

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Kesejahteraan rakyat sebagaimana tertera dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah dasar tujuan dibentuknya negara Republik Indonesia. Amanat tersebut dijabarkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen IV Bab Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial yang mendasari pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian. Dengan demikian, pengembangan penanaman modal baik modal dalam maupun luar negeri bagi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi menjadi bagian dari kebijakan dasar penanaman modal dalam usahanya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi.

Pemerintah Indonesia sebagai penyelenggara negara adalah pihak yang memiliki tanggung jawab paling besar untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pemerintah melakukan pembangunan nasional di segala bidang yang mendukung dengan cara membangun sarana dan prasarana berskala besar seperti pabrik-pabrik dan sarana prasarana transportasi baik darat laut dan udara. Pembangunan dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah maupun kalangan swasta untuk kemajuan negara.

Dana pembangunan yang diperlukan terkadang sangat besar dan tidak dapat dipenuhi baik oleh pemerintah maupun pihak swasta. Dana yang diperlukan biasanya dipenuhi melalui dana pinjaman dari lembaga keuangan. Besarnya dana seringkali tidak memungkinkan untuk dipenuhi oleh hanya satu lembaga keuangan saja karena adanya Batas Maksimum Pemberin Kredit (BMPK) perbankan. Salah satu cara untuk memenuhi hal ini adalah melalui program kredit sindikasi (*syndicated loan*). Dana sindikasi diperoleh melalui pinjaman sindikasi atau kredit dari gabungan beberapa lembaga baik dari dalam maupun luar negeri. Kredit sindikasi pada awalnya digunakan oleh kalangan perbankan untuk menarik investasi di bidang minyak dan gas, pembiayaan dan pembangunan proyek-proyek besar seperti proyek fisik raksasa pembangunan jembatan, jalur kereta api maupun pembiayaan berdirinya perusahaan baru yang besar. (Bachtiar, 2002: 13 dan Sjahdeini, 2008: 6)

Pemerintah melakukan berbagai macam upaya untuk mengatasi segala masalah yang datang dan mengganggu terciptanya kesejahteraan rakyat Indonesia. Upaya tersebut dilakukan untuk mengatasi hal-hal yang mengancam dari dalam seperti kerusuhan dan korupsi, maupun ancaman dari luar seperti peperangan. Upaya tersebut juga termasuk kegiatan penanganan kejadian-kejadian luar biasa yang tidak terduga sebelumnya.

Kejadian luar biasa yang tidak terduga seperti bencana alam membawa dampak yang sangat besar terhadap upaya menyejahterakan rakyat Indonesia. Bencana alam seperti gempa bumi, tsunami, tanah longsor, gunung meletus dan berbagai bencana yang akhir-akhir ini terjadi membawa berbagai macam dampak

negatif, mulai dari dampak ekonomi sampai dampak sosial bagi kehidupan masyarakat Indonesia. Kerugian yang timbul juga terhitung besar dan sangat berpotensi mengganggu terwujudnya kesejahteraan rakyat Indonesia. Kesejahteraan rakyat yang terganggu akibat bencana gempa dan tsunami tidak dapat dipulihkan secara instan dan cepat. Keperluan akan modal dan biaya yang sangat besar untuk menata kembali segala hal yang terganggu akibat bencana alam tak terduga ini menjadi suatu keharusan untuk dipenuhi.

Pembiayaan besar yang diperlukan untuk upaya rekonstruksi pasca gempa sangat menyulitkan pemerintah dan lembaga pembiayaan lainnya. Faktor utama penyebab kesulitan dalam memenuhi kebutuhan khusus untuk rekonstruksi pasca bencana gempa dan tsunami antara lain disebabkan oleh keterbatasan anggaran negara. Faktor lain adalah tidak adanya pos dana anggaran untuk penanggulangan bencana alam sebelum tahun 2007.

Tim Teknis Nasional Rehabilitasi dan Rekonstruksi wilayah pasca gempa bumi Provinsi DIY dan Provinsi Jawa Tengah 2008 menjelaskan bahwa sumber-sumber pendanaan yang digunakan dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi didasarkan pada ketentuan yang ditetapkan dalam rencana aksi. Dalam hal ini sumber-sumber pendanaan yang telah dimanfaatkan berasal dari APBN, APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota yang digunakan untuk pembangunan sarana dan prasarana publik dan pemulihan sarana dan prasarana sektor ekonomi produktif, termasuk untuk bantuan modal koperasi dan usaha skala kecil dan menengah. Dana bantuan non-pemerintah terdiri dari: (1) bantuan/hibah bilateral, seperti berasal dari

Australia, Jepang, Kanada dan Jerman, (2) bantuan/hibah multilateral, yang telah diindikasikan pada awal kejadian bencana gempa bumi oleh ADB, Bank Dunia, IDB dan UNDP, (3) LSM Internasional, dan (4) bantuan pihak swasta dan swadaya masyarakat. (<http://www.pip2bdy.org/bencana/>)

Gempa bumi Yogyakarta Mei 2006 adalah peristiwa gempa bumi tektonik kuat yang mengguncang Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah pada 27 Mei 2006 kurang lebih pukul 05.55 WIB selama 57 detik. Gempa bumi tersebut berkekuatan 5,9 pada skala Richter berdasarkan catatan BMKG. *United States Geological Survey* bahkan melaporkan bahwa gempa berkekuatan 6,2 pada skala Richter. (<http://earthquake.usgs.gov/eqcenter/eqinthenews/2006/usneb6/>)

Berbagai negara telah menawarkan bantuan, diantaranya adalah Britania Raya menyumbang sebanyak 5,6 juta dolar AS, Australia 3 juta dolar Australia, RRC 2 juta dolar AS, Amerika Serikat 2,5 juta dollar AS, Uni Eropa 3 juta euro, Kanada 2 juta dolar Kanada, dan Belanda 1 juta euro, sementara Jepang dan UNICEF menawarkan berbagai bantuan langsung. Palang Merah Internasional, Bulan Sabit Merah, OXFAM, dan UNICEF telah memberikan sejumlah tenda dan perbekalan darurat kepada para korban. Jepang, Singapura, dan Malaysia juga mengirimkan tim ke wilayah bencana. ([http://id.wikipedia.org/wiki/Gempa\\_bumi\\_Yogyakarta\\_2006](http://id.wikipedia.org/wiki/Gempa_bumi_Yogyakarta_2006))

Skala kerusakan yang begitu luas mengakibatkan keperluan dana rekonstruksi yang terbilang besar. Salah satu cara yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan khusus yang terhitung besar tersebut adalah

melalui sindikasi dana. Dana sindikasi yang diperlukan dapat berupa dana pinjaman maupun dana hibah yang berasal dari dalam maupun luar negeri.

Seiring perkembangan zaman, selain sindikasi dana melalui kredit sindikasi, terbentuk sebuah program sindikasi dana hibah untuk pemulihan ekonomi pasca bencana gempa dan tsunami. Sindikasi dana hibah diadakan dalam upaya mengembalikan dan meningkatkan pendapatan rakyat yang terkena dampak gempa dan tsunami. Program sindikasi dana hibah bersyarat untuk pembiayaan proyek pemulihan gempa dan tsunami DIY dan JATENG yang diberikan oleh beberapa negara donor atau *multi donor fund* ini adalah program kerja sama sindikasi dana atau *grant syndication* yang disebut dengan *Java Reconstruction Fund (JRF)* atau dana untuk rekonstruksi pulau Jawa.

Kredit sindikasi yang diamati adalah perjanjian nasional yang mengacu pada hukum nasional dengan pengaruh yang kental dari sistem hukum Eropa kontinental (*civil law*) karena dibuat dan dilaksanakan di Indonesia. Program *Java Reconstruction Fund (JRF)* adalah perjanjian Internasional yang mengacu pada sistem hukum anglo-saxon (*common law*) karena dikelola oleh bank dunia (*world bank*) walaupun dibuat didalam negeri. Masing-masing kontrak program ini mencerminkan pengaruh dari sistem hukum yang mendasarinya yang menimbulkan keunikan untuk diamati.

Kontrak kredit sindikasi adalah kontrak yang sesuai dengan persyaratan kebebasan berkontrak Pasal 1318 BW dan memenuhi syarat sahnya suatu kontrak yang sesuai dengan Pasal 1320 BW yang mengacu pada sistem hukum *civil law*. Kontrak *Java Reconstruction Fund* memenuhi persyaratan penawaran (*offer*) dan

(*acceptance*) yang mencerminkan suatu kontrak yang mengacu pada sistem hukum *common law*. Proses pembentukan dan persesuaian kehendak dari masing-masing program ini akan dilihat dan dibandingkan dalam penulisan ini.

Perbedaan kedua program sindikasi ini dapat terbilang sangat jauh karena program kredit sindikasi adalah sebuah program kredit dan program *Java Reconstruction Fund* (JRF) adalah program hibah. Namun demikian, hal utama yang mendasar terletak dalam pembuatan sebuah kontrak. Menurut Fox dalam buku hukum kontrak internasional, dasar berkontrak baik sistem hukum *common law*, *civil law* dan sistem hukum di dunia memiliki kesamaan aturan pokok mendasar yaitu *Freedom of Contract*, prinsip *Pacta Sunt Servanda*, prinsip *Good Faith*, prinsip kekuatan mengikat dari praktek kebiasaan dan prinsip *overmacht* atau *impossibility of performance*. (Adolf, 2008: 28)

Kontrak kerja sama program *Java Reconstruction Fund* (JRF) memiliki banyak kesamaan ciri dengan kredit sindikasi perbankan. Perbedaan antara kedua kontrak kerja sama ini juga dapat dikatakan sangat mendasar sehingga keduanya layak untuk diperbandingkan. Perbandingan kedua program ini diharapkan memberi jawaban dan pemahaman bahwa terdapat sesuatu yang serupa baik dari tujuan, ciri khas dan faktor-faktor lain yang ada dan tertuang dalam perjanjian atau kontrak kerja samanya.

Pelaksanaan kredit sindikasi perbankan dan dana hibah sindikasi *Java Reconstruction Fund* (JRF) berpeluang untuk menemui hambatan dan permasalahan yang umum terjadi. Faktor utama permasalahan yang mungkin timbul adalah karena

bentuk kerja sama program ini adalah *multi donor fund* atau *syndication club* yang melibatkan beberapa pihak atau negara dengan lingkup hukum dan kebiasaan yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Melalui tulisan ini diharapkan dapat disimpulkan juga bagaimana perlindungan hukum para pihak dalam sindikasi supaya program ini dapat berjalan lancar. Perlindungan hukum ini ditelaah lebih lanjut sehingga pihak yang berkepentingan dapat memprediksi, meminimalisir dan menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul dikemudian hari.

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah yang memerlukan kajian lebih lanjut, maka penelitian ini mengambil judul **STUDI KOMPARASI ATAS KONTRAK KREDIT SINDIKASI PERBANKAN DAN KERJA SAMA *JAVA RECONSTRUCTION FUND* (JRF).**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah, maka dapat diambil rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kontrak kerja sama program kredit sindikasi dibandingkan dengan kontrak kerja sama sindikasi dana bantuan program *Java Reconstruction Fund* (JRF) DIY dan JATENG?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum para pihak pada kredit sindikasi dengan sindikasi dana bantuan program *Java Reconstruction Fund* (JRF) DIY dan JATENG?

### C. Batasan Masalah

Masalah yang diteliti dalam tesis ini adalah perbandingan antara dokumen kontrak kredit sindikasi perbankan nasional pada umumnya dengan dokumen kontrak sindikasi dana program *Java Reconstruction Fund* (JRF) DIY dan JATENG yang merupakan program internasional. Kontrak kerja sama digunakan untuk melihat dan membandingkan hubungan para pihak, obyek dan tujuan program. Sebagai perbandingan, latar belakang sejarah hukum kontrak dunia dan pengaruh sistem hukum *civil law* dan *common law* juga diuraikan dan dibandingkan.

Tesis ini juga menjelaskan bagaimanakah perlindungan hukum terhadap program kredit sindikasi dengan sindikasi dana bantuan program *Java Reconstruction Fund* (JRF) DIY dan JATENG. Perlindungan hukum dilihat dari peraturan perundang-undangan dari masing-masing program yang masuk dalam ranah hubungan internasional, perbankan dan dana bantuan luar negeri.

### D. Keaslian Penelitian

1. Judul dan rumusan masalah yang ditulis dalam penelitian ini belum pernah ditulis orang lain sebelumnya walaupun ada beberapa penelitian yang memiliki tema yang sama tetapi tinjauan kasusnya berbeda. Penelitian dalam tesis ini murni berdasarkan pada rasa keingintahuan untuk melihat, mengamati dan membandingkan substansi serta perlindungan hukum antara program sindikasi dana *Java Reconstruction Fund* (JRF) dengan kredit sindikasi perbankan (*Banking Syndicated Loan*) melalui kontrak kerja samanya.



2. Penelitian tentang kredit sindikasi secara umum telah ditulis dalam beberapa buku sebelumnya. Prof. Dr. Sutan Remy Sjahdeini, S.H. menulis tentang *Kredit Sindikasi Proses Pembentukan dan Aspek Hukum*. Buku yang lain ditulis oleh Herlina Suyati Bachtiar, S.H., MBA dengan judul *Aspek Legal Kredit Sindikasi*. Kedua buku ini membahas dasar-dasar dari kredit sindikasi.
3. Tulisan akademik tentang kredit sindikasi juga telah diteliti oleh beberapa mahasiswa pascasarjana. Penelitian-penelitian yang sudah dilakukan umumnya hanya memfokuskan pada kredit sindikasi suatu program perbankan di Indonesia. Penelitian yang ada tidak mengamati dan membandingkannya dengan program yang lain. Sebagai contoh adalah tesis *Pelaksanaan Perjanjian Kredit Sindikasi dalam Perbankan Indonesia Studi Kasus di Bank Mayapada* yang ditulis oleh Luciana Gunawan, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada tahun 2004. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan perjanjian kredit sindikasi dalam perbankan di Indonesia, untuk itu perlu diketahui pelaksanaan pemberian kredit sindikasi dengan jaminan gadai dan hipotek serta penyelesaian permasalahan apabila terjadi wanprestasi pada perjanjian kredit sindikasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam bank Mayapada jaminan gadai dalam kredit sindikasi dapat diterima. Namun karena kredit sindikasi diikuti lebih dari satu orang maka terdapat pengaturan mengenai siapa yang berhak atas jaminan gadai tersebut. Hasil penelitiannya menyatakan bahwa terdapat pengaturan berkenaan dengan permasalahan urutan yang diberikan kepada para kreditur sindikasi oleh *arranger bank*.

Tesis lain tentang kredit sindikasi berjudul *Peran Agent Bank dalam Penyelesaian Kredit Bermasalah pada Kredit Sindikasi* yang ditulis oleh Raymon, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada tahun 2005. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana kedudukan dan peran agent bank dalam penyelesaian kredit sindikasi dan menyelesaikan kredit bermasalah.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kedudukan agent bank di dalam kredit sindikasi tak lain adalah sebagai pengurus dari kredit sindikasi, yang ditunjuk berdasarkan pemberian kuasa khusus yang dimuat di dalam klausul pengangkatan agent bank dalam Perjanjian Kredit Sindikasi, yang mengurus kredit sindikasi untuk bertindak keluar untuk kepentingan para peserta penyedia dananya. Peran agent bank di dalam penyelesaian kredit yang bermasalah adalah, agent bank menjadi kuasa yang mengurus kredit sindikasi agar kredit bermasalah tersebut dapat dijalankan secara terkoordinasi dengan baik, untuk keadilan serta kepentingan para penyedia dananya secara keseluruhan. Peranan agent bank di dalam kredit sindikasi adalah terbatas terhadap apa yang telah dikuasakan kepadanya berdasarkan perjanjian pengangkatannya

#### **E. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teoretis: hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi kejelasan tentang persamaan dan perbedaan yang ada dalam kontrak kerja sama yang mengikat sebagaimana Undang-Undang antara program sindikasi dana program *Java Reconstruction Fund (JRF)* dengan kredit sindikasi perbankan (*banking*

*syndicated loan*). Tesis ini diharapkan dapat memberi sumbangan dalam perkembangan ilmu hukum dan secara khusus dalam hukum kontrak dan hukum perbankan. Penelitian ini diharapkan juga memberikan kontribusi ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu hukum. Penelitian ini dimaksudkan pula untuk mengidentifikasi masalah-masalah penerapan perlindungan hukum bagi para pihak dalam Kredit Sindikasi dan program sindikasi dana program *Java Reconstruction Fund (JRF)* DIY dan JATENG yang terdapat dalam kontrak kerja samanya. Pembahasan ini diharapkan dapat memprediksi dan memberikan jalan keluar terkait dengan perselisihan yang mungkin muncul dari hubungan para pihak, baik pihak lembaga perbankan dalam kredit sindikasi dan negara atau badan donor dalam kerja sama *multi donor fund Java Reconstruction Fund*.

2. Manfaat praktis: hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi penelitian sejenis yang sudah ada, yang sedang ataupun yang akan dilakukan dan dalam praktek hukum terkait kontrak kerja sama antar pihak dalam kerja sama multi donor (*Multi Donor Fund*) maupun kerja sama kredit sindikasi perbankan. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan masukan bagi penyusunan kontrak kerja sama program-program sejenis yang direncanakan, dibuat dan disepakati di kemudian hari.

## **F. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk membandingkan kontrak kerja sama antara kredit sindikasi perbankan (*banking syndicated loan*) dengan sindikasi dana bantuan *Java Reconstruction Fund* (JRF). Kajian ini diharapkan dapat memberikan kesimpulan tentang kesamaan dan perbedaan yang mendasar dari kedua program ini yang layak untuk diketahui dan dipelajari. Setelah membandingkan kedua program, diharapkan terwujud kejelasan tentang persamaan dan perbedaan mendasar kedua program ini baik dalam dasar berkontrak, instrumen hukum yang terkait dan berlakunya kerja sama ini yang sah dan mengikat secara hukum.

Penelitian ini juga melihat perlindungan hukum bagi para pihak antara program kredit sindikasi dan sindikasi dana bantuan program *Java Reconstruction Fund* (JRF) DIY dan JATENG melalui Pasal-pasal dalam dokumen kontrak kerja samanya dan peraturan perUndang-Undangan yang mengatur perihal perlindungan hukum masing-masing program yang masuk dalam ranah hubungan internasional, perbankan, dan dana bantuan luar negeri.

## **G. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini diselesaikan dalam 5 (lima) bagian besar, yang dapat dirincikan sebagai berikut.

### **1. BAB I Pendahuluan**

Bagian ini memuat latar belakang masalah, yang berisi tujuan negara untuk menyejahterakan rakyat dan hal yang dapat menghambat terciptanya kesejahteraan

tersebut. Pembahasan tentang pembiayaan secara sindikasi melalui kredit sindikasi perbankan dan munculnya Program *Java Reconstruction Fund* (JRF) sebagai program sindikasi dana bantuan rekonstruksi pasca gempa DIY dan JATENG yang memiliki kesamaan dan perbedaan menjadi dasar pemikiran yang layak untuk diteliti. Perumusan masalah diambil dan dikerucutkan menjadi kalimat pertanyaan yang secara khusus ditujukan untuk membahas dan membandingkan dokumen kontrak kerja sama kredit sindikasi perbankan dengan program *Java Reconstruction Fund* (JRF) dan juga pertanyaan untuk menjawab perlindungan hukum kedua program tersebut. Tulisan selanjutnya adalah mengenai keaslian penelitian yang membandingkan dan atau menyoroti penelitian serupa yang pernah ada sehingga penelitian ini bukan merupakan plagiarisme penelitian lain. Terdapat juga manfaat penelitian yang memberikan kejelasan tentang apa dan mengapa penelitian ini layak untuk dilakukan dan sekaligus manfaat yang didapatkan dari penelitian ini. Bagian tujuan penelitian menjelaskan secara spesifik tentang apa yang menjadi dasar penelitian ini dilakukan. Bagian terakhir membahas sistematika penulisan yang menjelaskan tentang tata urutan dan alur berpikir dari penelitian ini.

## 2. BAB II Tinjauan Pustaka

Bagian ini memuat teori-teori yang berkaitan dengan hukum kontrak dan teori-teori yang berkaitan dengan kredit sindikasi perbankan (*banking syndicated loan*) secara umum dan *Java Reconstruction Fund* (JRF). Teori tentang pendekatan

sejarah hukum dan perbandingan hukum digunakan sebagai landasan teoretis dalam penulisan tesis ini.

### 3. BAB III Metodologi Penelitian

Bagian ini memuat bahan atau materi penelitian, alat yang digunakan dalam penelitian berupa perbandingan secara langsung antara dokumen dari kontrak dari salah satu program kredit sindikasi perbankan dengan kontrak kerja sama salah satu *grant agreement Java Reconstruction Fund (JRF)*, bahan hukum penelitian, pendekatan dalam melakukan penelitian, dan kesulitan-kesulitan dalam penelitian serta metode untuk membandingkan kedua kontrak tersebut secara spesifik.

### 4. BAB IV Pembahasan

Bagian ini adalah bagian utama dari penelitian, yang membahas dan menguraikan munculnya kontrak dalam sistem hukum *civil law* dan *common law*. Bagian ini secara detail membahas perbandingan yang mendasar dari kontrak kredit sindikasi perbankan dengan kontrak *Java Reconstruction Fund (JRF)* melalui kontrak kerja samanya. Pembahasan selanjutnya membahas perlindungan hukum yang ada dari kedua program tersebut melalui Undang-Undang yang terkait dan menjadi dasar hukum berlakunya kontrak kerja sama ini.

### 5. BAB V Penutup

Bagian ini memuat kesimpulan berdasarkan analisis yang dipaparkan dalam penelitian ini. Bagian ini sekaligus memuat saran mengenai bagaimana kontrak yang baik sehingga mampu meminimalisir permasalahan yang mungkin timbul

dari suatu kontrak atau perjanjian yang mendukung perkembangan hukum,  
khususnya dalam pembuatan kontrak kerja sama atau perjanjian.

