

# **PENERAPAN KETENTUAN PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM KASUS KREDIT MACET PERBANKAN**

Oleh : Dian Adriawan \*

## **Abstrak**

Sejalan dengan usaha memperbaiki dan memperkuat perekonomian nasional perlu pula diperhatikan pembenahan sektor perbankan nasional. Peranan sektor perbankan nasional harus ditingkatkan sesuai dengan fungsinya, baik untuk menghimpun dana dari masyarakat maupun menyalurkan dana kepada masyarakat. Tahun 2009, dalam hal penyaluran kredit perbankan terlihat adanya tanda-tanda yang memburuk. Namun Bank Indonesia menyadari bahwa perbankan tidak mau menggenjot penyaluran kredit karena alasan kehati-hatian. Pengelola bank hati-hati dimasa krisis agar tak terjebak dalam peningkatan kredit bermasalah termasuk "kredit macet". Ketakutan tersebut disebabkan karena proses penyelesaian kredit macet menggunakan pendekatan instrumen hukum pidana, yakni penerapan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berangkat dari uraian tersebut timbul pertanyaan, Apakah sudah tepat penerapan ketentuan Pemberantasan Tindak Pidana korupsi terkait adanya kredit macet di Lembaga Perbankan? Berdasarkan Putusan MA terhadap kasus ECW Nelo, tergambar adanya penerapan UUTPK untuk kasus kredit macet. Berdasarkan analisis teoritik seharusnya aparat penegak hukum memberlakukan UU Perbankan sebagai realisasi asas *lex specialis derogate legi generale*, hal ini disebabkan karena subjek maupun objek dari kejahatan telah secara rinci diatur dalam UU Perbankan. Hal ini juga untuk menghindari semakin sulitnya pencairan kredit yang sangat ditunggu-tunggu oleh pengusaha dalam rangka menggerakkan sektor riil.

Kata kunci : Tindak Pidana Korupsi dan Kredit Macet

### **A. Latar Belakang**

Dalam rangka upaya memperbaiki dan memperkuat perekonomian nasional salah satu yang harus mendapatkan perhatian yang serius adalah pembenahan sektor perbankan nasional. Hal Ini disebabkan karena sektor perbankan memiliki posisi strategis sebagai lembaga keuangan yang merupakan indikator maju mundurnya perekonomian suatu Negara.

---

\* DR. Dian Adriawan,SH.,MH, Dosen Biasa Program Magister Ilmu Hukum Universitas Trisakti Jakarta

Peranan sektor perbankan nasional harus ditingkatkan sesuai dengan fungsinya, baik untuk menghimpun dana dari masyarakat maupun menyalurkan dana kepada masyarakat guna pembiayaan kegiatan sektor riil. Namun di tahun 2009, penyaluran kredit perbankan untuk menggerakkan sektor riil tersebut, nampaknya terlihat tanda-tanda yang memburuk. Penyaluran kredit perbankan yang mulai melambat, terlihat dari perbedaan data yang menunjukkan adanya penurunan pertumbuhan kredit bulanan selama periode Februari - Juni 2008 sebesar kurang lebih 4 %, angka ini menurun menjadi kurang lebih 2 % pada periode Juli-Desember 2008, tetapi ketika tahun 2009, pertumbuhan kredit menjadi minus 2,1 persen. Turunnya tingkat pertumbuhan hampir bisa dipastikan juga akan turut membuat naik jumlah kredit bermasalah (NPL).

Hal ini menggambarkan bahwa keadaan penyaluran kredit perbankan nasional tahun 2009 adalah mengalami titik balik perkembangan perbankan nasional. Ekspansi kredit, penyerapan dana pihak ketiga, serta keuntungan yang tumbuh serba dramatis pada 2007 dan 2008 akan tertahan, atau bukan tidak mungkin berbalik arah.

Hal tersebut sejalan dengan penyampaian Gubernur Bank Indonesia Budiono (sekarang Wapres RI) yang menyatakan bahwa semula Bank Indonesia berharap kredit perbankan akan tumbuh berkisar 18%-20% tetapi nyatanya pada tahun 2009 angkanya turun. Bank Indonesia menyadari perbankan tidak mau menggenjot penyaluran kredit karena alasan kehati-hatian. Pengelola bank lebih hati-hati dalam menyalurkan kredit di masa krisis agar tak terjebak dalam peningkatan kredit bermasalah atau *non-performing loan* (NPL).

Penerapan prinsip kehati-hatian dalam penyaluran kredit bertujuan agar tidak terjebak dalam peningkatan kredit bermasalah, yang didalamnya termasuk terjadinya "kredit macet". Adapun ketakutan yang menghantui kalangan perbankan khususnya kalangan perbankan BUMN, saat sekarang ini adalah proses penyelesaian kredit macet tidak dilakukan dengan menggunakan pendekatan melalui instrumen hukum perdata, melainkan oleh aparat penegak hukum menggunakan hukum pidana.

Bahkan saat sekarang ini seakan menjadi *trend* dalam penegakan hukum pidana terkait adanya kredit macet perbankan adalah kecenderungan tidak digunakannya ketentuan-ketentuan pidana yang terdapat di dalam Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang diubah Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, melainkan

menggunakan ketentuan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ( UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No.20 Tahun 2001).

Terlepas adanya perdebatan penggunaan instrumen hukum perdata dan instrumen hukum pidana dalam proses penyelesaian kredit macet tersebut, maka suatu hal yang juga perlu dikaji lebih mendalam adalah diterapkannya ketentuan Undang-Undang Pemberantasan Korupsi dalam kasus kredit macet di lembaga perbankan, salah satu contoh kasus kredit macet yang penanganannya melalui ketentuan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, adalah kasus yang melibatkan Pimpinan Bank Mandiri ECW Neloe yang telah diputus oleh Mahkamah Agung dengan pidana penjara selama 10 tahun.

Berangkat dari uraian tersebut timbul pertanyaan, Apakah sudah tepat penerapan ketentuan Pemberantasan Tindak Pidana korupsi terkait adanya kredit macet di Lembaga Perbankan?

#### **B. Kriminalisasi sebagai Syarat Dapat Dipidananya Pelaku Delik.**

Istilah “kriminalisasi” yang digunakan dalam pemberitaan dan berkembang di masyarakat sering keliru, hal ini seperti yang digunakan dalam kasus “Bibit dan Chandra” terkait dengan adanya kriminalisasi di tubuh KPK.

Hal ini disebabkan karena istilah “kriminalisasi” mengandung makna proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang dimana perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi yang berupa pidana. Terbentuknya peraturan hukum pidana yang siap untuk diterapkan oleh hakim dan selanjutnya apabila dijatuhkan pidana, dilaksanakan oleh kekuasaan administrasi (eksekutif) di bawah menteri kehakiman. Di samping istilah “kriminalisasi”, juga dikenal istilah “dekriminalisasi” yang mengandung arti; suatu proses dimana dihilangkan sama sekali sifat dapat dipidananya suatu perbuatan. (Sudarto,1986 : 32).

Jadi penggunaan istilah kriminalisasi adalah istilah yang digunakan untuk suatu perbuatan yang semula perbuatan itu bukan delik (tindak pidana), dengan suatu undang-undang dijadikan sebagai delik (tindak pidana).

Adanya kriminalisasi ini sejalan dengan tuntutan asas legalitas "*nullum delictum nulla poena sine praevia legi poenali*" (tiada suatu perbuatan yang dapat dipidana kecuali atas kekuatan undang-undang pidana yang ada sebelum perbuatan itu dilakukan). Paul Johan Ansem von Feuerbach, mengatakan bahwa undang-undang pidana diperlukan demikian untuk memaksa rakyat berbuat menurut hukum dengan mengancamkan pidana terhadap perbuatan yang melawan hukum. Akan tetapi, agar ancaman itu mempunyai efek, setiap pelanggar undang-undang harus sungguh-sungguh dipidana. (Schaffmeister et al, 2007: 6).

Asas legalitas tersebut uraiannya tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP. Adapun aspek yang terkandung dalam asas legalitas dapat dibedakan atas 7 aspek, yaitu (Schaffmeister et al, 2007 : 6) :

1. Tidak dapat dipidana kecuali berdasarkan ketentuan pidana menurut undang-undang.
2. Tidak ada penerapan undang-undang pidana berdasarkan analogi
3. Tidak dapat dipidana hanya berdasarkan kebiasaan
4. Tidak boleh ada perumusan delik yang kurang jelas (syarat *lex certa*)
5. Tidak ada kekuatan surut dari undang-undang pidana
6. Tidak ada pidana lain kecuali yang ditentukan undang-undang
7. Penuntutan pidana hanya menurut cara yang ditentukan undang-undang.

### C. Pengaturan Delik Korupsi Dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Korupsi dalam arti bahasa berasal dari bahasa Latin : "*corruptio*" , artinya perbuatan busuk, buruk, bejat, tidak jujur, dapat disuap, tidak bermoral, menyimpang dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah (*The Lexicon Webster Dictionary*).

Di Indonesia, undang-undang yang mengatur delik korupsi sudah beberapa kali berubah, selain KUHP terdapat Undang-Undang No 24 (PRP) tahun 1960 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang No 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang No.31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan terakhir adalah Undang-Undang No 20 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Adapun makna korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.31 Tahun 1999 yang telah diubah oleh Undang-Undang No.20 Tahun 2001, sama sekali memiliki arti yang berbeda dengan makna korupsi sebagaimana yang diuraikan dalam Bahasa Latin: "*corruptio*" tersebut. Oleh karena itu harus ditelaah satu persatu rumusan delik didalam undang-undang tersebut.

Pengertian delik korupsi menurut Undang-Undang No.31 tahun 1999 jo Undang-Undang No 20 Tahun 2001 dalam Pasal 2 ayat (1), sebagai berikut;

"Perbuatan melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian nasional".

Berdasarkan rumusan yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) tersebut, terlihat beberapa unsur delik yang harus mendapat penjelasan lebih lanjut. Hal ini disebabkan adanya unsur yang sering menjadi perhatian luas dikalangan penegak hukum, yakni unsur "perbuatan melawan hukum" dan "unsur keuangan Negara", yang memiliki makna yang dapat ditafsirkan beragam, khususnya dalam kasus kredit macet.

Perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1) tersebut, memberikan makna bahwa perbuatan melawan hukum diartikan secara "*formeel* maupun *materiel*". Adapun yang dimaksud melawan hukum *formeel* karena undang-undang pidana melarang atau memerintahkan perbuatan itu disertai ancaman sanksi bagi barang siapa yang melanggar atau mengabaikannya. Sedangkan melawan hukum *materiel* adalah sekalipun suatu perbuatan telah sesuai dengan uraian didalam undang-undang, masih harus diteliti tentang penilaian masyarakat apakah perbuatan itu memang tercela dan patut dipidana pembuatnya atau tidak tercela, ataupun dipandang sifatnya terlampau kurang celaannya sehingga pembuatnya tak perlu dijatuhi sanksi kaidah-kaidah hukum lain atau kaidah sosial lain. (Andi Zainal Abidin Farid, 2007:242)

Dalam hal perbuatan melawan hukum *materiel* akan diterapkan secara positif dalam penegakan hukum pidana, maka hal ini merupakan sesuatu yang bertentangan dengan asas legalitas dan menjadi sesuatu yang sangat mudah dibuktikan oleh penuntut umum.

Dirasakan bahwa adanya rumusan perbuatan melawan hukum *materiel* sebagaimana diuraikan dalam penjelasan UU No.31 Tahun 1999 dapat menimbulkan masalah dalam penerapannya, maka Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No.003/PUU-IV/2006 tanggal 26 Juli 2006 ; menyatakan bahwa melawan hukum *materiel*

yang menyatakan bahwa apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana, “tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.

Pasal 3 ; “perbuatan yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan , kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian nasional”. Kedua pasal ini asli dari pembuat undang-undang sejak dari Peraturan Penguasa Perang Pusat No.013 Tahun 1958 sampai undang-undang yang sekarang, walaupun redaksinya terus menerus diperbaiki.

Perlu diketahui bahwa Undang-Undang No.3 Tahun 1971 maupun Undang-Undang No.31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengadopsi beberapa ketentuan yang mengatur delik dalam KUHP, setidaknya tidaknya terdapat 13 buah pasal, yakni Pasal 209, 210, 287, 288, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 425, 435 KUHP dan yang membedakan substansi dari pasal KUHP dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi hanyalah ancaman pidananya saja.

Ketiga belas pasal KUHP yang diadopsi dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi tersebut, dapat dikelompokkan dalam empat kelompok delik, sebagai berikut :

1. Kelompok delik penyusunan (Pasal 209, 210 KUHP-perbuatan aktif) dan Pasal 418,419,420 KUHP-perbuatan pasif) diadopsi menjadi Pasal 5,6,11,12 UU PTK 1999.
2. Kelompok delik penggelapan (Pasal 415,416 dan 417 KUHP diadopsi menjadi Pasal 8,9,10 UUPTPK 1999).
3. Kelompok delik pemerasan dalam jabatan (*Knevelarij, Extortion*) , Pasal 423 dan 425 KUHP diadopsi menjadi Pasal 12 UUPTK 1999
4. Kelompok delik yang berkaitan dengan pemborongan, *leveransir* dan rekanan (Pasal 387,388 dan 435 KUHP yang sekarang menjadi Pasal 7 dan 12 butir I UU No.31 Tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001).

#### **D. Penerapan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terkait Dengan Pemberian Kredit Perbankan, sudah tepatkah?**

Dalam perbuatan pemberian kredit perbankan yang kemudian macet, seperti kasus yang dialami oleh ECW. Neloe (Pimpinan Bank Mandiri), menurut Mahkamah Agung,

karena disebabkan perbuatan yang dilakukannya merupakan perbuatan kurang hati-hati yang kemudian dipandang sebagai perbuatan melawan hukum memperkaya orang lain, yaitu penerima kredit.

Digunakannya unsur kekuranghati-hatian dalam melakukan perbuatan pemberian kredit sehingga menimbulkan adanya kredit macet ini dikatakan sebagai tindak pidana korupsi oleh Mahkamah Agung, dalam kasus ECW Neloe jelas merupakan sesuatu yang tidak tepat. Hal ini disebabkan karena unsur kekuranghati-hatian tidak ada rumusnya dalam rumusan delik korupsi sebagaimana didakwakan yaitu Pasal 2 atau Pasal 3 Undang-Undang No.31 Tahun 1999 jo UU No.20 Tahun 2001.

Perlu diketahui bahwa delik korupsi adalah delik sengaja (*dolus*), dan bukan delik culpa /kelalaian / kurang hati-hati. Hal ini dapat dilihat dari kalimat: "secara melawan hukum memperkaya". Awalan "memper" adalah mengandung makna "sengaja". Jika kurang hati-hati yang ingin dipidana maka tentunya rumusan undang-undangnya akan berbunyi: "karena kelalaiannya menyebabkan orang lain menjadi kaya".

Jaksa dalam persidangan perkara Neloe ini menggunakan pendapat dari ahli yang berasal dari BPK yang mengatakan bahwa Neloe melakukan perbuatan kurang hati-hati dalam memberikan kredit. Kemudian jaksa mengatakan bahwa arti memperkaya disini adalah kurang hati-hati dalam memberikan kredit, yakni memperkaya saat kredit diterima. Walaupun saat itu Tim Penasihat hukumnya mengatakan bahwa semula merupakan kredit macet namun sudah dicicil beserta bunganya.

Pendapat jaksa tersebut dapat menimbulkan kegelisahan dikalangan perbankan karena ketika terjadi kredit macet, sangat potensial dijerat dengan ketentuan delik korupsi.

Hal yang keliru digunakan jaksa dalam dakwaannya yang menerapkan Pasal 2 UUPTPK sebagai "perbuatan kurang hati-hati". Padahal unsur kurang hati-hati dapat ditemukan dalam Undang-Undang Perbankan. Oleh karena itu seharusnya dakwaan terhadap Neloe yang berkaitan dengan kurang hati-hati dapat didasarkan pada ketentuan perbankan, dan bukan ketentuan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hal ini agar sejalan dengan *adagium* "*lex specialis derogate legi generali*" (ketentuan khusus mengesampingkan ketentuan umum).

Penerapan hukum yang tidak sesuai selalu membawa dampak negatif. Dalam kasus perbankan, misalnya, pemidanaan terhadap ECW Neloe dengan menggunakan KUHP

atau UU Antikorupsi membuat bankir BUMN takut menyalurkan kredit. Sebab sebaik apapun analisis kredit yang dilakukan, sebegus apapun prospek usaha nasabah, tetap saja risiko selalu ada.

Terlepas dari kasus yang menimpa pimpinan Bank Mandiri tersebut, namun kita tidak dapat menutup mata adanya aspek kriminal yang melatarbelakangi terjadinya kredit macet. Pada umumnya hal tersebut dapat terjadi pada saat proses permohonan kredit dan pada saat pengucuran kredit.

Ketika permohonan kredit diajukan, tidak jarang terjadi kenakalan debitur, baik sendiri atau atas kerja sama dengan pejabat bank, seperti melakukan kolusi dan konspirasi dalam penyaluran kredit. KKN antara debitur dan pejabat bank agaknya sudah menjadi tradisi dalam penyaluran kredit, terutama di bank pemerintah.

Bentuk kejahatan yang kadang terjadi adalah penyyuapan, namun demikian penyyuapan itu sendiri sebenarnya sudah diatur dalam Undang - Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang diubah oleh Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, yakni dalam Pasal 49 ayat (2) a., sebagai berikut;

Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja:

“Meminta atau menerima, mengizinkan atau menyetujui untuk menerima suatu imbalan, komisi, uang tambahan, pelayanan, uang atau barang berharga, untuk keuntungan pribadinya atau untuk keuntungan keluarganya, dalam rangka mendapatkan atau berusaha mendapatkan bagi orang lain dalam memperoleh uang muka, bank garansi, atau fasilitas kredit dari bank, atau dalam rangka pembelian atau pendiskontoan oleh bank atas surat-surat wesel, surat promes, cek, dan kertas dagang atau bukti kewajiban lainnya, ataupun dalam rangka memberikan persetujuan bagi orang lain untuk melaksanakan penarikan dana yang melebihi batas kreditnya pada bank”;

Rumusan ini terlihat lebih lengkap dari pada rumusan penyyuapan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 12 a-b, karena subjeknya atau pelakunya adalah pejabat bank termasuk bank swasta, dan bentuk yang diterimanya juga lebih luas karena selain uang juga komisi, uang tambahan dan lain-lain. Oleh karena itu sangatlah tepat apabila terjadi kejahatan dalam kaitannya dengan pemberian kredit yang kemudian menjadi kredit macet, digunakan Undang-Undang Perbankan dan bukan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.



### E. Kesimpulan

Sudah waktunya aparat penegak hukum kembali menempatkan asas hukum didalam penegakan hukum pidana, khususnya dalam penanganan kejahatan yang berkaitan dengan masalah perbankan, termasuk ketika terjadi kejahatan yang melatarbelakangi adanya kredit macet harus didasarkan pada Undang-Undang Perbankan, bukan Undang - Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hal ini harus dilakukan dalam rangka menghormati asas *Lex specialis derogate legi generale* tersebut .

### Daftar Rujukan

Andi Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana* , Sinar Grafika, Jakarta, 2007

Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986

Schaffmeister et all, *Hukum Pidana* , PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007

Undang - Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang diubah Undang-Undang No. 10 Tahun 1998.

Undang - Undang No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang - Undang No.20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006 tanggal 26 Juli 2006.