

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia telah menjadi agenda nasional yang fundamental dalam upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih. Sebagai negara yang menganut sistem demokrasi dan negara hukum (*rechtsstaat*), Indonesia memiliki komitmen yang kuat untuk memberantas korupsi yang telah diakui sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*). Sifat luar biasa korupsi ini terletak pada dampaknya yang tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga melumpuhkan sendi-sendi perekonomian nasional, merusak tatanan sosial, dan mengikis kepercayaan publik terhadap institusi negara.¹

Respons hukum terhadap fenomena korupsi diwujudkan melalui pembentukan kerangka regulasi yang komprehensif dan represif, terutama melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (selanjutnya disebut UU Tipikor). Undang-undang ini menegaskan komitmen negara untuk melindungi aset dan keuangan negara dari segala bentuk perbuatan yang dapat merugikannya. Namun, dalam dinamika penegakan hukum, sering kali muncul tantangan dalam menjaga keseimbangan antara semangat pemberantasan korupsi yang tegas dengan prinsip-prinsip keadilan dan kepastian hukum yang menjadi pilar negara hukum.

Dalam konteks negara hukum, hukum pidana tidak dapat digunakan secara sewenang-wenang atau ekspansif untuk menjangkau setiap bentuk

¹ Romli Atmasasmita, 2018, *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 45-48.

kerugian, kesalahan administrasi, atau kegagalan kebijakan yang muncul dalam aktivitas pemerintahan maupun dunia usaha. Hukum pidana memiliki karakter khusus sebagai ultimum remedium atau upaya terakhir, yang hanya boleh digunakan ketika instrumen hukum lain seperti hukum perdata atau administrasi sudah tidak memadai untuk menyelesaikan masalah.² Penggunaan hukum pidana yang berlebihan, terutama dalam konteks bisnis yang sarat ketidakpastian, justru berpotensi menciptakan ketidakadilan dan kontraproduktif terhadap tujuan penegakan hukum itu sendiri.

Permasalahan ini memperoleh dimensi yang semakin kompleks dan menarik ketika dikaitkan dengan sektor perbankan, khususnya perbankan daerah yang dioperasikan oleh Bank Badan Usaha Milik Daerah (Bank BUMD). Bank BUMD merupakan entitas bisnis yang unik dalam sistem keuangan Indonesia. Di satu sisi, bank ini didirikan oleh pemerintah daerah dengan modal yang berasal dari pemisahan kekayaan daerah, sehingga memiliki keterkaitan erat dengan keuangan negara/daerah. Di sisi lain, Bank BUMD beroperasi sebagai badan hukum yang menjalankan kegiatan usaha perbankan secara komersial dengan tujuan mencari keuntungan.³

Dualitas fungsi Bank BUMD ini menempatkannya pada posisi yang strategis namun rentan. Sebagai lembaga perbankan, Bank BUMD menjalankan fungsi intermediasi dengan menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya kembali dalam bentuk kredit kepada sektor-sektor produktif. Aktivitas penyaluran kredit ini secara inherent mengandung berbagai risiko, terutama risiko kredit (*credit risk*) yang berupa kemungkinan debitur tidak mampu memenuhi kewajibannya sesuai perjanjian. Meskipun telah dilakukan berbagai analisis kelayakan usaha, penilaian agunan, dan penerapan prinsip

² Moeljatno, 2008, *Asas-Asas Hukum Pidana* Bina Aksara, Yogyakarta, hlm. 25.

³ Abdul Khamid, 2021, *Hukum Pidana Ekonomi Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 134-138.

kehati-hatian yang ketat, risiko kredit macet tidak pernah dapat dieliminasi sepenuhnya dari dunia perbankan.⁴

Dalam praktik perbankan modern yang sehat, kredit macet dipahami sebagai bagian dari risiko bisnis yang wajar (*business risk*) yang harus dikelola melalui mekanisme manajemen risiko yang efektif. Kerugian yang timbul akibat kredit macet pada dasarnya merupakan konsekuensi logis dari keputusan bisnis yang diambil dalam situasi ketidakpastian informasi dan dinamika pasar. Kerugian semacam ini tidak selalu bersumber dari perbuatan melawan hukum, apalagi dari niat jahat untuk merugikan keuangan negara. Namun, dalam realitas penegakan hukum di Indonesia, kerugian yang dialami Bank BUMD akibat kredit macet kerap kali ditarik ke dalam ranah hukum pidana korupsi dengan argumentasi bahwa modal bank tersebut berasal dari keuangan daerah.⁵

Pendekatan penegakan hukum seperti ini menimbulkan persoalan yuridis yang serius karena mengaburkan perbedaan fundamental antara risiko bisnis yang wajar dengan perbuatan pidana. Kriminalisasi terhadap kerugian bisnis Bank BUMD telah menciptakan kekhawatiran yang luas di kalangan praktisi perbankan, pengambil kebijakan, dan akademisi. Pengelola bank sering kali ditempatkan pada posisi dilematis: di satu sisi mereka dituntut untuk aktif dan agresif menyalurkan kredit guna mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, namun di sisi lain mereka dihadapkan pada ancaman risiko pidana apabila keputusan kredit tersebut berujung pada kerugian.⁶

Kondisi ini berpotensi melahirkan budaya kehati-hatian yang berlebihan (*overcautious*) di kalangan pengelola Bank BUMD, yang pada akhirnya dapat menghambat fungsi intermediasi perbankan daerah. Bank menjadi enggan menyalurkan kredit, khususnya kepada sektor-sektor yang berisiko tinggi

⁴ Muljadi, 2020, *Manajemen Risiko Perbankan*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 67-70.

⁵ Romli Atmasasmitha, *loc.cit.*, hlm. 52.

⁶ *Ibid.*

namun penting bagi pembangunan daerah, seperti Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) atau proyek-proyek infrastruktur strategis. Padahal, justru sektor-sektor inilah yang sering kali paling membutuhkan akses pembiayaan dari perbankan.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016 Tanggal 25 Januari 2017 telah memberikan penegasan yurisprudensial yang penting mengenai batasan penerapan hukum pidana korupsi. Putusan ini menegaskan bahwa unsur "dapat merugikan keuangan negara" dalam tindak pidana korupsi harus dimaknai sebagai kerugian yang nyata dan pasti (*actual loss*), bukan sekadar potensi kerugian. Prinsip ini pada dasarnya bertujuan untuk mencegah penggunaan hukum pidana secara spekulatif dan memberikan kepastian hukum yang lebih baik bagi para pengambil keputusan di sektor publik, termasuk pengelola Bank BUMD.

Namun demikian, implementasi putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dalam praktik peradilan, khususnya dalam perkara-perkara yang melibatkan kredit macet Bank BUMD, masih menunjukkan adanya perbedaan penafsiran dan inkonsistensi yang signifikan. Banyak kasus di mana pengadilan tingkat pertama dan banding tetap menjatuhkan pidana terhadap pengelola kredit meskipun kerugian yang terjadi belum dapat dikategorikan sebagai kerugian yang nyata, pasti, dan permanen sebagaimana dimandatkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi.⁷

Ketidakjelasan batas antara kerugian keuangan negara/daerah yang dapat dipidana dengan risiko bisnis yang wajar dalam aktivitas perbankan tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga berdampak sistemik terhadap iklim usaha dan pembangunan daerah secara keseluruhan. Apabila setiap kerugian Bank BUMD berpotensi dipidana tanpa mempertimbangkan

⁷ *Ibid.*, butir 3.16.

konteks bisnis dan mekanisme pemulihan yang tersedia, maka fungsi bank sebagai motor penggerak ekonomi daerah akan mengalami pelemahan yang signifikan. Hal ini pada akhirnya justru bertentangan dengan tujuan pendirian Bank BUMD itu sendiri serta prinsip kemanfaatan hukum yang menghendaki bahwa hukum harus memberikan manfaat bagi masyarakat.⁸

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penelitian ini menjadi penting dan relevan untuk dilakukan. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara mendalam dan komprehensif batasan yuridis antara kerugian keuangan negara/daerah dengan risiko bisnis yang wajar dalam konteks kredit macet pada Bank BUMD. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis dan praktis dalam membangun konstruksi hukum yang lebih adil dan proporsional, memberikan kepastian hukum bagi pengelola Bank BUMD yang beritikad baik, serta mendorong penegakan hukum pidana korupsi yang lebih selaras dengan prinsip negara hukum dan karakteristik khusus dunia perbankan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana batasan yuridis antara “kerugian keuangan negara/daerah” dengan “risiko bisnis” (*corporate loss*) dalam konteks kredit macet di Bank BUMD menurut hukum positif Indonesia?
2. Bagaimanakah tanggung jawab hukum pidana pengelola kredit Bank BUMD apabila terjadi kredit macet, ditinjau dari perspektif Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor jo. prinsip kehati-hatian perbankan serta *Business Judgment Rule*?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian menggambarkan luasnya cakupan lingkup penelitian yang akan dilakukan. Ruang lingkup penelitian dibuat untuk

⁸ Barda Nawawi Arief, 2005, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 20-50.

mengemukakan batas area penelitian dan umumnya digunakan untuk mempersempit pembahasannya. Maka ruang lingkup penelitian ini dibatasi sebagai berikut:

1. Objek material penelitian hanya mencakup kredit macet pada Bank Pembangunan Daerah (BPD) atau Bank BUMD yang modalnya berasal dari pemisahan kekayaan daerah. Penelitian tidak mencakup bank swasta nasional maupun bank BUMN pusat, mengingat karakteristik hukum dan risiko yang dihadapi berbeda secara signifikan.
2. Pembahasan mengenai tindak pidana korupsi hanya terfokus pada penerapan ketentuan Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, terutama terkait unsur "dapat merugikan keuangan negara/daerah" dan "menyalahgunakan kewenangan" dalam konteks penyaluran serta pengelolaan fasilitas kredit.
3. Analisis perlindungan hukum bagi pengelola kredit hanya mencakup dua instrumen utama, yaitu *Business Judgment Rule* (BJR) dan prinsip kehati-hatian perbankan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perbankan serta peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Instrumen hukum lain seperti asuransi atau skim penjaminan tidak dibahas secara mendalam.
4. Analisis kasus (*locus delicti*) hanya difokuskan pada Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 56/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Jkt.Pst jo. Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 2/Pid.Sus-TPK/2017/PT.DKI (kasus kredit PT Likotama Harum pada Bank DKI), perkembangan fakta baru (*novum*) pasca-inkrah hingga tahun 2025, serta Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 189 PK/Pid.Sus/2019 sebagai pembeding utama.
5. Periode pengamatan data dan putusan peradilan dibatasi pada rentang tahun 2011–2025, dengan penekanan pada praktik penegakan hukum korupsi di

sektor perbankan daerah sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penelitian ini tidak membahas aspek perdata (seperti wanprestasi, gugatan perdata, atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang/PKPU) maupun aspek administrasi negara (seperti sanksi OJK, pemberhentian direksi, atau pertanggungjawaban keuangan daerah berdasarkan UU Keuangan Daerah) secara mendalam, melainkan hanya sebagai pendukung atau konteks bagi argumen utama dalam hukum pidana.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dibagi menjadi 2 yaitu tujuan umum dan tujuan khusus

a. Tujuan Umum

- 1) Menganalisis serta merumuskan batasan yuridis yang jelas dan tegas antara "kerugian keuangan negara/daerah" dengan "risiko bisnis yang wajar" (*corporate loss*) dalam konteks kredit macet pada Bank Pembangunan Daerah (Bank BUMD) menurut hukum positif Indonesia. Dengan demikian, doktrin dan yurisprudensi yang ada dapat diterapkan secara konsisten dan proporsional dalam praktik penegakan hukum, menghindari kesewenang-wenangan dan ketidakpastian.
- 2) Menganalisis serta merumuskan kriteria pertanggungjawaban hukum pidana pengelola kredit Bank BUMD apabila terjadi kredit macet, ditinjau dari perspektif Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan mengintegrasikan prinsip kehati-hatian perbankan serta doktrin *Business Judgment Rule*. Tujuannya adalah menciptakan kepastian hukum yang melindungi pengelola kredit dari praktik over-

kriminalisasi sekaligus tetap menjaga efektivitas pemberantasan korupsi di sektor strategis.

b. Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah sebagai pemenuhan tugas akhir sebagai salah satu syarat untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar derajat strata Sarjana Hukum (S.H.) pada Program Studi Hukum, Program Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia.

2. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Menganalisis dan mengetahui batasan yuridis antara “kerugian keuangan negara/daerah” dengan “risiko bisnis yang wajar” pada kredit macet Bank BUMD menurut hukum positif di Indonesia.
- b. Merumuskan kriteria pertanggungjawaban pidana pengelola kredit dengan mengintegrasikan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, prinsip kehati-hatian perbankan, serta Business Judgment Rule apabila terjadi kredit macet.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa teori hukum sebagai landasan berpikir dan pisau analisis untuk mengkaji permasalahan mengenai tanggung jawab hukum pengelola kredit Bank BUMD dalam risiko bisnis berdasarkan perspektif hukum tindak pidana korupsi sebagai berikut:

a. Teori Tujuan Hukum

Teori yang dikembangkan oleh filsuf hukum Jerman, Gustav Radbruch, menawarkan perspektif fundamental dalam memahami batasan antara kerugian keuangan negara dan risiko bisnis dalam konteks perbankan daerah. Radbruch berargumen bahwa hukum yang bertentangan dengan keadilan pada tingkat ekstrem harus ditolak, dan tujuan hukum harus mewujudkan tiga nilai luhur yang saling berinteraksi: keadilan (*Gerechtigkeit*), kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*).⁹

Dalam konteks kredit macet Bank BUMD, ketiga nilai ini memiliki relevansi kritis:

- 1) Keadilan menghendaki adanya perbedaan yang jelas dan substantif antara kerugian akibat niat jahat (*dolus*) atau kelalaian berat dengan kerugian akibat kegagalan bisnis yang tidak disengaja meskipun telah dilakukan upaya kehati-hatian. Memidana seseorang semata-mata karena hasil bisnisnya buruk (*bad outcome*) tanpa membuktikan adanya tindakan salah (*wrongful action*) adalah bentuk ketidakadilan.¹⁰
- 2) Kepastian Hukum menuntut konsistensi dan prediktabilitas dalam penerapan hukum, terutama dalam membedakan antara corporate loss (risiko bisnis wajar) dan state *financial loss* (kerugian keuangan negara yang dapat dipidana). Inkonsistensi yurisprudensi menciptakan ketidakpastian yang justru menghambat aktivitas ekonomi.¹¹

⁹ Gustav Radbruch, 1973, *Rechtsphilosophie* (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt), hlm. 121-125.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, 2020, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Konpress, Jakarta, hlm. 248-250.

¹¹ *Loc.cit.*

- 3) Kemanfaatan menuntut pertimbangan dampak sosial-ekonomi dari penerapan hukum pidana. Kriminalisasi berlebihan yang menyebabkan Bank BUMD menjadi pasif akan merugikan pembangunan daerah, sehingga bertentangan dengan kemanfaatan hukum itu sendiri.¹²

Teori Radbruch memberikan landasan filosofis untuk menilai proporsionalitas penerapan hukum pidana korupsi dalam kasus kredit macet Bank BUMD. Teori ini menegaskan bahwa penerapan hukum pidana terhadap pengelola kredit yang telah bertindak sesuai prosedur dan prinsip kehati-hatian merupakan bentuk ketidakadilan substantif yang juga merusak kepastian dan kemanfaatan hukum.

b. Teori Pertanggungjawaban Hukum dengan Pendekatan SKBT

Teori pertanggungjawaban hukum dengan pendekatan SKBT (Subjek, Kesalahan, Bersifat Melawan Hukum, Tindakan) merupakan kerangka analitis fundamental dan teknis dalam hukum pidana Indonesia untuk menentukan kapan seseorang dapat dipertanggungjawabkan secara pidana. Pendekatan ini menuntut pembuktian yang utuh terhadap keempat unsur tersebut secara kumulatif sebelum seseorang dinyatakan bersalah.¹³

1) Subjek

Orang atau korporasi yang melakukan tindak pidana. Dalam konteks ini adalah pengelola kredit Bank BUMD (direksi, komite kredit, account officer).

2) Kesalahan (*mens rea*)

Unsur psikologis berupa kesengajaan (*dolus*) atau kealpaan (*culpa*). Dalam tindak pidana korupsi, umumnya mensyaratkan kesengajaan.

¹² *Loc.cit.*

¹³ S.R. Sianturi, 2019, *Teori dan Praktik Pertanggungjawaban Pidana di Indonesia*, Storia Grafika, Jakarta, hlm. 45-50.

Kredit macet yang terjadi tanpa disertai niat jahat atau kelalaian yang sangat berat (*culpa lata*) tidak memenuhi unsur ini.¹⁴

3) Bersifat Melawan Hukum

Tindakan tersebut harus bertentangan dengan hukum, baik formal (melanggar peraturan tertulis) maupun materiil (bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat). Keputusan bisnis yang diambil dalam koridor kewenangan dan sesuai prosedur sulit dikatakan melawan hukum.¹⁵

4) Tindakan (*actus reus*)

Perbuatan fisik atau *omission* yang dilarang oleh hukum. Dalam konteks kredit, tindakan tersebut adalah memberikan persetujuan atau menandatangani perjanjian kredit tanpa dasar hukum.

Pendekatan SKBT yang holistik menegaskan bahwa pertanggungjawaban pidana tidak boleh didasarkan hanya pada satu unsur (misalnya, hanya karena terjadi kerugian/tindakan), tetapi harus membuktikan seluruh rangkaian unsur tersebut secara utuh dan saling terkait.¹⁶ Dalam kasus kredit macet, pendekatan SKBT membantu membedakan antara kesalahan bisnis (*business misjudgment*) yang tidak dapat dipidana dengan kesalahan pidana (*criminal wrongdoing*) yang dapat dipidana.

Dalam perkembangan hukum perseroaan dikenal istilah *Business Judgment Rule* (BJR) dan Prinsip Ultimatum Remedium sebagai pelengkap kerangka teori, dua konsep ini sangat relevan untuk melindungi pengambil keputusan bisnis yang beritikad baik dan membatasi penggunaan hukum pidana.

¹⁴ Eddy O.S. Hiariej, 2023, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 77-80.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

- 1) *Business Judgment Rule* (BJR): Merupakan doktrin hukum (terutama dalam hukum perusahaan) yang memberikan perlindungan kepada pengurus perusahaan (direksi, komisaris) dari tuntutan pertanggungjawaban atas keputusan bisnis yang ternyata merugikan perusahaan, asalkan keputusan tersebut diambil: (1) dengan itikad baik (*in good faith*); (2) dengan tingkat kehati-hatian yang wajar (*due care*); (3) didasarkan pada informasi yang memadai (*informed decision*); (4) tanpa adanya benturan kepentingan (*no conflict of interest*); dan (5) untuk kepentingan terbaik perusahaan (*in the best interest of the corporation*).¹⁷ BJR mengakui bahwa dunia bisnis penuh ketidakpastian dan tidak semua keputusan yang berakhir buruk merupakan bukti kesalahan atau kelalaian.
- 2) Prinsip *Ultimum Remedium*: Prinsip dasar dalam hukum pidana yang menyatakan bahwa hukum pidana adalah sarana terakhir (*the last resort*). Penggunaannya hanya dibenarkan ketika upaya-upaya lain melalui hukum perdata, administrasi, atau non-hukum telah terbukti tidak efektif untuk melindungi kepentingan hukum yang lebih penting.¹⁸ Prinsip ini menjadi sangat krusial dalam konteks perbankan yang memiliki mekanisme pemulihan kerugian yang komprehensif (seperti eksekusi agunan, restrukturisasi, gugatan perdata).

2. Kerangka Konsep

Untuk menjaga ketajaman analisis dan konsistensi istilah dalam penelitian ini, beberapa konsep kunci diberikan definisi operasional sebagai berikut:

- a. Bank BUMD didefinisikan sebagai badan usaha milik daerah yang berbentuk bank, yang modalnya berasal dari pemisahan kekayaan

¹⁷ Munir Fuady, 2018, *Hukum Perseroan Terbatas*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 195-199.

¹⁸ Moeljatno, *Op.cit.*, hlm. 25.

daerah, seperti Bank DKI, Bank Jateng, Bank Jabar, dll. Bank ini berfungsi ganda yaitu sebagai agen pembangunan daerah sekaligus sebagai badan usaha komersial yang tunduk pada Undang-Undang Perbankan. Karena itu, meskipun termasuk dalam cakupan keuangan daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 35 UU No. 23 Tahun 2014, setiap kerugian pada Bank BUMD tidak serta-merta dan otomatis merupakan kerugian keuangan negara, apalagi jika timbul dari keputusan bisnis yang memenuhi prinsip kehati-hatian dan prosedur internal bank.¹⁹

- b. Pengelola Kredit Bank BUMD adalah pejabat yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam proses pemberian dan pengawasan kredit di Bank BUMD. Ini mencakup Direksi (Direktur Utama, Direktur Kredit, Direktur Risk Manajemen Kredit, Direktur Keuangan dan Direktur Kepatuhan), anggota Komite Kredit, Pemimpin Grup/Satuan Kerja (seperti Pemimpin Group Komersial & Korporasi, Pemimpin Grup Manajemen Kredit, Pemimpin Grup Kepatuhan dan Legal), hingga Account Officer dan Account Manager di level pelaksana. Mereka bertindak berdasarkan prinsip-prinsip dasar yang umumnya diatur dalam Buku Kebijakan Kredit bank, yaitu: (1) Taat pada peraturan eksternal dan internal; (2) Konsisten menerapkan prinsip kehati-hatian (*prudential banking*); (3) Mengenal debitur dengan baik (*Know Your Customer - KYC*); (4) Bebas dari benturan kepentingan.²⁰ Keputusan kredit idealnya diambil berdasarkan *four-eyes principle* (prinsip empat mata), artinya diverifikasi oleh minimal dua pihak yang independen.

¹⁹ Djaja S. Meliala, 2020, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 327-331.

²⁰ Bank DKI, 2013, *Buku Kebijakan dan Prosedur Kredit Produktif Segmen Komersial & Korporasi* (Keputusan Direksi No. 221), Jakarta, hlm. 1-2.

- c. Kredit Bermasalah atau *Non-Performing Loan* (NPL) didefinisikan sebagai kredit dengan status kolektibilitas 3, 4, atau 5 menurut ketentuan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Status ini menunjukkan debitur mengalami kesulitan pembayaran pokok dan/atau bunga. Namun, secara operasional dalam penelitian ini, kredit macet tidak selalu dan otomatis mencerminkan kesalahan pidana pengelola. Kredit macet baru mengindikasikan masalah serius jika terjadi pada kredit yang proses pemberiannya menyimpang dari prosedur dan prinsip kehati-hatian (pemberian kredit fiktif). Sebaliknya, kredit yang macet jika prosesnya benar sesuai ketentuan lebih tepat dikategorikan sebagai kegagalan bisnis (*business failure*).²¹
- d. Kerugian Keuangan Negara/Daerah mengacu pada definisi yurisprudensial dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 Tanggal 25 Januari 2017, kerugian keuangan negara/daerah dalam konteks tindak pidana korupsi harus memenuhi tiga kriteria kumulatif: (1) Nyata (*actual loss*): benar-benar terjadi, bukan potensi; (2) Pasti jumlahnya: dapat dihitung dengan pasti; (3) Permanen: tidak dapat dipulihkan lagi melalui mekanisme yang tersedia. Dalam konteks perbankan, kerugian akibat kredit macet belum permanen selama agunan yang sah dan memadai masih dapat dieksekusi untuk menutupi kerugian.
- e. Risiko Bisnis yang Wajar (*Corporate Loss*) merupakan kerugian yang muncul sebagai konsekuensi logis dan inheren dari aktivitas bisnis perbankan yang telah dikelola dengan profesional dan mematuhi standar kehati-hatian. Risiko ini timbul meskipun pengelola kredit telah: (1) Melakukan analisis kelayakan dan risiko yang mendalam; (2)

²¹ Wachid, 2019, *Perbankan dan Masalah Penyelesaian Kredit Macet*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 85-89.

Mengevaluasi agunan yang memadai; (3) Mematuhi seluruh prosedur internal dan eksternal; (4) Mengambil keputusan secara kolektif dan independen.²² Kerugian jenis ini seharusnya ditanggung sebagai bagian dari biaya operasi bisnis dan diselesaikan melalui jalur perdata/manajemen risiko, bukan jalur pidana.

- f. *Business Judgment Rule* (BJR) dalam Konteks Penelitian ini adalah doktrin yang memberikan imunitas atau pertahanan (*defense*) bagi pengelola kredit Bank BUMD dari tuntutan pidana (dan perdata) apabila dapat dibuktikan bahwa keputusan kredit yang menyebabkan kerugian diambil dengan memenuhi syarat-syarat BJR: itikad baik, kehati-hatian wajar, informasi memadai, tanpa konflik kepentingan, dan untuk kepentingan bank. Penerapan BJR menggeser fokus penilaian dari hasil (*outcome*) ke proses (*process*) pengambilan keputusan.²³
- g. *Over-kriminalisasi* adalah situasi di mana aparat penegak hukum (penyidik, jaksa) terlalu mudah dan cepat menggunakan instrumentasi hukum pidana (khususnya UU Tipikor) untuk menangani suatu masalah, padahal masalah tersebut lebih tepat diselesaikan dengan hukum lain (perdata, administrasi) atau sebenarnya merupakan risiko wajar dari suatu aktivitas. Dalam konteks penelitian, *over-kriminalisasi* terjadi ketika pengelola kredit Bank BUMD yang telah mematuhi prosedur diajukan ke pengadilan pidana korupsi hanya karena kreditnya macet, tanpa mempertimbangkan pemenuhan prinsip kehati-hatian dan adanya mekanisme pemulihan.²⁴

²² *Ibid.*

²³ Romli Atmasasmita, 2023, *Hukum Pidana Korporasi dan Keuangan: Tantangan Overcriminalization*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 196-197.

²⁴ Mahendra, 2022, *Reformasi Penegakan Hukum Korupsi di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 187-191.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode normatif (doctrinal legal research) yang mengkaji hukum sebagai sistem norma melalui empat pendekatan: (1) pendekatan perundang-undangan untuk menganalisis UU Tipikor, UU Perbankan, UU Pemerintahan Daerah, dan peraturan OJK; (2) pendekatan kasus melalui studi putusan pengadilan perkara PT Likotama Harum di Bank DKI; (3) pendekatan konseptual untuk mengkaji doktrin "kerugian keuangan negara", "risiko bisnis", *Business Judgment Rule*, dan "kehati-hatian perbankan"; serta (4) pendekatan perbandingan terbatas dengan membandingkan putusan PN, PT, dan MA guna mengidentifikasi inkonsistensi penafsiran hukum sepanjang proses peradilan.

1. Jenis Data dan Bahan Hukum

Penulis menggunakan metode pengumpulan data sekunder yang mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, meliputi buku-buku, sampai dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh Pemerintah.

Adapun bahan hukum yang akan dikaji dan dianalisis dalam penelitian hukum normatif terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, perjanjian internasional, kebiasaan, dan doktrin hukum. Bahan hukum yang menjadi prioritas dalam menganalisis penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- 2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
 - 4) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) terkait, terutama POJK No. 40/POJK.03/2019 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum dan POJK tentang Prinsip Kehati-hatian dan Good Corporate Governance (GCG).
 - 5) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016.
 - 6) Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 56/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Jkt.Pst.
 - 7) Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 2/Pid.Sus-TPK/2017/PT.DKI.
 - 8) Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Nomor 189 PK/Pid.Sus/2019.
 - 9) Putusan-putusan MA lainnya yang mengadopsi atau relevan dengan *Business Judgment Rule* tahun 2019–2025.
- b. Bahan Hukum Sekunder, meliputi:
- 1) Buku-buku teks dan monograf di bidang hukum pidana, hukum perbankan, hukum perusahaan, hukum keuangan negara, dan hukum administrasi.
 - 2) Artikel jurnal ilmiah bereputasi nasional dan internasional yang membahas korupsi perbankan, *Business Judgment Rule*, dan pertanggungjawaban direksi.
 - 3) Laporan resmi lembaga negara seperti OJK (statistik perbankan), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Indonesia Corruption Watch (ICW).

- 4) Dokumen internal dan laporan khusus, seperti Buku Kebijakan Kredit Bank DKI, berita acara lelang agunan PT Likotama Harum, dan dokumen eksekusi dari Kejaksaan Negeri Jakarta Pusat (2019–2025).

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberi petunjuk maupun membantu pemahaman terhadap bahan primer dan sekunder, seperti kamus hukum yang terdiri dari kamus-kamus hukum, direktori putusan Mahkamah Agung online, dan bahan-bahan pendukung lainnya.

2. Teknik Pengumpulan Data

Metode atau teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Studi Pustaka (*Library Research*), yaitu penelusuran dan pengumpulan bahan hukum di perpustakaan (fisik dan digital), termasuk buku, jurnal, dan komentar undang-undang.
- b. Studi Dokumen (*Documentary Research*):
 - 1) Penelusuran arsip putusan pengadilan melalui situs resmi (direktori.putusan.mahkamahagung.go.id, pn-jakartapusat.go.id).
 - 2) Pengumpulan laporan resmi dari OJK, BPKP, dan BPK yang dipublikasikan.
 - 3) Penggunaan dokumen internal Bank DKI dan data eksekusi agunan yang diperoleh secara sah untuk kepentingan akademis.
- c. Observasi Tidak Langsung dengan memantau perkembangan fakta *novum* pasca-putusan inkrah (khususnya realisasi lelang agunan PT Likotama Harum) melalui dokumen-dokumen resmi yang tersedia hingga akhir tahun 2025 untuk menyelesaikan penelitian ini.

3. Teknik Pengolahan Data

Teknik pengolahan data dilakukan melalui serangkaian prosedur sistematis untuk mengorganisir, mengklasifikasi, dan mensintesis bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang telah dikumpulkan, sehingga siap dianalisis secara mendalam. Proses pengolahan data mencakup langkah-langkah sebagai berikut:

a. Inventarisasi dan Seleksi Bahan Hukum

Seluruh bahan hukum yang terkumpul melalui studi pustaka dan studi dokumen diinventarisasi secara komprehensif berdasarkan kategori sumber (peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, doktrin, jurnal ilmiah, laporan resmi). Dilakukan seleksi kritis untuk memastikan relevansi, keabsahan (validity), dan kekinian (up-to-date) bahan hukum sesuai dengan ruang lingkup penelitian (kredit macet Bank BUMD periode 2011–2025).

b. Kodifikasi dan Kategorisasi Tematik

- 1) Sumber hukum: primer (UU Tipikor, UU Perbankan, Putusan MA/PN/PT), sekunder (buku, jurnal), tersier (kamus).
- 2) Konten substantif: dikelompokkan ke dalam tema konseptual seperti "kerugian keuangan negara", "risiko bisnis", "Business Judgment Rule", "prinsip kehati-hatian", dan "ultimum remedium".
- 3) Kronologis perkara: khusus untuk studi kasus PT Likotama Harum, data diurutkan secara kronologis mulai dari proses pemberian kredit (2011), kejadian macet (2014), penetapan tersangka (2016), putusan PN/PT (2016–2017), hingga novum eksekusi agunan (2019–2025).

c. Triangulasi Sumber dan Validasi Yuridis

Melakukan triangulasi antar-sumber untuk memastikan konsistensi dan keandalan data:

- 1) Membandingkan ketentuan perundang-undangan dengan yurisprudensi Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 dan Putusan MA No. 189 PK/Pid.Sus/2019.

- 2) Memverifikasi temuan BPKP mengenai kerugian negara dengan data realisasi eksekusi agunan dari Kejaksaan Negeri Jakarta Pusat.
 - 3) Menyelaraskan doktrin *Business Judgment Rule* (Munir Fuady, Albertina Ho) dengan praktik perbankan yang diatur dalam POJK OJK.
- d. Sistematisasi Kerangka Analitis

Data yang telah dikategorikan disusun dalam matriks analitis yang menghubungkan:

- 1) Unsur-unsur ketentuan Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor dengan fakta hukum kasus PT Likotama Harum.
- 2) Kriteria kerugian keuangan negara (nyata, pasti, permanen) dengan realisasi eksekusi agunan sebagai novum.
- 3) Prinsip kehati-hatian perbankan dengan prosedur pengambilan keputusan kredit di Bank DKI (MAK, Komite Kredit, *four-eyes principle*).

4. Teknik Analisis Data

Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statue Aproach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, yaitu:

- a. Interpretasi Yuridis, yaitu menafsirkan pasal-pasal UU Tipikor, UU Perbankan, dan peraturan OJK dengan metode gramatikal (bahasa), sistematis (konteks dalam sistem hukum), teleologis (tujuan hukum), dan historis (sejarah pembentukan).
- b. Deduktif-Kualitatif, yaitu menarik kesimpulan khusus dari premis umum (norma hukum dan yurisprudensi) terhadap kasus konkret kredit macet PT Likotama Harum di Bank DKI.
- c. Analisis Perbandingan (*Comparative Analysis*) adalah membandingkan logika, pertimbangan hukum, dan hasil putusan yang mengkriminalisasi

pengelola kredit (PN & PT DKI) dengan putusan yang membebaskan/menggunakan pertimbangan BJR (PK MA).

- d. *Content Analysis* yaitu menganalisis isi doktrin, yurisprudensi, dan perkembangan fakta *novum* untuk mengidentifikasi pola, kriteria, dan argumentasi yang digunakan dalam membedakan "kerugian keuangan negara" dengan "risiko bisnis yang wajar".
- e. Preskriptif, adalah setelah analisis kritis, memberikan rekomendasi kebijakan hukum berupa kriteria yuridis yang lebih jelas dan pedoman bagi aparat penegak hukum, regulator, dan pengelola Bank BUMD dalam menangani kredit macet.

G. Sistematika Penulisan

Skripsi ini terdiri atas lima bab dengan susunan sebagai berikut:

Bab I : PENDAHULUAN

Memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, ruang lingkup penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori dan konsep, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II : TINJAUAN PUSTAKA

Membahas konsep keuangan negara/daerah, kedudukan hukum Bank BUMD, unsur Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, prinsip kehati-hatian perbankan, doktrin *Business Judgment Rule*, serta penerapan teori keadilan, teori kepastian hukum, dan teori kemanfaatan dalam pemberantasan korupsi sektor perbankan.

**Bab III : BATASAN YURIDIS ANTARA KERUGIAN KEUANGAN
NEGARA/DAERAH DAN RISIKO BISNIS YANG
WAJAR**

Menganalisis pengertian dan kriteria kerugian keuangan negara/daerah, konsep risiko bisnis yang wajar (*corporate loss*), perkembangan yurisprudensi Mahkamah Agung pasca-2019, serta penerapan teori keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan dalam membedakan kedua konsep tersebut pada kredit macet Bank BUMD.

**Bab IV : TANGGUNG JAWAB PIDANA PENGELOLA
KREDIT BANK BUMD DAN STUDI KASUS**

Menganalisis penerapan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor terhadap pengelola kredit Bank BUMD, studi kasus Putusan PN Jakarta Pusat No: 56/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Jkt.Pst jo. Putusan PT DKI No: 2/Pid.Sus-TPK/2017/PT.DKI, Putusan PK MA No. 189 PK/Pid.Sus/2019, implikasi fakta-fakta baru (*novum*) pasca-inkrah hingga tahun 2025, serta perumusan kriteria pertanggungjawaban pidana yang proporsional dengan memadukan prinsip kehati-hatian, *Business Judgment Rule*, dan asas *ultimum remedium*.

Bab V : PENUTUP

Kesimpulan dan saran.