggal 30 September 2019.
- Sudikno Mertokusumo. 2009. "Penemuan Hukum Sebuah Pengantar". Yogyakarta: Liberty.
- Van den Hoven, Jeroen, Seumas Miller and Thomas Pogge (eds.). 2017. *Designing-in Ethics*. New York: Cambridge University Press.

---

<sup>13</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid.Sus/2019 tertanggal 9 Juli 2019, hlm. 105.  
Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan ■ Vol.8 No.2 November 2019