



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP BANK
SEBAGAI PELAKU KEJAHATAN DI BIDANG PERBANKAN
(ASPEK HUKUM PIDANA PEMBERIAN RELEASE AND
DISCHARGE PADA KASUS PENYALAHGUNAAN
BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA)**

T E S I S

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister
Hukum**

**KRESNO ANTO WIBOWO
0706174934**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
KONSENTRASI HUKUM DAN SISTEM PERADILAN PIDANA
JAKARTA
JULI 2009**

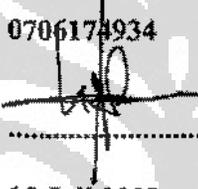


HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar

Nama : KRESNO ANTO WIBOWO

NPM : 0706174934

Tanda Tangan : 

Tanggal : 15 Juli 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : **KRESNO ANTO WIBOWO**
NPM : 0706174934
Program Studi : Magister Ilmu Hukum (Konsentrasi Hukum dan Sistem Peradilan Pidana)
Judul Tesis : **KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP BANK SEBAGAI PELAKU KEJAHATAN DI BIDANG PERBANKAN (ASPEK HUKUM PIDANA PEMBERIAN RELEASE AND DISCHARGE PADA KASUS PENYALAHGUNAAN BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA)**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum (Konsentrasi Hukum dan Sistem Peradilan Pidana) Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI:

Prof. H. Mardjono Reksodiputro, S.H., M.A.
Ketua Sidang/Penguji

Dr. Surastini Fitriasih, S.H., M.H.
Pembimbing/Penguji

Topo Santoso, S.H., M.H., Ph.D.
Anggota Sidang/Penguji

Ditetapkan di : **J a k a r t a**

Tanggal : 15 Juli 2009

KATA PENGANTAR

Fuji syukur penulis panjatkan kepada Allah yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang sehingga atas berkah dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak maka sangat sulit untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu penulis mengucapkan rasa terima kasih kepada :

1. Ibu Dr. Surastini Fitriasih, SH., MH., selaku dosen pembimbing yang di sela-sela kesibukannya, telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran dalam mengarahkan serta mengoreksi penulisan tesis ini hingga selesai;
2. Bapak Prof. H. Mardjono Reksodiputro, SH. MA., selaku Ketua Program Konsentrasi Hukum dan Sistem Peradilan Pidana yang sejujurnya dari tulisan-tulisan beliau ternyata banyak sekali mengilhami penulis dalam menyusun tesis ini;
3. Staf Sekretariat Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia di Salemba, terutama Mas Hari dan Mas Huda serta Pak Slamet yang telah membantu proses administrasi dalam rangka penulisan tesis ini;
4. Istriku Marlina dan anakku Prasetyo yang telah memberikan semangat bagi penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis agar dapat lulus pada tahun ini;
5. Kedua orang tua yang telah mendidik dan membesarkan penulis dari sejak lahir bahkan terus hingga saat ini, yang senantiasa mendukung secara moril dan materil kepada penulis di setiap waktu;
6. Teman-teman sekelas hukum pidana 2007 (Bea siswa Kejaksaan Angkatan V) : Deddy Sunanda, Medi, Fauzy, Anton, Rusdi, Ronald, Deddy, Rina, Nurul, Anissa, Mia, and Cak' Novel. Juga teman-teman sekelas lainnya : Peni, Dita, Citra, Wahyu Sadeli, Cindy dan Ratna. Semoga persahabatan kita semua terus berlanjut.

7. Tidak lupa kepada instansi Kejaksaan Agung Republik Indonesia, tempat penulis bekerja sebagai seorang Jaksa, yang telah menyediakan program beasiswa Magister Hukum (S-2) bekerja sama dengan Universitas Indonesia;
8. Pihak lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu namun peran mereka secara langsung maupun tidak langsung telah banyak membantu dalam penyelesaian tesis ini.

Akhir kata, penulis berharap semoga Allah berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu hukum pidana di masa depan.

Jakarta, 6 Juli 2009


Kresno Anto Wibowo

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

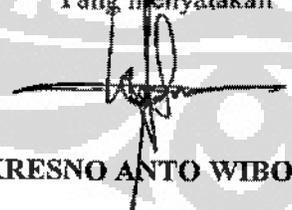
Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : KRESNO ANTO WIBOWO
NPM : 0706174934
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Konsentrasi : Hukum dan Sistem Peradilan Pidana
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul : **KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP BANK SEBAGAI PELAKU KEJAHATAN DI BIDANG PERBANKAN (ASPEK HUKUM PIDANA PEMBERIAN RELEASE AND DISCHARGE PADA KASUS PENYALAHGUNAAN BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA)** beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/ formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 15 Juli 2009
Yang menyatakan


KRESNO ANTO WIBOWO

ABSTRAK

Anto Wibowo, Kresno. "Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Bank Sebagai Pelaku Kejahatan Di Bidang Perbankan (Aspek Hukum Pidana Pemberian Release And Discharge Pada Kasus Penyalahgunaan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia)" Tesis, Magister, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009, ix + 106 halaman. Bibliografi 88 (1965-2008).

Program Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang dimaksudkan untuk membantu bank-bank yang sedang mengalami kesulitan likuiditas pada saat krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997 justru disalahgunakan oleh bank-bank penerimanya. Fenomena ini telah membuka dimensi baru dalam wajah kejahatan dan pelakunya di Indonesia, yang semula hanya melihat bank sebagai pihak yang dirugikan (korban) namun kini telah menempatkan bank (maupun pengurusnya) sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan. Yang menjadi permasalahan adalah bagaimana kebijakan hukum pidana dalam hukum positif terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan, kemudian dikaitkan dengan kebijakan pemberian *release and discharge*, serta bagaimana sebaiknya perumusan kebijakan hukum pidana dalam rangka pembaharuan perundang-undangan di masa yang akan datang. Dengan demikian tujuan penelitian ini adalah mengkaji kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam hukum positif, kemudian menganalisa penerapan (aplikasi) kebijakan hukum pidana berkaitan dengan pemberian *release and discharge*, serta mengevaluasi konsep kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan dalam rangka pembaharuan hukum. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan dengan data sekunder sebagai sumber datanya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan sebagaimana yang terdapat pada Undang-Undang tentang Perbankan (Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998) ternyata lebih ditujukan kepada subjek manusia (pengurus bank, yang diperluas hingga mencakup pihak terafiliasi), sedangkan terhadap bank (korporasi) adalah berwujud pada kebijakan yang sifatnya non penal (sanksi administratif). Selanjutnya berkaitan dengan pemberian *release and discharge* berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002, dilihat dari sudut kebijakan (*policy*) merupakan kebijakan yang sifatnya integral dengan program pembangunan nasional pada saat itu, sehingga membawa perubahan arah kebijakan hukum pidana pada tahap aplikasi (penegakan hukum). Pada akhirnya dapat disimpulkan bahwa kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan pada tahap legislasi maupun tahap aplikasi ternyata dirasakan masih lemah dan cenderung berpihak kepada kepentingan korporasi. Untuk itu perlu dilakukan pembaharuan undang-undang perbankan yang meliputi kriminalisasi beberapa perbuatan sebagai tindak pidana perbankan, pertanggungjawaban pidana korporasi, serta penjatuhan sanksi pidana dengan mekanisme penyelesaian di luar persidangan (*out of court*) terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan. (Kresno Anto Wibowo).

Kata kunci :

Kebijakan, Hukum Pidana, Kejahatan Perbankan.

ABSTRACT

Anto Wibowo, Kresno. "Penal Policy againts Bank as the Offender of Criminal Banking (Criminal Law Perspective about Release and Discharge Policy in Case of Abuses of Bank Indonesia Liquidity Support)" Tesis, Magister, Faculty of Law Universitas Indonesia, 2009, ix + 106 halaman. Bibliografi 88 (1965-2008).

Bank Indonesia Liquidity Support program (BLBI) that is meant to help banks that strucking a snag liquidity upon happening monetary crisis on year 1997 but misused by bank its receiver. This phenomenon have opened new dimension in criminal offenders at Indonesia, which just originally see bank as side as harmed (victim) but is now have placed bank (and also its executive corporate) as subject at criminal banking. One that as about problem is how penal policy that most decants in law to bank as the offender of criminal banking, then concerned by application *release and discharge* policy, and how better penal policy formulation to bank as the offender of criminal banking in order to reconditioned legislation at proximately. Observational intent thus it is analyses penal policy that is decanted in positive law, then analyses implementation (application) penal policy gets bearing with application *release and discharge*, and evaluates penal policy concept to bank as the offender of criminal banking in order to jurisdictional reconditioned. This research utilize bibliographical research method with secondary data as source of its data. Result observationaling to point out that penal policy to bank as the offender of criminal banking as it were that there be on Banking Act (Act Number 7/1992 as it were changed by Act Number 10/1998) apparently more being addressed to subjek man (bank administrator, one that expanded until ranges the affiliation person), meanwhile to bank (corporation) are tangible on policy that its character non penal (administrative sanction). Hereafter gets bearing with application *release and discharge* base Presidential Instruction Number 8/2002, seen from policy perspective, its constituting policy that its character integral with national program development at that moment, so taking in changing penal policy aim on application phase (criminal law enforcement) to arsonists at banking area. On eventually gets to be concluded that criminal law policy to bank as as the offender of criminal banking on legislation phase and also application phase apparently been felt still frail and tend gets to side to corporation behalf. So it needs to update the rules (Banking Act) with that covers criminalisation some conduct as acts banking crime, inserted its corporate criminal liability, and punishment with a mechanism of out of court system to bank (corporation) as the offender of criminal banking. (Kresno Anto Wibowo).

Keywords :

Policy, Criminal Law, Criminal Banking

DAFTAR ISI

BAB 1 Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Kerangka Teoritis	10
F. Kerangka Konseptual	12
G. Metode Penelitian	14
H. Sistematika Penulisan	16

BAB 2 Kebijakan Penanggulangan Kejahatan di Bidang Perbankan

A. Kejahatan di bidang perbankan	17
B. Eksistensi bank sebagai pelaku kejahatan korporasi	32
C. Kebijakan penanggulangan kejahatan perbankan dengan hukum pidana	44
D. Kebijakan penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan	56

BAB 3 Kebijakan Hukum Pidana terhadap Bank sebagai Pelaku Kejahatan di Bidang Perbankan (Kajian pada Kasus Penyalahgunaan BLBI)

A. Kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan dalam perundang-undangan nasional	64
B. Kebijakan hukum pidana berkaitan dengan pemberian release and discharge	77
C. Kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan pada masa yang akan datang	88

BAB 4 Penutup

A. Kesimpulan	105
B. Saran	106

Daftar Pustaka	107
----------------------	-----

BAB 1 PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kemajuan pembangunan di bidang perekonomian ternyata tidak selalu membawa dampak positif semata. Sisi lain dari kemajuan pembangunan di bidang perekonomian adalah efek negatif berupa perkembangan fenomena kejahatan dengan karakteristik mengikuti laju pertumbuhan ekonomi itu sendiri.¹

Permasalahan kejahatan dalam konteks pembangunan ekonomi ini sebenarnya telah lama dibicarakan. Dalam kongres PBB Ketujuh tentang *Prevention of Crime and the Treatment of the Offenders* di Milan pada tahun 1985, telah dikemukakan bahwa "... a new dimension of criminality is the very substansial increase in the financial volume of certain konvensional economic crime".² Kejahatan ini jarang atau tidak dilakukan dengan kekerasan fisik tetapi lebih sering berkedok *legitimate economic activities*, namun demikian mempunyai dampak yang sangat negatif pada perekonomian nasional. Kejahatan ini dapat dinamakan kejahatan ekonomi (*economic crimes*).³

Salah satu bagian dari kejahatan ekonomi tersebut adalah kejahatan di bidang perbankan. Hal ini disebabkan karena bank memiliki peranan yang strategis sebagai penggerak roda perekonomian di suatu negara, baik dari segi pelaksanaan kebijakan moneter, sistem pembayaran, pengerahan dana maupun penyaluran kredit kepada masyarakat, sehingga menjadikan lembaga perbankan sebagai posisi sentral dalam pembangunan nasional, termasuk Indonesia. Dengan

¹ Berbeda dengan pendapat lama (pendekatan dengan hubungan negatif) yang melihat kejahatan sebagai salah satu akibat dari buruknya keadaan ekonomi (yang berarti pula bahwa apabila keadaan ekonomi membaik, kejahatan akan menurun), maka dalam pendekatan hubungan positif (*direct relationship*) melihat bahwa gejala kriminalitas merupakan suatu kelanjutan dari kegiatan dan pertumbuhan ekonomi. Lihat pendapat Mardjono Reksadiputro dalam *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan* (Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 2007), hal. 42.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

demikian sudah dapat diperkirakan lemahnya dunia perbankan pasti akan berpengaruh terhadap perekonomian negara.⁴

Keadaan itulah yang terjadi pada era krisis moneter pada tahun 1997 yang ditandai dengan ambruknya sejumlah bank nasional akibat kelangkaan likuiditas sehingga lahirlah kebijakan pengucuran Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Masalah BLBI sendiri sempat menjadi komoditas politik akibat proses penyelesaiannya yang tidak kunjung selesai sementara negara telah menghabiskan dana tidak kurang dari Rp. 702,5 triliun untuk rangkaian program penyehatan perbankan nasional yang terdiri dari pengucuran BLBI sebesar Rp. 144,5 triliun, obligasi rekapitulasi perbankan Rp. 425,5 triliun, program penjaminan perbankan Rp. 73,8 triliun, dana talangan Rp. 4,9 triliun, dan dana rekening 502 sebesar Rp. 53,8 triliun.⁵ Jumlah tersebut kian bertambah karena obligasi rekapitulasi ditambah dengan bunga menjadi sekitar Rp. 600 triliun (dan masih terus bertambah seiring penundaan pembayaran utang yang dilakukan pemerintah hingga jatuh tempo pada tahun 2020) sehingga negara dan rakyat yang harus menanggung melalui cicilan setiap tahun sebesar Rp. 35 – 40 triliun pada APBN.⁶

Kronologis pengucuran BLBI kepada sektor perbankan bermula dari krisis ekonomi yang secara umum terjadi pada negara-negara Asia di pertengahan tahun 1997. Diawali dengan terpukulnya nilai rupiah terhadap dolar, menyusul jatuhnya nilai bath di Thailand. Hal ini memicu aksi spekulasi mata uang untuk menyebar dan menghantam Malaysia, Korea, Filipina dan Indonesia. Selain aksi spekulasi, penyebaran krisis juga terjadi akibat *spillover*, yakni dampak keterkaitan

⁴ M. Arief Amrullah, *Politik Hukum Pidana dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan* (Malang : Bayumedia Publishing, Edisi Revisi, 2007), hal. 9.

⁵ Surat Hak Interpelasi Anggota DPR-RI terhadap Penyelesaian Kasus Kredit Likuiditas Bank Indonesia dan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia tertanggal 18 September 2007.

Jumlah tersebut berbeda dengan versi pemerintah sebagaimana jawaban interpelasi melalui Menteri Keuangan pada tanggal 12 Februari 2008, di mana jumlah utang negara terkait program penyehatan perbankan adalah sebesar Rp. 640,9 triliun yang terdiri dari Rp.422,6 triliun diterbitkan untuk rekapitalisasi empat bank BUMN sebesar Rp.279,4 triliun, rekapitalisasi bank swasta (termasuk 6 bank *take over*) Rp.141,96 triliun (33,6%) dan rekapitalisasi 12 BPD sebesar Rp.1,23 triliun (0,29%). Jumlah tersebut berbentuk SUN (Surat Utang Negara) yang dapat diperdagangkan. Sisanya, sebanyak Rp.218,3 triliun diterbitkan dalam kerangka penjaminan dan restrukturisasi perbankan berupa surat utang kepada BI yang tidak dapat diperdagangkan, terdiri dari Rp.144,5 triliun merupakan penyelesaian BLBI dan Rp.53,8 triliun merupakan pembiayaan program penjaminan. Sedangkan Rp.20 triliun merupakan penyertaan modal negara kepada PT Bank Exim (Persero) yang juga merupakan konversi BLBI.

⁶ Avilliani, "Mengupayakan Penyelesaian BLBI dan Obligasi Rekap Bank dengan Political Will Pemerintah", dalam Marwan Batubara, dkk., *Skandal BLBI : Ramai-Ramai Merampok Negara* (Jakarta : Haikal Media Center, 2008), hal. 349.

perdagangan (*trade linkages*) antar negara di mana devaluasi di suatu negara akan berimbas pada *partner* dagangnya (negara-negara Asia lainnya, termasuk Indonesia).

Mengatasi hal itu, Bank Indonesia (BI) melakukan sejumlah upaya untuk meredam gejolak rupiah, di antaranya adalah meningkatkan intervensi terhadap nilai tukar rupiah, menaikkan suku bunga, dan menghentikan sementara transaksi Surat Berharga Pasar Uang (SBPU). Melalui berbagai langkah, BI berupaya mengetatkan likuiditas (membatasi jumlah uang beredar) agar nilai rupiah dapat distabilkan. Namun kebijakan moneter tersebut tidak berhasil mengatasi krisis yang terjadi, bahkan menguras habis cadangan devisa negara dalam waktu singkat, di mana dalam waktu tiga hari negara harus mengeluarkan dana sejumlah US\$ 500 juta untuk membantu posisi nilai tukar rupiah dengan mengintervensi pasar uang. Akhirnya BI mengambil kebijakan kurs mengambang (menghentikan intervensi) yang mengakibatkan nilai rupiah terus tertekan terhadap dolar.

Kebijakan pemerintah untuk menaikkan tingkat suku bunga membuat bank mengalami kelangkaan likuiditas (persediaan uang) sehingga membuat bank menghimpun dana dari masyarakat melalui peningkatan suku bunga deposito. Akan tetapi kenaikan suku bunga deposito ini juga menyebabkan naiknya suku bunga pinjaman. Akibatnya kredit bermasalah atau *non performing loan* pun bertambah karena sejumlah kreditor tidak sanggup membayar utang-utangnya.

Kesulitan likuiditas juga membuat banyak bank melanggar ketentuan Giro Wajib Minimum⁷ di Bank Indonesia. Kelangkaan likuiditas juga mengakibatkan banyak bank mengalami kalah kliring⁸ atau saldo rekening gironya di BI berada dalam posisi debet/minus. Berita mengenai kalah kliring sejumlah bank ini ditambah dengan rumor lain seperti bank yang rugi dalam transaksi valas dan larinya beberapa bankir ke luar negeri (*capital flight*) memicu keresahan

⁷ Giro Wajib Minimum merupakan dana cadangan yang wajib disetorkan setiap bank ke Bank Indonesia agar dapat mengikuti kliring, yang jumlah minimumnya pada waktu itu ditetapkan sebesar 5%.

⁸ Kliring adalah proses yang menunjukkan posisi tagihan dan kewajiban yang dimiliki setiap bank kepada bank lainnya (menerima pembayaran dan sebaliknya melakukan pembayaran). Proses kliring umumnya dilakukan setiap hari di lembaga penyelenggara kliring, yaitu BI atau bank lain yang ditunjuk BI. Dengan penarikan dana besar-besaran oleh nasabah menyebabkan posisi pembayaran sejumlah bank menjadi berkedudukan negatif (*overdraft*), artinya jumlah kewajiban yang harus dibayarkan bank tersebut lebih besar daripada jumlah pembayaran yang diterima. Dinyatakan bank tersebut mengalami kalah kliring.

masyarakat atas kondisi perbankan nasional dan akhirnya mengakibatkan terjadinya *rush* (penarikan uang dari bank secara serentak). Aksi *rush* tersebut membuat persediaan likuiditas pada sejumlah bank terkuras sehingga kesulitan membayar dana nasabah-nasabahnya dan pada akhirnya membutuhkan bantuan dari Bank Indonesia sebagai *the lender of the last resort*.⁹

Situasi tersebut akhirnya membuat pemerintah mengambil kebijakan mengucurkan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) kepada bank-bank yang membutuhkannya. BLBI disalurkan melalui mekanisme kliring, yaitu penalangan yang dilakukan BI terhadap bank yang tidak mampu melunasi kewajiban-kewajiban pembayarannya kepada pihak ketiga, khususnya nasabah.¹⁰ Dengan demikian pengucuran BLBI ditujukan untuk menjamin pembayaran dana nasabah oleh bank bersangkutan sehingga diharapkan masyarakat dapat pulih kepercayaannya terhadap perbankan.

Semula program BLBI dimaksudkan untuk membantu bank-bank yang sehat namun mengalami kesulitan likuiditas dengan harapan kondisi perbankan nasional yang krisis dapat diselamatkan.¹¹ Kenyataannya, BLBI juga dikucurkan kepada bank-bank yang tidak sehat. Bahkan terjadi penyimpangan yang

⁹ Istilah *the lender of the last resort* tertuang dalam *Letter of Intent* dengan IMF (International Monetary Fund) tertanggal 15 Januari 1998 tentang pentingnya *liquidity support* (bantuan likuiditas) BI kepada perbankan dalam fungsinya sebagai *the lender of the last resort* (penyedia pinjaman dana terakhir). Istilah tersebut merujuk kepada kewajiban Bank Indonesia untuk memberikan bantuan kepada bank dalam situasi darurat berdasarkan pelaksanaan tugas menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku pada waktu itu yakni Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral.

¹⁰ BLBI pada dasarnya adalah bantuan pinjaman dana yang diberikan BI kepada sejumlah bank yang mengalami kesulitan likuiditas atau krisis persediaan uang saat terjadinya krisis moneter pada tahun 1997 melalui berbagai fasilitas perbankan, antara lain Fasilitas Saldo Debet (bank tetap diizinkan tetap mengikuti kliring meskipun saldonya berada pada posisi negatif atau *overdraft*), Fasilitas Diskonto I dan II (pembelian surat berharga berupa promes dan aset bank untuk mengkonversi saldo debit bank), Fasilitas Surat Berharga Pasar Uang Khusus (pembelian promes nasabah pada bank-bank yang bersaldo debit dengan perjanjian bank tersebut wajib membeli kembali pada waktu yang ditentukan), New Fasilitas Diskonto (hampir sama dengan fasilitas diskonto namun dengan jangka waktu pengembalian lebih lama), Fasilitas Saldo Debet (pengikatan hukum atas saldo debit yang dilakukan sebelumnya dengan akta pengakuan utang dan akta pengakuan utang dengan jaminan), Fasilitas Dana Talangan Rupiah (penalangan atas dana nasabah 16 bank yang dilikuidasi pemerintah) dan Dana Talangan Valas (penalangan atas utang-utang perbankan swasta dalam negeri terhadap pihak perbankan luar negeri berdasarkan pelaksanaan *Frankfurt Agreement* tanggal 4 Juni 1998). Lihat Marwan Batubara, "Definisi dan Pengertian BLBI", dalam Marwan Batubara, *Op. Cit.*, hal. 4 - 7.

¹¹ Petunjuk Presiden Suharto pada Sidang Kabinet Terbatas bidang Ekonomi, Keuangan dan Pengawasan Pembangunan (Ekkeuwabang) tanggal 3 September 1997 tentang Langkah Ketahanan Ekonomi Nasional.

merugikan keuangan negara, baik dalam penyaluran BLBI maupun penyalahgunaan dana BLBI oleh pihak perbankan.

Hasil audit investigasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang dilakukan sejak akhir Februari 2000 sampai dengan 31 Juli 2000 (dengan periode audit sejak bank-bank menerima BLBI sampai dengan 29 Januari 1999) terhadap 48 bank penerima BLBI, mencakup 5 Bank *Take Over* (BTO), 15 Bank Dalam Likuidasi (BDL), 10 Bank Beku Operasi (BBO), dan 18 Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU), menemukan bahwa terdapat penyimpangan dalam hal penyaluran BLBI yang berpotensi merugikan keuangan negara sebesar Rp. 138,4 triliun atau 95,8% dari total dana BLBI yang berjumlah sebesar Rp. 144,5 triliun. Sedangkan dalam hal penggunaan dana BLBI, terdapat penyimpangan yang berpotensi merugikan keuangan negara sebesar Rp. 84,842 triliun atau sebesar 58,7% dari total dana BLBI yang dikucurkan.¹²

Terjadinya penyimpangan dalam penggunaan dana BLBI disebabkan karena bank telah menyalahgunakan dana BLBI yang seharusnya hanya untuk kepentingan pembayaran dana nasabah, namun digunakan untuk kepentingan lainnya seperti melunasi pinjaman dan kewajiban yang tidak dapat dibuktikan kebenarannya, membayar utang kepada kelompok usahanya sendiri, transaksi surat berharga, melunasi dana pihak ketiga yang melanggar ketentuan, membiayai kontrak derivatif baru, membiayai ekspansi kredit, membiayai investasi dalam bentuk aktiva tetap, dan membiayai *overhead* (biaya operasional bank). Selain itu terdapat indikasi bahwa dana BLBI digunakan bank untuk pemberian kredit kepada kelompok usaha sendiri (*subsidiary companies*) yang melanggar ketentuan tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit (*legal lending limit*). Penyimpangan tersebut terjadi karena penyaluran BLBI dilakukan melalui mekanisme kliring, menyebabkan BI tidak dapat mengetahui apakah BLBI digunakan sepenuhnya untuk menanggulangi kesulitan likuiditas akibat *rush* nasabah atau justru untuk kepentingan grup pemilik bank.¹³

Berdasarkan uraian kronologis di atas nampak bahwa pengucuran BLBI telah menimbulkan faktor kriminogen yakni penyebab terjadinya kejahatan, di

¹² BPK-R1. *Hasil Audit Investigasi atas Penyaluran dan Penggunaan BLBI* (Laporan Audit Nomor 06/01/Auditama II/A1/VII/2000, tanggal 31 Juli 2000).

¹³ *Ibid.*

mana telah menempatkan bank (maupun pengurusnya) sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan. Fenomena ini menurut Mardjono Reksodiputro telah membuka dimensi baru dalam wajah kejahatan dan pelakunya di Indonesia, yang mana selama ini umumnya hanya melihat bank sebagai pihak yang dirugikan (korban) sementara bank sebagai pelaku kejahatan kurang mendapat sorotan, terlebih dikarenakan bank merupakan suatu korporasi (*juridic person*).¹⁴

Permasalahannya adalah bagaimana kebijakan hukum pidana mengatur mengenai hal tersebut. Apabila kita lihat ketentuan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 memang sudah terdapat ketentuan sanksi pidana terhadap berbagai perbuatan yang dikategorikan sebagai kejahatan perbankan. Akan tetapi tidak ada satupun ketentuan yang mengatur bank (selaku korporasi) sebagai pelaku kejahatan perbankan. Dengan kata lain bank sebagai subjek tindak pidana perbankan belum diakui eksistensinya dalam undang-undang tersebut.¹⁵

Kebijakan legislatif (peraturan perundang-undangan) pada undang-undang perbankan yang belum mengakui eksistensi bank sebagai pelaku kejahatan perbankan secara tidak langsung membawa implikasi yuridis terhadap penyelesaian kasus BLBI melalui instrumen (peradilan) pidana. Hal ini dapat dilihat pada kebijakan yang diambil pemerintah melalui jalur *out of court settlement* (penyelesaian di luar pengadilan)¹⁶ yakni dengan mekanisme Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS). Usulan PKPS diputuskan pertama kali dalam Rakor Pengawasan Pembangunan pada tanggal 21 Agustus 1998 di mana salah satu pertimbangannya yakni proses hukum atas pelanggaran (Batas Maksimum Pemberian Kredit) BMPK dan BLBI akan berjalan lama dan tidak jelas tingkat pengembalian komersialnya.¹⁷

¹⁴ Mardjono Reksodiputro, "Kejahatan Korporasi Suatu Fenomena Lama dalam Bentuk Baru" dalam *Indonesian Journal of International Law* (Volume 1 Nomor 4, Juli 2004), hal. 696.

¹⁵ M. Arief Amrullah, *Op. Cit.*, hal. 49.

¹⁶ Hukum Pidana Belanda juga mengenal penyelesaian perkara di luar proses peradilan (*afdoening buiten proces*) yang disebut dengan *transaksi* dan merupakan kewenangan Jaksa/Penuntut Umum. Bentuk transaksi ini menurut Remmelink dibedakan lagi antara *submissie* dan *compositie*. Pendapat Remmelink tersebut akan penulis uraikan pada bab selanjutnya. Lihat Jan Remmelink, *Hukum Pidana : Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, terjemahan Tristram P. Moeliono (Jakarta : Gramedia Pusaka Utama, 2003), hal. 442.

¹⁷ Marwan Batubara, "Inpres No.8/2002 : Jalan Menuju Ketidakadilan dan Pemiskinan". dalam Marwan Batubara, *Op. Cit.*, hal. 100.

Penyelesaian melalui mekanisme PKPS adalah dengan membuat perjanjian yang mengatur tata cara penyelesaian kewajiban pembayaran utang antara eks Pemegang Saham Pengendali (PSP) bank penerima BLBI sebagai pihak yang dianggap paling bertanggungjawab terhadap penggunaan dana BLBI¹⁸ dengan ketua Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN)¹⁹ melalui persetujuan Menteri Keuangan. Adapun terhadap aspek pidana penyalahgunaan dana BLBI (oleh bank maupun pengurusnya) disinggung dalam perjanjian PKPS²⁰ dengan suatu klausula berupa *release and discharge*, yang secara singkat berarti kepada debitur yang telah menyelesaikan kewajibannya (utang BLBI) kepada pemerintah akan diberi pembebasan dari utang (*release*) berupa keterangan lunas sekaligus pelepasan dari segala tuntutan hukum (*discharge*) termasuk dalam hal pelanggaran pidana yang telah mereka lakukan.

Klausula *release and discharge* ini kemudian mendapat dasar hukum sebagai kebijakan pemerintah melalui Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum kepada Debitur yang telah Menyelesaikan Kewajibannya atau Tindakan Hukum kepada Debitur yang Tidak

¹⁸ Pemegang Saham Pengendali (PSP) adalah pemegang saham mayoritas pada bank yang menerima BLBI, sehingga secara faktual merupakan penentu atau pengendali kebijakan dari bank tersebut. Oleh sebab itu dianggap sebagai pihak yang bertanggungjawab terhadap penggunaan BLBI. Belakangan dikenal pula istilah "obligor" yang mempunyai makna sama dengan debitur (pihak yang berutang), dikarenakan dalam perjanjian PKPS tanggungjawab utang BLBI yang semula berada pada bank (korporasi) telah dialihkan kepada mereka secara pribadi.

¹⁹ BPPN merupakan badan yang dibentuk pemerintah melalui Keppres Nomor 27 tahun 1998 dan kemudian keberadaannya dikukuhkan melalui Pasal 37A Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan serta melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999. BPPN mempunyai tugas melakukan penyehatan (restrukturisasi) perbankan nasional, termasuk melakukan penagihan utang BLBI. Dengan pembentukan BPPN maka hak tagih BLBI sebesar Rp. 144,5 triliun telah dialihkan (di-*cessie*-kan) dari Bank Indonesia ke Pemerintah Cq. BPPN. Adapun jumlah bank yang dikelola BPPN sebanyak 72 bank yang terdiri dari 65 Bank Dalam Penyehatan (BDP) dan 7 Bank Umum Peserta Rekapitalasi (Bank Rekap).

²⁰ Perjanjian PKPS terdiri dari tiga macam pola yakni MSAA, MRNIA dan APU. Pola MSAA (*Master Settlement and Acquisition Agreement*) diberlakukan terhadap PSP bank yang masih memiliki aset yang dinilai cukup untuk menyelesaikan kewajibannya kepada pemerintah dengan cara penyerahan aset (*asset settlement*) kepada BPPN tanpa disertai jaminan pribadi. Pola MRNIA (*Master Refinancing and Notes Issuances Agreement*) diberlakukan terhadap PSP bank yang asetnya setelah dinilai tidak mencukupi atau tidak dicapai kesepakatan mengenai nilainya sehingga aset tidak diserahkan sebagai pembayaran namun dimasukkan dalam daftar jaminan pribadi (*personal guarantee*). Sedangkan pola APU (Akta Pengakuan Utang) hampir sama dengan MSAA yakni dengan penyerahan aset, hanya saja PSP tetap bertanggungjawab jika penjualan aset yang diagunkan belum mencukupi nilai utang BLBI-nya sehingga memberikan jaminan baik pribadi maupun perusahaan (*corporate guarantee*). Lebih lengkapnya dapat dilihat pada Kusumaningtuti S.S., *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers, 2008), hal. 181 - 185.

Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham. Keberadaan Inpres Nomor 8 tahun 2002 sebagai kebijakan pemerintah menjadi penentu terhadap proses peradilan pidana kasus kejahatan perbankan yang dilakukan oleh PSP bank penerima (debitur) BLBI tersebut. Dengan kata lain kebijakan hukum pidana pada tahap aplikatif (penegakan hukum) digantungkan kepada pemenuhan kewajiban (utang) PSP bank penerima (debitur) BLBI sebagaimana tertuang dalam perjanjian PKPS. Hal inilah yang menimbulkan kontroversi karena sistem hukum kita²¹ tidak mengenal konsep *release and discharge* sehingga masalah pidana tidak dapat diperjanjikan.²²

Kebijakan hukum pidana terhadap pelaku kejahatan di bidang perbankan inilah yang akan dibahas dalam penelitian. Adapun penelitian tidak dimaksudkan untuk mengkaji legalitas kebijakan program pengucuran BLBI maupun mengevaluasi program rekapitalisasi perbankan (yang merupakan kajian hukum ekonomi), namun lebih membahas pada perspektif hukum pidana terhadap aspek yuridis kebijakan *release and discharge* dalam kasus penyalahgunaan dana BLBI yang dihubungkan dengan eksistensi bank sebagai pelaku kejahatan (subyek tindak pidana). Dengan demikian untuk kejahatan di bidang perbankan lainnya seperti *money laundering* ataupun kejahatan pembobolan bank (*bank fraud*) tidak dibahas dalam penelitian ini. Hal ini dikarenakan tujuan yang hendak penulis capai adalah (dalam rangka) pembaharuan hukum pidana khususnya Undang-Undang Perbankan sehingga dapat mengakomodir konsep pertanggungjawaban dan pemidanaan yang lebih tepat terhadap bank (baik bank sebagai korporasi maupun pengurusnya), sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan.

²¹ Menurut Friedman, unsur-unsur suatu sistem hukum terdiri dari *structure* (struktur hukum), *substance* (substansi hukum) dan *culture* (budaya hukum). Lebih jelasnya dapat dilihat pada Lawrence M. Friedman, *American Law : an Introduction (Hukum Amerika : Sebuah Pengantar)*, Terjemahan Wisnu Basuki (Jakarta : Tatanusa, 2001), hal. 7 - 8.

²² Beberapa lembaga swadaya masyarakat seperti Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) dan Indonesia Corruption Watch (ICW) mengajukan gugatan *judicial review* ke Mahkamah Agung yang didaftarkan pada tanggal 27 Mei 2003 agar membatalkan keberadaan Inpres Nomor 8 Tahun 2002 karena dinilai bertentangan dengan sejumlah peraturan perundang-undangan di atasnya, sehingga keberadaan Inpres tersebut dianggap menjadi salah satu penghambat upaya penuntasan hukum skandal BLBI. Lihat pada Marwan Batubara, *Loc. Cit.*, hal. 104 - 105.

B. Identifikasi Masalah

Sehubungan dengan apa yang telah diuraikan sebelumnya maka dapat dirumuskan bahwa pokok permasalahan penelitian ini adalah masalah kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan. khususnya aspek yuridis kebijakan *release and discharge* pada kasus penyalahgunaan dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Selanjutnya permasalahan ini difokuskan ke dalam pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam hukum positif terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan ?
2. Bagaimanakah kaitan antara kebijakan hukum pidana dengan kebijakan *release and discharge* terhadap pelaku kejahatan di bidang perbankan ?
3. Bagaimana sebaiknya konsep kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan dalam rangka pembaharuan peraturan perundang-undangan di masa yang akan datang ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengkaji kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam hukum positif terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan.
2. Menganalisa aspek yuridis kebijakan hukum pidana dalam pemberian *release and discharge* terhadap pelaku kejahatan di bidang perbankan.
3. Mengevaluasi konsep kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan dalam rangka pembaharuan hukum.

D. Kegunaan Penelitian

Penulis berharap hasil penelitian ini nantinya dapat bermanfaat tidak saja bagi pengembangan teori-teori ilmu hukum namun juga untuk keperluan praktis khususnya dalam hal pengambilan suatu kebijakan (melalui) hukum pidana. Adapun kegunaan teoritis adalah memberikan sumbangan pemikiran teori hukum

berupa kajian yuridis mengenai konsep kebijakan hukum pidana terhadap bank (korporasi) sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan.

Penelitian ini juga diharapkan memberikan kegunaan praktis kepada masyarakat (pemerhati hukum) untuk dapat melihat secara proporsional masalah pemberian *release and discharge* pada kasus penyalahgunaan dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia ditinjau dari kebijakan hukum pidana yang merupakan bagian integral dari kebijakan negara. Namun kegunaan praktis yang utama lebih ditujukan kepada praktisi khususnya pejabat pembuat kebijakan (legislator) dalam rangka pembaharuan peraturan perundang-undangan pidana di bidang perbankan sebagaimana hasil evaluasi yang dilakukan dalam penelitian ini.

E. Kerangka Teoritis

Perkembangan kejahatan tidak dapat dilepaskan dari perkembangan masyarakatnya. Seiring dengan pertumbuhan dan kemajuan suatu negara di bidang perekonomian, muncullah yang disebut dengan kejahatan di bidang perekonomian (*economic crimes*). Kejahatan yang demikian dilakukan oleh pelakunya dengan motivasi mengejar keuntungan bisnis (*business profit oriented*) tanpa memperdulikan aspek hukum yang ada.

Konsepsi kejahatan di bidang perekonomian pertama kali dikemukakan oleh Edwin H. Sutherland dengan istilah *white collar crime*. Menurut pengertian *white collar crime* (kejahatan kerah putih) adalah suatu kejahatan yang dilakukan oleh seseorang yang terhormat dan mempunyai status sosial tinggi, serta dalam melaksanakan pekerjaannya (*a crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation*).²³ Semula konsep tersebut hanya ditujukan kepada manusia (*natural person*), yaitu para pengurus (manajer) perusahaan namun dalam perkembangan selanjutnya perusahaan (korporasi) sebagai *juridic person* juga dianggap ikut bertanggungjawab terhadap terjadinya kejahatan tersebut karena berkaitan dengan kegiatan bisnisnya (*business related activities*). Dengan demikian apabila menyangkut *white collar crime* maka menurut **Mardjono Reksodiputro** perbuatan korporasi tersebut harus memenuhi dua persyaratan tambahan (selain

²³ Edwin H. Sutherland, *White Collar Crime* (New York : The Dryden Pers, 1942), hal. 9.

unsur yang dikemukakan Sutherland) yakni syarat pertama, dilakukan dalam rangka *big business*, dan syarat yang kedua, telah menyalahgunakan kepercayaan masyarakat (*in violation of (public) trust*).²⁴

Salah satu kejahatan di bidang perekonomian tersebut adalah kejahatan di bidang perbankan. Hal ini dapat dimaklumi mengingat bank adalah lembaga keuangan memiliki peranan yang sangat strategis dalam penggerak roda perekonomian di suatu negara. Pada umumnya bank selalu menjadi sasaran (korban) dari kejahatan yang dilakukan pelakunya terhadap bank tersebut. Akan tetapi dalam perkembangannya justru bank yang menjadi sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan itu sendiri (*criminal banking*).²⁵

Kondisi yang demikian membawa suatu konsekuensi terhadap kebijakan hukum pidana dalam rangka menanggulangi kejahatan di bidang perbankan tersebut. Menurut Sudarto, apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam penanggulangan kejahatan maka harus dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal (*social defence planning*) dan ini pun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.²⁶ Pendapat Sudarto sejalan dengan Marc Ancel yang mengemukakan bahwa *penal policy* atau politik (kebijakan) hukum pidana, pada intinya bagaimana hukum pidana dapat dirumuskan dengan baik dan memberikan pedoman kepada pembuat undang-undang (kebijakan legislatif), kebijakan aplikasi (kebijakan yudikatif), dan pelaksanaan hukum pidana (kebijakan eksekutif).²⁷

Berkaitan dengan hal tersebut menurut Herbert L. Packer bahwa dasar rasional dari hukum pidana bersandar pada tiga konsep, yaitu *offense* (tindak pidana), *guilt* (kesalahan) dan *punishment* (pidana).²⁸ Lebih lanjut dikemukakan oleh Packer²⁹ :

“...these three concepts symbolize the three basic problems of substances (as opposed to procedure) in the criminal law :

²⁴ Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai Permasalahan dalam Sistem Peradilan Pidana* (Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 2007), hal. 139 – 140.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana* (Bandung : Alumni, 1986), hal. 96.

²⁷ Marc Ancel, *Social Defense, a Modern Approach to Criminal Problems* (London : Routledge & Kegan Paul, 1965), hal. 4 – 5.

²⁸ Herbert L. Packer, *The Limits of the Criminal Sanction* (California : Stanford University Press, 1968), hal. 17 dan hal. 54.

²⁹ *Ibid.*, hal. 17.

- (1) what conduct should be designated as criminal,
 (2) what determinations must be made before a person can be found to have committed a criminal offense,
 (3) what should be done with persons who are found to have committed criminal offenses”.*

Ketiga konsep yang dikemukakan Packer tersebut melambangkan tiga permasalahan pokok dalam hukum pidana, yaitu : (1) perbuatan apa yang seharusnya dianggap sebagai kejahatan, (2) ketentuan-ketentuan atau syarat-syarat apa yang harus dibuat sebelum seseorang dapat dinyatakan telah melakukan tindak pidana, (3) apa yang seharusnya dilakukan terhadap seseorang yang telah diketahui melakukan tindak pidana. Oleh sebab itu ketiga pilar ini merupakan dasar atau titik tolak untuk mengkaji politik (kebijakan) hukum pidana terhadap pelaku kejahatan di bidang perbankan.

F. Kerangka Konseptual

Bank merupakan badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.³⁰ Fungsi bank yang demikian menyebabkan perbankan, yakni segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya,³¹ memegang peranan yang sangat strategis karena baik atau buruknya praktik perbankan akan sangat mempengaruhi kehidupan perekonomian di suatu negara.

Keadaan itulah yang terjadi pada era krisis moneter yang melanda Indonesia pada tahun 1997 ditandai dengan runtuhnya sejumlah bank swasta nasional akibat praktik perbankan yang buruk di masa itu. Untuk mengatasi kondisi tersebut, pemerintah (Bank Indonesia) memberikan kebijakan pengucuran Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), yaitu bantuan pinjaman dana yang

³⁰ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan.

³¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan.

diberikan Bank Indonesia kepada sejumlah bank yang mengalami krisis likuiditas atau krisis persediaan uang saat terjadinya krisis moneter tahun 1997.³²

Dana BLBI ini seharusnya dipergunakan bank untuk kepentingan pembayaran dana nasabah akibat terjadinya aksi *rush* (penarikan uang dari bank secara serentak) sehingga bank mengalami kesulitan likuiditas (bersaldo debit). Akan tetapi pada kenyataannya dana BLBI disalahgunakan oleh bank-bank penerimanya. Bentuk penyalahgunaan tersebut antara lain dipergunakan untuk pemberian kredit kepada kelompok usaha sendiri (*subsidiary companies*) yang melanggar ketentuan tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit (*legal lending limit*), yaitu persentase perbandingan batas maksimum penyediaan dana yang diperkenankan terhadap modal bank.³³ Hal ini diungkapkan dalam Hasil Audit Investigasi BPK terhadap 48 bank penerima BLBI yang mengungkapkan sebagai berikut :

“...berbagai pelanggaran dan rekayasa transaksi yang dilakukan oleh bank dalam kurun waktu lama, namun tidak terdeteksi oleh sistem pengawasan bank yang diterapkan oleh BI. Pelanggaran yang paling umum adalah rekayasa transaksi untuk menghindari BMPK, dengan berbagai modus operandinya.”

Penyalahgunaan dana BLBI yang dilakukan oleh bank, pada dasarnya merupakan suatu kejahatan di bidang perbankan, yakni perbuatan-perbuatan melawan hukum yang secara khusus mengganggu kelancaran pelaksanaan usaha-usaha perbankan yang melayani kegiatan bidang perekonomian dan keuangan.³⁴ Oleh sebab itu upaya penanggulangan terhadap kejahatan penyalahgunaan dana BLBI semestinya berwujud pada tindakan penegakan hukum pidana berdasarkan ketentuan perundang-undangan pidana yang dilanggar, khususnya Undang-Undang tentang Perbankan.

Ternyata kebijakan yang diambil pemerintah justru mengesampingkan peran dan fungsi hukum pidana. Hal ini dikarenakan terhadap pelaku kejahatan di bidang perbankan tersebut justru diberikan *Release and Discharge*, yakni berupa pembebasan debitur dari aspek pidana yang terkait langsung dengan Program

³² Marwan Batubara, “Definisi dan Pengertian BLBI”, dalam Marwan Batubara, *Op. Cit.* , hal. 3.

³³ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia* (Jakarta : Kencana. Edisi Revisi, 2008), hal. 139.

³⁴ Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan...* , *Op. Cit.* , hal. 51 - 52.

Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham, yang masih dalam tahap penyelidikan, penyidikan dan/atau penuntutan oleh instansi penegak hukum, maka sekaligus juga dilakukan dengan proses penghentian penanganan aspek pidananya.³⁵

Kebijakan pemberian *Release and Discharge* ini menarik untuk dikaji lebih lanjut karena sebagai suatu kebijakan (*policy*), maka apa yang selama ini ditempuh (*what is*) dan bagaimana yang seharusnya ditempuh (*what ought be*), dapat dievaluasi sebagai suatu kebijakan hukum pidana atau disebut juga dengan istilah politik hukum pidana (*penal policy*), yang berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.³⁶ Kebijakan hukum pidana ini menjadi sangat penting kaitannya dengan pembaharuan hukum khususnya terhadap konsep pertanggungjawaban dan pemidanaan yang tepat terhadap bank (baik bank sebagai korporasi maupun pengurusnya³⁷) sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan.

G. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang difokuskan pada penelitian kepustakaan (studi dokumen) dengan mempergunakan metodologi sebagai berikut :

1. Pendekatan masalah :

Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah masalah kebijakan hukum pidana (*penal policy*) sehingga tidak dapat dilepaskan dari pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy-oriented approach*). Namun mengingat fokus utama penelitian adalah evaluasi terhadap kebijakan aplikatif (penegakan hukum pidana) dalam rangka merumuskan kebijakan

³⁵ Instruksi Pertama angka 4, dalam Instruksi Presiden Nomor 8 tahun 2002 tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitur Yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya Atau Tindakan Hukum Kepada Debitur Yang Tidak Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham.

³⁶ Sudarto, *Hukum Pidana dan Pengembangan Masyarakat* (Bandung : Sinar Baru, 1983), hal. 93.

³⁷ Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan, mempergunakan istilah Pihak Terafiliasi yang mempunyai makna lebih luas dari pengurus karena di sini dapat mencakup pula para pemegang saham bank dan keluarganya, sepanjang menurut penilaian Bank Indonesia mereka turut serta mempengaruhi dalam pengelolaan bank tersebut.

legislatif (perundang-undangan) yang lebih baik, sehingga pendekatan secara yuridis normatif yang dipergunakan dalam penelitian ini akan ditunjang dengan pendekatan secara yuridis faktual.³⁸ Selain itu karena fokus penelitian adalah membahas mengenai kejahatan di bidang perbankan maka pendekatan ilmu sosial lain seperti kriminologi, sosiologi maupun ekonomi juga dipergunakan untuk menunjang penelitian ini.

2. Jenis dan sumber data :

Sebagai penelitian hukum normatif maka jenis data yang dipergunakan adalah data sekunder (*secondary data*) terutama sejumlah dokumen berupa perjanjian MSAA (yang memuat klausul *release and discharge*) dan sejumlah bahan pustaka untuk mengkaji permasalahan yang terdiri dari bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (buku, artikel hukum dan karya ilmiah hukum), serta bahan hukum tersier (literatur lainnya seperti kamus dan ensiklopedia).

3. Metode pengumpulan data :

Mengingat penelitian ini memusatkan perhatian pada data sekunder maka pengumpulan data dilakukan pada berbagai literatur yang diperoleh dari perpustakaan, pusat dokumentasi maupun media elektronik (internet).

4. Penyajian dan analisis data :

Penyajian data dilakukan secara yuridis kualitatif dengan analisa secara deskriptif maupun preskriptif, sehingga akan diberikan gambaran sejelas mungkin terhadap suatu fenomena hukum yang kemudian dianalisis secara yuridis berdasarkan teori-teori hukum dalam rangka menyusun suatu pemecahan masalah (*problem solution*) yang lebih baik.

³⁸ Kebijakan hukum pidana selain memerlukan pendekatan yuridis normatif, juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis dan komparatif, bahkan memerlukan pula pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin sosial lainnya serta pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya. Lihat pendapat Barda Nawawi Arief dalam *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)* (Jakarta : Kencana, 2008), hal. 20.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri atas empat bab penulisan yang konstruksi susunannya dimulai dari pendahuluan, tinjauan pustaka, analisis yuridis, dan ditutup dengan suatu kesimpulan. Berdasarkan konstruksi demikian maka rincian sistematika penulisan ini adalah sebagai berikut :

Bab 1 merupakan pendahuluan. Pada bab ini diuraikan latar belakang timbulnya permasalahan, kemudian identifikasi permasalahan, selanjutnya tujuan penelitian, kegunaan penelitian (baik teoritis maupun praktis), kerangka teoritis, kerangka konseptual, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab 2 adalah tinjauan pustaka mengenai kebijakan penanggulangan kejahatan di bidang perbankan. Bab ini terbagi atas empat sub bab yakni kejahatan di bidang perbankan, eksistensi bank sebagai pelaku kejahatan korporasi, kebijakan penanggulangan kejahatan perbankan dengan hukum pidana, dan kebijakan penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan.

Bab 3 berupa kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan (kajian pada kasus penyalahgunaan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia). Bab ini terbagi atas tiga sub bab yakni kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan dalam perundang-undangan nasional, kebijakan hukum pidana berkaitan dengan pemberian *release and discharge*, serta kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan pada masa yang akan datang.

Bab 4 merupakan penutup yang berisikan kesimpulan serta saran.

BAB 2

KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEJAHATAN DI BIDANG PERBANKAN

A. Kejahatan Di Bidang Perbankan

Sebelum memahami ruang lingkup kejahatan di bidang perbankan tentunya perlu terlebih dahulu memahami pengertian atau makna kejahatan itu sendiri. Konsepsi kejahatan dapat mempunyai makna secara yuridis maupun secara sosiologis (kriminologis). Berkaitan dengan hal itu, Sahetapy menulis bahwa pengertian kejahatan bisa saja tumpang tindih antara pengertian kejahatan secara yuridis dengan pengertian kejahatan secara kriminologis, namun demikian makna dan ruang lingkup kejahatan secara yuridis tidak sama dengan makna dan ruang lingkup kejahatan secara kriminologis.³⁹

Kejahatan dalam arti yuridis adalah perbuatan pidana yang pada pokoknya diatur dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) maupun dalam aturan-aturan lain di luar KUHP yang dinyatakan di dalam aturan itu secara tegas sebagai suatu kejahatan.⁴⁰ Berdasarkan pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan pada hakikatnya kejahatan merupakan tindak pidana,⁴¹ dan sekaligus membatasi lingkup kejahatan sebagai salah satu kualifikasi jenis tindak pidana dalam hukum pidana di Indonesia.⁴²

³⁹ J.E. Sahetapy, *Teori Kriminologi : Sebuah Pengantar* (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1992), hal. 67.

⁴⁰ Roesslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban, Dua Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana* (Jakarta : Aksara Baru, 1983), hal. 17.

⁴¹ Roesslan Saleh menggunakan istilah "perbuatan pidana" (*criminal act*), yaitu perbuatan yang oleh hukum pidana dilarang dan diancam dengan pidana barangsiapa yang melanggar larangan tersebut. *Ibid.*, hal. 107. Demikian pula dengan Moelyatno (dalam *Asas-Asas Hukum Pidana*), tetapi ada pula yang menggunakan istilah "peristiwa pidana" (Utrecht dalam *Hukum Pidana I*), ataupun "delik" (Andi Hamzah dalam *Asas-Asas Hukum Pidana*). Namun menurut pendapat Remy Sjahdeini istilah tindak pidana adalah istilah yang secara resmi digunakan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Lihat Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi* (Jakarta : Grafiti Pers, 2006), hal. 25.

⁴² Hukum pidana Indonesia mengenal pembagian kualifikasi tindak pidana kejahatan (*misdrifven*) dan pelanggaran (*overtreding*). Akan tetapi nantinya dalam KUHP Nasional (terakhir RUU 2008), pembedaan kualifikasi tindak pidana antara kejahatan dan pelanggaran sudah tidak digunakan lagi dan hanya dipergunakan istilah "tindak pidana" saja. Lihat Burda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan...*, *Op. Cit.*, hal. 81 – 83 dan hal. 369 – 373.

Adapun kejahatan (*crime*) secara sosiologis sering diartikan sebagai salah satu bentuk "perilaku menyimpang", yang selalu ada dan melekat pada tiap bentuk masyarakat.⁴³ Namun demikian kejahatan sebagai perilaku menyimpang, menurut Peter G. Hoefnagels, merupakan suatu pengertian yang relatif, karena perilaku menyimpang dari seseorang tertentu dapat dipandang sebagai kejahatan apabila perbuatan tersebut dirasakan sebagai perbuatan yang serius, sebaliknya, perbuatan yang sama mungkin tidak dianggap sebagai kejahatan apabila terjadinya dalam konteks yang berbeda.⁴⁴

Terhadap kondisi ini Sudarto mengemukakan bahwa selalu ada perbedaan pendapat dalam melihat kejahatan sebagai gejala masyarakat.⁴⁵ Dengan demikian pemahaman yang berbeda dalam memaknakan apa yang disebut dengan kejahatan disebabkan karena sifatnya relatif dan subjektif, jadi tergantung pada sejauh mana masyarakat memandang sesuatu itu sebagai kejahatan atau bukan.

Pada tulisan lain Sudarto menyatakan suatu perbuatan untuk dapat dikatakan sebagai kejahatan perlu ditetapkan sebagai demikian oleh penguasa.⁴⁶ Jadi penetapan dapat dikenakannya suatu perbuatan dengan sanksi pidana (*punishable*), yang berarti pula secara implisit merupakan penetapan perbuatan itu sebagai kejahatan (kriminalisasi), harus dilakukan oleh penguasa. Itulah sebabnya mengapa yang dinamakan kejahatan itu dapat berubah dari waktu ke waktu dan berbeda dari tempat ke tempat.

Berdasarkan apa yang disampaikan Sudarto tersebut penulis berpendapat bahwa makna kejahatan secara sosiologis (kriminologis) meskipun berbeda, namun tidak dapat dipisahkan dengan makna kejahatan secara yuridis, karena tetap menggunakan hukum pidana sebagai tolak ukurnya. Dalam hal ini penulis sependapat dengan Hugu D. Barlow sebagaimana dikutip oleh Topo Santoso dan Eva Achjani Zulfa, yang menyatakan kejahatan (*crime*) sebagai "... a human act that violates the criminal law".⁴⁷

⁴³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana* (Bandung : Alumni, 2005), hal. 148.

⁴⁴ Peter G. Hoefnagels, *The Other Side of Criminology : an Inversion of The Concept of Crime* (Holland : Kluwer Deventer, 1973), hal. 72.

⁴⁵ Sudarto, *Hukum Pidana dan...*, *Op. Cit.*, hal. 161.

⁴⁶ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana* (Bandung : Alumni, 1986), hal. 107.

⁴⁷ Topo Santoso dan Eva Achjani Zulfa, *Kriminologi* (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2007), hal. 14.

Adanya pembatasan kejahatan sebagai perbuatan yang telah ditetapkan negara (sebagai kejahatan) dalam hukum pidana dan diancam dengan suatu sanksi pidana, terkenal dengan apa yang disebut sebagai *mala in se* dan *mala prohibita*. *Mala in se* menunjuk kepada perbuatan yang pada hakekatnya adalah kejahatan, contohnya pembunuhan. Sedangkan *mala prohibita* menunjuk kepada perbuatan yang hanya diterapkan oleh negara sebagai perbuatan yang dilarang (*unlawful*).⁴⁸

Terkait dengan hal tersebut, menurut Mardjono Reksodiputro, sebagian masyarakat Indonesia mengartikan kejahatan sebagai pelanggaran atas hukum pidana, baik dalam undang-undang pidana maupun ketentuan-ketentuan pidana dalam perundang-undangan lainnya.⁴⁹ Dengan persepsi demikian, berarti kejahatan mendahului hukum. Jadi ada suatu perbuatan yang dianggap sangat merugikan masyarakat, kemudian muncul hukum pidana yang bertujuan melindungi kepentingan masyarakat. Selain itu ada pula suatu perbuatan tertentu dinyatakan sebagai kejahatan karena hukum yang menyatakan demikian. Di sini, hukum yang mendahului kejahatan. Maksudnya, belum tentu hukum pidana melindungi kepentingan masyarakat secara keseluruhan karena dapat saja hukum pidana hanya melindungi kepentingan sebagian kelompok masyarakat tertentu (sebagai kelompok yang kuat), di mana kelompok tersebut berusaha melindungi kepentingannya dengan menggunakan hukum pidana untuk menyatakan perbuatan tertentu sebagai kejahatan.⁵⁰

Demikian pula halnya dengan pengertian kejahatan di bidang perbankan. Secara yuridis perbuatan tersebut haruslah diatur sebagai tindak pidana (dengan kualifikasi sebagai kejahatan) dalam undang-undang perbankan. Oleh karena itu apabila kita melihat ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan, maka yang dimaksud sebagai kejahatan perbankan dinyatakan dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1), yakni meliputi tujuh jenis tindak pidana sebagaimana terdapat dalam Pasal 46, Pasal 47, Pasal 47A, Pasal 48 ayat (1), Pasal 49, Pasal 50, dan Pasal 50A Undang-Undang tentang Perbankan tersebut. Lebih lanjut di dalam penjelasan

⁴⁸ Howard Abadinsky, *Probation and Parole, Theory and Practise* (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1977), hal. 2.

⁴⁹ Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai...*, *Op. Cit.*, hal. 1 – 2.

⁵⁰ *Ibid.*

Pasal 51 ayat (1) pada pokoknya menyatakan alasan pasal-pasal tersebut dikualifikasikan sebagai kejahatan (dengan ancaman pidana lebih berat) karena bank merupakan lembaga yang menyimpan dana yang dipercayakan masyarakat, sehingga perlu dihindarkan perbuatan yang dapat mengakibatkan rusaknya kepercayaan kepada bank (yang akan merugikan bank maupun masyarakat).

Adapun perbuatan yang dinyatakan sebagai kejahatan menurut Undang-Undang tentang Perbankan (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992), adalah sebagai berikut :

1. Kejahatan menyangkut izin usaha bank :

Menurut ketentuan Pasal 46 ayat (1), perbuatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan tanpa izin usaha dari Pimpinan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, merupakan kejahatan yang diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya lima tahun dan paling lama lima belas tahun serta denda sekurang-kurangnya sepuluh miliar rupiah dan paling banyak dua ratus miliar rupiah.

Adapun ketentuan mengenai izin usaha bank diatur dalam Pasal 16, yang menyebutkan sebagai berikut :

- (1) Setiap pihak yang melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat dari Pimpinan Bank Indonesia, kecuali apabila kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dimaksud diatur dengan undang-undang tersendiri.
- (2) Untuk memperoleh izin usaha Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), wajib dipenuhi persyaratan sekurang-kurangnya tentang :
 - a. susunan organisasi dan pengurusan;
 - b. permodalan;
 - c. kepemilikan;
 - d. keahlian di bidang perbankan;
 - e. kelayakan rencana kerja.
- (3) Persyaratan dan tata cara perizinan bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Menurut penjelasan Pasal 16, bahwa kegiatan menghimpun dana dari masyarakat oleh siapapun, pada dasarnya merupakan kegiatan yang perlu diawasi, mengingat dalam kegiatan tersebut terkait kepentingan masyarakat yang dananya disimpan pada pihak yang menghimpun dana.

Namun demikian terdapat pengecualian terhadap jenis lembaga lainnya yang juga melakukan kegiatan penghimpunan dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan atau semacam simpanan, misalnya yang dilakukan oleh kantor pos, dana pensiun atau perusahaan asuransi. Kegiatan tersebut tidak dicakup sebagai kegiatan usaha perbankan karena telah diatur dengan undang-undang tersendiri sehingga merupakan pengecualian.

2. Kejahatan berkaitan dengan rahasia bank :

Pada bagian tentang rahasia bank, bahwa baik bank (Pasal 40 ayat 1) maupun pihak terafiliasi (Pasal 40 ayat 2), wajib merahasiakan keterangan mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya (kecuali dalam hal dimaksud Pasal-Pasal 41, 41A, 42, 43, 44, dan 44A). Selanjutnya penjelasan Pasal 40 ayat (1) menegaskan dalam hal nasabah penyimpan sekaligus juga sebagai nasabah debitur, maka bank wajib tetap merahasiakannya dalam kedudukan sebagai nasabah penyimpan, sedangkan keterangan mengenai nasabah selain sebagai nasabah penyimpan, bukan merupakan keterangan yang wajib dirahasiakan.

Menurut Pasal 47 ayat (1) merupakan suatu kejahatan apabila dengan sengaja memaksa bank atau pihak terafiliasi untuk memberikan keterangan yang wajib dirahasiakan itu, tanpa membawa perintah tertulis atau izin dari Pimpinan Bank Indonesia (izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, 41A dan 42), yang mana diancam pidana penjara sekurang-kurangnya dua tahun dan paling lama empat tahun, serta denda sekurang-kurangnya sepuluh milyar rupiah dan paling banyak dua ratus miliar rupiah.

Demikian pula menurut Pasal 47 ayat (2), terhadap pihak terafiliasi yang dengan sengaja memberikan keterangan yang wajib dirahasiakan tersebut, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya dua tahun dan paling lama empat tahun, serta denda sekurang-kurangnya empat miliar rupiah dan paling banyak delapan miliar rupiah.

Adapun yang dimaksud dengan pihak terafiliasi adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 22 yakni :

- a. Anggota dewan komisaris, pengawas, direksi atau kuasanya, pejabat, atau karyawan bank;

- b. Anggota pengurus, pengawas, pengelola atau kuasanya, pejabat, atau karyawan bank, khusus bagi bank yang berbentuk badan hukum koperasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Pihak yang memberikan jasanya kepada bank, antara lain akuntan publik, penilai, konsultan hukum dan konsultan lainnya;
- d. Pihak yang menurut penilaian Bank Indonesia turut serta mempengaruhi pengelolaan bank, antara lain pemegang saham dan keluarganya, keluarga komisaris, keluarga pengawas, keluarga direksi, keluarga pengurus.

3. Kejahatan yang berkaitan dengan kewajiban memberikan keterangan kepada pihak berwenang :

Ketentuan Pasal 42A menyebutkan bahwa bank wajib memberikan keterangan kepada pihak berwenang (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, 41A, dan 42), maupun kepada kuasa/ahli waris nasabah penyimpan (ketentuan Pasal 44A). Untuk lebih jelasnya ketentuan pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut :

Pasal 41

- (1) Untuk kepentingan perpajakan, Pimpinan Bank Indonesia atas permintaan Menteri Keuangan berwenang mengeluarkan perintah tertulis kepada bank agar memberikan keterangan dan memperlihatkan bukti-bukti tertulis serta surat-surat mengenai keadaan keuangan nasabah penyimpan tertentu kepada pejabat pajak.
- (2) Perintah tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus menyebutkan nama pejabat pajak dan nama nasabah wajib pajak yang dikendaki keterangannya.

Pasal 41A

- (1) Untuk penyelesaian piutang bank yang sudah diserahkan kepada Badan Urusan Piutang Dan Lelang Negara, Pimpinan Bank Indonesia memberikan izin kepada pejabat Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara/Panitia Utusan Piutang Negara untuk memperoleh keterangan dari bank mengenai simpanan nasabah debitur.
- (2) Izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan secara tertulis atas permintaan tertulis dari Kepala Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara/Ketua Panitia Urusan Piutang Negara.
- (3) Permintaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) harus menyebutkan nama dan jabatan Kepala Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara/Ketua Panitia Urusan Piutang Negara, nama nasabah debitur yang bersangkutan, dan alasan diperlukannya keterangan.

Pasal 42

- (1) Untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana, pimpinan Bank Indonesia dapat memberikan izin kepada Polisi, Jaksa atau Hakim untuk memperoleh keterangan dari bank mengenai simpanan tersangka atau terdakwa pada bank.
- (2) Izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan secara tertulis atas permintaan tertulis dari Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung, atau Ketua Mahkamah Agung.
- (3) Permintaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) harus menyebutkan nama dan jabatan Polisi, Jaksa atau Hakim, nama tersangka atau terdakwa, alasan diperlukannya keterangan dan hubungan perkara pidana yang bersangkutan dengan keterangan yang diperlukan.

Pasal 44A

- (1) Atas permintaan, persetujuan, atau kuasa dari nasabah penyimpan yang dibuat secara tertulis, bank wajib memberikan keterangan mengenai simpanan nasabah penyimpan pada bank yang bersangkutan kepada pihak yang ditunjuk oleh nasabah penyimpan tersebut.
- (2) Dalam hal nasabah penyimpan telah meninggal dunia, ahli waris yang sah dari nasabah penyimpan yang bersangkutan berhak memperoleh keterangan mengenai simpanan nasabah penyimpan tersebut.

Anggota dewan komisaris, direksi atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana ketentuan dalam Pasal-Pasal tersebut di atas, menurut ketentuan Pasal 47A, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya dua tahun dan paling lama tujuh tahun, serta denda sekurang-kurangnya empat miliar rupiah dan paling banyak lima belas miliar rupiah.

4. Kejahatan berkaitan dengan pengawasan bank oleh Bank Indonesia :

Dalam rangka pengawasan bank oleh Bank Indonesia terdapat kewajiban yang harus dipenuhi oleh anggota dewan komisaris, direksi atau pegawai bank, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) dan (2) serta dalam Pasal 34 ayat (1) dan (2). Adapun ketentuan Pasal 30 adalah sebagai berikut :

- (1) Bank wajib menyampaikan kepada Bank Indonesia segala keterangan dan penjelasan mengenai usahanya menurut tata cara yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

- (2) Bank atas permintaan Bank Indonesia wajib memberikan kesempatan bagi pemeriksaan buku-buku dan berkas-berkas yang ada padanya serta wajib memberikan bantuan yang diperlukan dalam rangka memperoleh kebenaran dan segala keterangan, dokumen, dan penjelasan yang dilaporkan oleh bank yang bersangkutan.

Penjelasan Pasal 30 tersebut menyatakan :

Kewajiban penyampaian keterangan dan penjelasan yang berkaitan dengan kegiatan usaha suatu bank kepada Bank Indonesia diperlukan mengingat keterangan tersebut dibutuhkan untuk memantau keadaan dari suatu bank. Pemantauan keadaan bank perlu dilakukan dalam rangka melindungi dana masyarakat dan menjaga keberadaan lembaga perbankan. Kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan hanya dapat ditumbuhkan apabila lembaga perbankan dalam kegiatan usahanya selalu berada dalam keadaan sehat. Oleh karena itu, dalam rangka memperoleh kebenaran atas laporan yang disampaikan oleh bank, Bank Indonesia diberi wewenang untuk pemeriksaan buku-buku dan berkas-berkas yang ada pada bank.

Kemudian Pasal 34 menentukan sebagai berikut :

- (1) Bank wajib menyampaikan kepada Bank Indonesia neraca dan perhitungan laba/rugi tahunan serta penjelasannya, serta laporan berkala lainnya, dalam waktu dan bentuk yang ditetapkan oleh bank Indonesia.
- (2) Neraca serta perhitungan laba/rugi tahunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib terlebih dahulu diaudit oleh akuntan publik.

Anggota dewan komisaris, direksi atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam kedua pasal tersebut di atas, berdasarkan Pasal 48 ayat (1) diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya dua tahun dan paling lama sepuluh tahun serta denda sekurang-kurangnya lima miliar dan paling banyak seratus miliar rupiah.

5. Kejahatan berkaitan dengan kegiatan menjalankan usaha bank :

Pasal 49 ayat (1) mengancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya lima tahun dan paling lama lima belas tahun serta denda sekurang-kurangnya sepuluh miliar rupiah dan paling banyak dua ratus miliar rupiah.

bagi anggota dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja :

- a. Membuat atau menyebabkan adanya pencatatan palsu dalam pembukuan atau dalam laporan maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank.
- b. Menghilangkan atau tidak memasukkan atau menyebabkan tidak dilakukannya pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan kegiatan usaha, laporan transaksi, atau rekening suatu bank.
- c. Mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus, atau menghilangkan adanya suatu pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi, atau rekening suatu bank atau dengan sengaja mengubah, mengaburkan, menghilangkan, menyembunyikan, atau merusak catatan pembukuan tersebut.

Sedangkan Pasal 49 ayat (2) mengancam pidana kepada anggota dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank berupa pidana penjara sekurang-kurangnya tiga tahun dan paling lama delapan tahun serta denda sekurang-kurangnya lima miliar rupiah dan paling banyak seratus miliar rupiah, yaitu apabila dengan sengaja :

- a. Meminta atau menerima, mengizinkan atau menyetujui untuk menerima suatu imbalan, komisi, uang tambahan, pelayanan, uang atau barang berharga untuk kepentingan 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.
- b. Tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam undang-undang ini dan ketentuan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank.

6. Kejahatan yang dilakukan oleh pihak terafiliasi bank :

Pasal 50 mengancam pidana penjara sekurang-kurangnya tiga tahun dan paling lama delapan tahun serta denda sekurang-kurangnya lima miliar rupiah, yaitu bagi pihak terafiliasi yang dengan sengaja tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan

ketaatan bank terhadap ketentuan dalam undang-undang perbankan dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank.

7. Kejahatan yang dilakukan oleh pemegang saham :

Pasal 50A menentukan bahwa pemegang saham yang dengan sengaja menyuruh dewan komisaris, direksi atau pegawai bank untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan yang mengakibatkan bank untuk tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam undang-undang ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya tujuh tahun dan paling lama lima belas tahun serta denda sekurang-kurangnya sepuluh miliar rupiah dan paling banyak dua ratus miliar rupiah.

Meskipun undang-undang tentang perbankan telah mengkualifikasikan ketujuh perbuatan di atas sebagai kejahatan, namun harus diakui ruang lingkup kejahatan tersebut masih mengalami keterbatasan, sebagaimana dikatakan Riyanto yang dikutip Mardjono Reksodiputro, terdapat berbagai penyimpangan dalam praktek perbankan sehari-hari yang secara yuridis tidak dapat dinamakan tindak pidana (*crime*), tetapi secara kriminologis dapat dikategorikan dalam pengertian *criminal behavior*.⁵¹ Kondisi yang demikian disebabkan karena dalam merumuskan aturan-aturan pidana (perbuatan yang diancam pidana) khususnya di bidang keuangan, hukum pidana mengalami kesulitan mengenai yang masih dapat dianggap perbuatan yang sah (*legal*) dengan yang seharusnya tidak sah (*illegal*).⁵²

Terkait dengan pengaturan kejahatan dalam undang-undang perbankan, maka Anwar membedakan antara tindak pidana perbankan dan tindak pidana di bidang perbankan, berdasarkan pada perbedaan perlakuan peraturan terhadap perbuatan-perbuatan yang telah melanggar hukum yang berhubungan dengan kegiatan dalam menjalankan usaha bank.⁵³ Tindak pidana perbankan, menurutnya, terdiri atas perbuatan yang melanggar ketentuan dalam undang-undang tentang perbankan, yang dilarang dan diancam dengan pidana oleh undang-undang

⁵¹ Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan...*, *Op. Cit.*, hal. 82 – 83.

⁵² Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai...*, *Op. Cit.*, hal. 152.

⁵³ H.A.K. Mochammad Anwar, *Tindak Pidana di Bidang Perbankan* (Bandung : Alumni, 1986), hal. 44.

perbankan. Sedangkan tindak pidana di bidang perbankan, terdiri atas perbuatan yang berhubungan dengan kegiatan dalam menjalankan usaha pokok bank, di mana perbuatan tersebut dapat diperlakukan peraturan-peraturan pidana di luar undang-undang tentang perbankan, seperti KUHP, undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi, dan lainnya yang sejenis.⁵⁴

Jadi alasan Anwar memilih penggunaan istilah tindak pidana di bidang perbankan adalah untuk menampung segala jenis perbuatan melanggar hukum berhubungan dengan kegiatan-kegiatan dalam menjalankan usaha bank. Oleh karena itu, selama belum ada peraturan-peraturan hukum pidana yang secara khusus dibuat untuk mengancam dan menghukum perbuatan-perbuatan tersebut, maka dapat diberlakukan peraturan yang mengatur kegiatan perbankan yang memuat ketentuan pidana maupun peraturan hukum pidana umum/khusus.⁵⁵

Senada dengan pendapat Anwar, Djumhana juga mengemukakan bahwa istilah yang tepat dipakai adalah tindak pidana di bidang perbankan, karena pengertiannya lebih luas, sebab apapun perbuatannya apabila menyangkut perbankan, dan diancam pidana, dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana di bidang perbankan meskipun diaturnya dalam peraturan lain.⁵⁶ Lebih lanjut menurutnya, karena di Indonesia perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana di bidang perbankan tidaklah dirumuskan dengan lengkap dalam satu undang-undang, melainkan tersebar dalam berbagai perundang-undangan.⁵⁷

Tersebaranya ketentuan mengenai tindak pidana (kejahatan) di bidang perbankan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dibenarkan pula oleh Mardjono Reksodiputro. Diakuinya ada perbuatan-perbuatan melawan hukum yang secara khusus mengganggu kelancaran pelaksanaan usaha-usaha perbankan yang melayani kegiatan bidang perekonomian dan keuangan. Oleh karena itu kejahatan di bidang perbankan, sebagai suatu bentuk perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan dalam perekonomian dan bidang keuangan, menurutnya merupakan bagian dari kejahatan ekonomi (*economic crime*).⁵⁸

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 45.

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 44.

⁵⁶ Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia* (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2003), hal. 448.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan...*, *Op. Cit.*, hal. 51 - 52.

Sehubungan dengan kejahatan di bidang perbankan sebagai bagian dari kejahatan ekonomi (*economic crime*), pada dasarnya kejahatan ekonomi dapat dibagi dalam arti sempit dan arti luas. Dalam arti sempit, pengertian kejahatan ekonomi dapat disamakan dengan tindak pidana ekonomi yang hanya mencakup perbuatan yang melanggar sesuatu ketentuan dalam atau berdasarkan peraturan-peraturan yang disebut dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 Drt. 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pengadilan Tindak Pidana Ekonomi atau yang dikenal dengan UUTPE.⁵⁹ Pada konteks ini terdapat tiga kategori tindak pidana ekonomi, yakni jenis pertama, berhubungan dengan peraturan-peraturan yang disebut tegas dalam Pasal 1 UUTPE, kemudian jenis kedua, berhubungan dengan Pasal-Pasal 26, 32 dan 33 UUTPE, dan jenis ketiga, yang memberi kewenangan kepada lembaga legislatif untuk menamakan sesuatu perbuatan menjadi suatu tindak pidana ekonomi.

Terhadap tindak pidana ekonomi ini (dalam arti sempit), Andi Hamzah berpendapat dengan UUTPE telah dihimpun segala peraturan-peraturan yang ada dan memberi lowongan untuk peraturan yang akan datang sebagai hukum pidana ekonomi.⁶⁰ Dengan demikian di luar batasan tersebut, perbuatan apapun yang melanggar peraturan perundang-undangan dan merugikan perekonomian Indonesia, secara yuridis tidak dapat dinamakan tindak pidana ekonomi, apabila perbuatan tersebut belum dinyatakan secara tegas oleh undang-undang bersangkutan sebagai tindak pidana ekonomi (UUTPE).

Adapun pengertian kejahatan ekonomi dalam arti luas, menurut penulis dapat merujuk pada laporan Kongres PBB Kesebelas tentang *Prevention of Crime and the Treatment of the Offenders* di Bangkok, tanggal 18-25 April 2005, yang mengemukakan bahwa "... the term of economic crime refers broadly to any non-violent crime that generally results in a financial loss".⁶¹ Definisi kejahatan ekonomi (dalam arti luas) juga dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief, yakni mencakup semua tindak pidana di luar UUTPE yang bercorak atau bermotif ekonomi, atau yang dapat mempunyai pengaruh negatif terhadap kegiatan perekonomian dan keuangan negara yang sehat, termasuk di antaranya kejahatan

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 47.

⁶⁰ Andi Hamzah, *Hukum Pidana Ekonomi* (Jakarta : Erlangga, 1986), hal. 17.

⁶¹ M. Arief Amrullah, *Op. Cit.*, hal. 24.

di bidang perbankan.⁶² Sedangkan Muladi memberikan batasan kejahatan ekonomi melalui pendekatan teknis, di mana kejahatan ekonomi ini lebih menampakkan dirinya sebagai kejahatan di lingkungan bisnis bilamana pengetahuan khusus tentang bisnis diperlukan untuk menilai kasus yang terjadi. Atas dasar konstruksi demikian, kejahatan ekonomi menurutnya adalah⁶³ :

"... setiap perbuatan yang dilakukan oleh orang atau badan hukum, tanpa menggunakan kekerasan, bersifat melawan hukum, yang pada hakikatnya mengandung unsur-unsur penipuan, memberikan gambaran yang salah, penggelapan, manipulasi, melanggar kepercayaan, akal-akalan, atau pengelakan peraturan".

Selanjutnya Muladi juga mengidentifikasi beberapa tipe kejahatan ekonomi di bidang perbankan sebagai berikut⁶⁴ :

1. Kejahatan yang dilakukan dalam rangka kepentingan individual (*crime by persons operating on an individual basis*), contohnya kejahatan kartu kredit bank (*credit card frauds*);
2. Kejahatan dalam kerangka perdagangan, pemerintahan atau kelembagaan lain, ataupun dalam kerangka menjalankan pekerjaan, tetapi dengan cara melanggar kepercayaan (*in breach of their duty of trust with their employer*), contohnya adalah *banking violations by bank officers and employees* dengan tujuan *embezzlement and misapplication of funds*;
3. Kejahatan yang berhubungan atau kelanjutan operasionalisasi perdagangan, tetapi bukan merupakan tujuan utama perdagangan tersebut, contohnya adalah suap menyuap dan memberikan informasi yang salah untuk memperoleh kredit bank;
4. Kejahatan sosio ekonomi sebagai usaha bisnis atau sebagai aktivitas utama (*economic crimes as a business or as the central activity*), contohnya adalah penyalahgunaan kredit bank.

Menurut pendapat penulis, tipe-tipe kejahatan ekonomi di bidang perbankan sebagaimana yang diuraikan Muladi, merupakan kejahatan yang ditujukan terhadap bank (*crimes against banking*), di mana dalam hal ini bank yang menjadi

⁶² Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana* (Bandung : Alumni, 2007), hal. 164.

⁶³ *Ibid.*, hal. 20.

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 7.

korban kejahatan (menderita kerugian),⁶⁵ sehingga belum mencakup jenis kejahatan yang dilakukan oleh bank (sebagai pelaku kejahatan).

Pandangan lain dikemukakan oleh Djumhana yang membagi tipologi maupun dimensi kejahatan di bidang perbankan berdasarkan kasus yang sering terjadi di bidang perbankan, diantaranya adalah⁶⁶ :

1. Penipuan atau kecurangan di bidang perkreditan (*credit fraud*);
2. Penggelapan dana-dana masyarakat (*embezzlement of public funds*);
3. Penyelewengan atau penyalahgunaan dana-dana masyarakat (*misappropriation of public funds*);
4. Pelanggaran terhadap peraturan-peraturan keuangan (*violation of currency regulation*);
5. Pencucian uang (*money laundering*).

Sedangkan dimensi bentuk tindak pidana perbankan, dikatakannya, bisa berupa kejahatan seseorang terhadap bank, kejahatan bank terhadap bank lain, ataupun kejahatan bank terhadap perorangan, sehingga dengan demikian bank dapat menjadi korban maupun sebagai pelaku kejahatan.⁶⁷

Berkaitan dengan eksistensi bank (baik sebagai korban maupun pelaku kejahatan), Arief Amrullah membagi ruang lingkup kejahatan di bidang perbankan meliputi⁶⁸ :

1. Bank sebagai sarana untuk melakukan kejahatan, contohnya adalah kejahatan pencucian uang (*money laundering*);
2. Bank sebagai sasaran untuk melakukan kejahatan, berarti bank dijadikan objek atau korban kejahatan (*bank fraud*), baik dengan cara konvensional (misalnya perampokan bank) maupun cara non-konvensional (contohnya kejahatan pembobolan bank menggunakan teknologi komputer ataupun penipuan/rekayasa dalam pengucuran kredit perbankan);
3. Bank sebagai pelaku kejahatan, yakni bank sebagai korporasi melakukan kejahatan ekonomi di bidang perbankan. Lebih lanjut Arief Amrullah

⁶⁵ Pembahasan mengenai kejahatan yang ditujukan terhadap bank, antara lain dapat dibaca pada buku yang ditulis Leden Marpaung, *Pemberantasan dan Pencegahan Tindak Pidana Terhadap Perbankan* (Jakarta : Djambatan, 2005).

⁶⁶ Muhamad Djumhana, *Op. Cit.*, hal. 457 – 458.

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 454.

⁶⁸ M. Arief Amrullah, *Op. Cit.*, hal. 47 – 48.

mengutip "Buku Putih" yang diterbitkan oleh *Center for Banking Crisis*, di mana kejahatan ekonomi di bidang perbankan (yang dilakukan bank sebagai korporasi) antara lain berupa penyalahgunaan dana bantuan likuiditas Bank Indonesia (BLBI), pelanggaran batas maksimum pemberian kredit (BMPK), dan manipulasi data laporan.⁶⁹

Memfokuskan kajian pada bank sebagai pelaku kejahatan sejalan dengan pendapat Mardjono Reksodiputro, yang mengatakan, biasanya yang didengar dan diberitakan dalam surat kabar adalah bank sebagai korban yang dirugikan oleh sejumlah individu (ataupun perusahaan) pembobol bank tersebut, sedangkan bank sebagai pelaku jarang sekali ada pemberitaan terhadapnya.⁷⁰ Oleh karena itu, beliau mengemukakan beberapa jenis kejahatan yang dapat dilakukan bank (korporasi) sebagai pelaku, berupa⁷¹ :

1. *Window dressing*, yaitu usaha bank agar menjelang periode laporan (misalnya kepada Bank Indonesia) meningkatkan jumlah aset dan aktivitya, agar penampilan bank terlihat sehat dan bonafid (di mata masyarakat maupun pengawas perbankan);
2. Menetapkan tingkat suku bunga berlebihan, yang bertujuan menarik dana masyarakat sebanyak mungkin (merupakan indikasi "kurang sehatnya" bank dan bermaksud melakukan "proses gali lubang tutup lubang");
3. Memberikan kemudahan dalam pemberian kredit dengan tidak disertai pertimbangan atau penilaian yang wajar dalam dunia bisnis perbankan, khususnya apabila kredit itu disalurkan kepada perusahaan-perusahaan di "lingkungan kelompoknya" dalam jumlah yang berlebihan;
4. *Criminal banking*, yang pada umumnya berkaitan dengan *organized crime*, di mana kegiatan perbankan hanyalah kedok saja, karena seluruh kegiatan bank (korporasi) adalah memang merupakan perbuatan melawan hukum secara sistematis untuk mencari keuntungan, termasuk diantaranya adalah "bank gelap atau bank dalam bank";

⁶⁹ *Ibid.*, hal. 57.

⁷⁰ Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan..., Op. Cit.*, hal. 81.

⁷¹ *Ibid.*, hal. 92 – 94.

5. *Loansharking operations*, dengan variasi-variasinya seperti *illegal acquisition of capital*, *illegal loaning of that money*, dan *illegal collection and enforcement of repayment from debtors*;
6. *Money laundering*, yaitu suatu kegiatan perbankan untuk menyalurkan dana yang berasal dari kejahatan ke dalam kegiatan ekonomi yang sah.

B. Eksistensi Bank Sebagai Pelaku Kejahatan Korporasi

Definisi bank secara yuridis dapat kita temukan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan, yang diberi pengertian sebagai badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Sedangkan pengertian perbankan dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 undang-undang tersebut sebagai segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

Berdasarkan kedua rumusan di atas dapat disimpulkan bahwa bank merupakan suatu lembaga keuangan yang berfungsi sebagai perantara dari pihak yang mempunyai kelebihan dana (*surplus of funds*) dengan pihak yang kekurangan dana (*lack of funds*), sehingga dapat dikatakan bank mempunyai peranan sebagai perantara keuangan masyarakat (*financial intermediary*).⁷² Penegasan fungsi bank sebagai lembaga intermediasi ini juga dijabarkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan, di mana ditegaskan fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat.

Kegiatan usaha bank dalam prakteknya tidak hanya sebatas sebagai lembaga intermediasi, tetapi juga melayani berbagai macam jasa keuangan kepada masyarakat, seperti jasa pembayaran, pembiayaan, transaksi keuangan (*transfer*), serta jasa keuangan lainnya. Dengan demikian secara garis besarnya, fungsi bank dapat dibagi menjadi dua macam, yakni⁷³ :

⁷² Muhamad Djumhana, *Op. Cit.*, hal. 77.

⁷³ *Ibid.*, hal. 82 – 83.

1. Bank sebagai pedagang dana (*money lender*), yaitu wahana yang menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat secara efektif dan efisien. Fungsi bank sebagai tempat untuk penitipan dan penyimpanan uang (tabungan, deposito, giro), sedang dalam fungsinya sebagai penyalur dana, maka bank memberikan kredit, atau membelikannya dalam bentuk surat berharga (*promes*);
2. Bank sebagai lembaga keuangan yang melancarkan transaksi perdagangan dan pembayaran uang, jadi bank bertindak sebagai penghubung antara nasabah yang satu dengan yang lainnya jika keduanya melakukan transaksi. Dalam hal ini nasabah tidak secara langsung melakukan pembayaran, tetapi cukup memerintahkan kepada bank untuk menyelesaikannya.

Selain kedua fungsi di atas, perbankan di Indonesia juga memiliki fungsi sebagai agen pembangunan (*agent of development*),⁷⁴ sebagaimana penjabaran Pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan, yaitu lembaga yang bertujuan mendukung pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan pembangunan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional, ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak. Bank juga berfungsi sebagai media dalam mentransmisikan kebijakan moneter nasional.⁷⁵ Adapun kebijakan moneter menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, diartikan sebagai kebijakan yang ditetapkan dan dilaksanakan Bank Indonesia untuk memelihara kestabilan nilai rupiah. Pelaksanaan kebijakan moneter tersebut antara lain melalui pengendalian jumlah uang yang beredar dan pengaturan suku bunga perbankan.

Jelas dari apa yang telah diuraikan di atas bank memiliki peranan yang strategis sebagai penggerak roda perekonomian di suatu negara, baik dari segi pelaksanaan kebijakan moneter, sistem pembayaran, pengerahan dana, maupun penyaluran kredit kepada masyarakat, sehingga menjadikan lembaga perbankan sebagai posisi sentral dalam pembangunan nasional, termasuk di Indonesia. Apalagi dengan kemajuan globalisasi, kegiatan bank tidak terbatas dalam suatu

⁷⁴ Hermansyah, *Op. Cit.*, hal. 41.

⁷⁵ Suseno dan Piter Abdullah, *Sistim dan Kebijakan Perbankan di Indonesia* (Jakarta : Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, 2003), hal. 7 – 8.

lingkup wilayah negara tertentu, melainkan secara luas meliputi perekonomian dunia dan melayani kebutuhan pembiayaan serta melancarkan mekanisme sistem pembayaran bagi semua sektor perekonomian melewati batas antar negara.

Memperhatikan peran dan fungsi bank yang sangat strategis sebagai urat nadi kehidupan perekonomian maka tidak mengherankan kejahatan di bidang perbankan sangat erat kaitannya dengan kemajuan pembangunan ekonomi di suatu negara. Dalam kriminologi terkenal dengan apa yang disebut hubungan positif (*direct relationship*),⁷⁶ di mana meningkatnya pembangunan ekonomi berakibat pula pada meningkatnya kejahatan ekonomi di bidang perbankan. Kondisi ini sudah diperingatkan dalam laporan Kongres PBB Ketujuh tentang *Prevention of Crime and the Treatment of the Offenders* di Milan pada tahun 1985, dikatakan kejahatan sebagai produk sosial disebabkan oleh beraneka ragam faktor dan "... *economic factors played a mayor or even predominant role*".⁷⁷ Selanjutnya disinggung pula mengenai kejahatan ekonomi yang dilakukan oleh korporasi, di mana "... *national development programmes were being seriously hindered by the proliferation of economic crimes, such as abuses of economic power committed by certain national and transnational corporation*".⁷⁸

Kejahatan ataupun penyalahgunaan kekuatan ekonomi (*abuse of economic power*) yang dilakukan oleh korporasi apabila dikaitkan dengan kejahatan di bidang perbankan, ternyata telah membuka dimensi baru dalam wajah kejahatan dan pelakunya di Indonesia, di mana menempatkan bank (maupun pengurusnya) sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan khususnya pada sejumlah kasus yang berkaitan dengan penyimpangan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI).⁷⁹ Terhadap hal ini sebenarnya sudah dibahas jauh hari sebelum terjadinya permasalahan dalam penyimpangan dana BLBI, yakni dalam Seminar Internasional tentang "Tren Kejahatan Internasional" di Bali pada tahun 1990, sebagaimana dikatakan oleh Grat van den Heuvel :

"...the deregulation in Indonesia were not set up maliciously, it was taken for the best interest of the economy and the banking industry in particular.

⁷⁶ Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan...*, *Op. Cit.*, hal. 85.

⁷⁷ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai...*, *Op. Cit.*, hal. 161.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Mardjono Reksodiputro, "Kejahatan Korporasi...", *Loc. Cit.*

But afterwards it became clear it was the cause and the core of severe corporate crime;...".⁸⁰

Keberadaan bank sebagai pelaku kejahatan korporasi (*corporate crime*) memang tidak dapat dilepaskan dari konsepsi kejahatan kerah putih (*white collar crime*), sebagaimana yang dikemukakan oleh Clinard dan Yeager, "*Corporate crime is, of course white collar crime, but it is white collar crime of particular type*".⁸¹ Pendapat yang hampir sama juga dikemukakan oleh Djumhana, yang mengatakan alasan dimasukkannya kejahatan di bidang perbankan sebagai kejahatan kerah putih, karena pola kejahatan di bidang perbankan seringkali rumit, disebabkan pelakunya rata-rata adalah orang yang ahli di bidangnya, selain itu juga sangat rapi dan terselubung sebagai penyamaran tujuan kejahatan (*disguise of purpose or intent*).⁸²

Konsepsi kejahatan kerah putih (*white collar crime*) sendiri pertama kali diperkenalkan oleh Edwin H. Sutherland sebagai "*... a crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation*".⁸³ Pada mulanya konsepsi ini mengacu pada kejahatan oleh individu manusia yang berasal dari "kelas sosial ekonomi atas" (*upper socio-economic class*) dan dilakukan dalam "pelaksanaan kegiatan jabatannya", jadi ditujukan terhadap perilaku pemimpin perusahaan (direktur dan manajer).⁸⁴ Akan tetapi dalam perkembangannya yang dianggap perbuatan tercela dan karena itu harus dimintakan pula pertanggungjawaban pidananya adalah perusahaan atau korporasi tempat pelaku itu memegang jabatannya. Alasannya karena pada umumnya pelanggaran hukum pidana itu dilakukan untuk dan atas nama perusahaan, serta manfaat dan hasil kejahatan itu dinikmati oleh korporasi yang bersangkutan.⁸⁵

⁸⁰ Grat van den Heuvel, *Corporate Crime in East and West*, makalah disampaikan dalam Seminar Internasional tentang International Trends in Crime : East Meets West, Nusa Dua, Bali, tanggal 10-13 Desember 1990, hal. 10.

⁸¹ Marshall B. Clinard and Peter C. Yeager, *Corporate Crime* (London : Collier Macmillan Publishers, 1980, hal.17.

⁸² Muhamad Djumhana, *Op. Cit.* , hal. 452.

⁸³ Diterjemahkan penulis sebagai "suatu kejahatan yang dilakukan oleh seseorang yang terhormat dan mempunyai status sosial tinggi, serta dalam melaksanakan pekerjaannya". Lihat dalam Edwin H. Sutherland, *Loc. Cit.*

⁸⁴ Bandingkan dengan Simon and Eitzen yang menyebut para pelaku kejahatan kerah putih ini sebagai "elite deviance". Lihat dalam David R. Simon and D. Stanley Eitzen. *Elite Deviance*. Second Edition. Boston : Allyn and Bacon Inc. , 1986, hal. 5.

⁸⁵ Sutan Romy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban...* , *Op. Cit.* , hal. 57.

Dengan demikian apabila menyangkut kejahatan kerah putih yang dilakukan oleh korporasi (*corporate crime*) maka unsur *white collar crime* yang telah dikemukakan Sutherland perlu ditambah dengan unsur lainnya berkaitan dengan pertanggungjawaban perusahaan (korporasi) tersebut. Dalam hal ini, menurut Mardjono Reksodiputro, suatu kejahatan yang dilakukan korporasi untuk dapat dikatakan sebagai *corporate crime* harus memenuhi dua persyaratan tambahan, syarat pertama yakni perbuatan korporasi dilakukan dalam rangka *big business*, sedangkan syarat yang kedua, perbuatan itu telah menyalahgunakan kepercayaan masyarakat (*in violation of (public) trust*).⁸⁶

Syarat kejahatan korporasi dilakukan oleh "*big business*" adalah untuk membedakannya dengan kejahatan "*small business offences*" (yang dilakukan oleh perusahaan atau usaha dagang yang berlingkup kegiatan usaha kecil atau terbatas).⁸⁷ Sedangkan syarat "penyalahgunaan kepercayaan" (*violation of trust*), maksudnya suatu perusahaan dianggap telah menerima kepercayaan masyarakat (*public*) untuk melakukan kegiatannya secara jujur dan beritikad baik (etika bisnis yang baik atau *good corporate governance*), sehingga apabila ternyata kegiatan perusahaan itu merugikan masyarakat (misalnya penipuan atau kolusi), berarti dianggap telah menyalahgunakan kepercayaan masyarakat tersebut.⁸⁸

Apabila dihubungkan dengan kepercayaan (*trust*) yang dilanggar tersebut maka jelas bahwa kejahatan di bidang perbankan merupakan suatu kejahatan korporasi, sebab pada dasarnya bank merupakan lembaga kepercayaan. Kekayaan bank sebagian besar berasal dari dana masyarakat yang "dititipkan" kepada bank, sementara pemilik bank (pemegang saham) penyertaan modalnya adalah tidak seberapa, dibandingkan dengan seluruh aset bank.⁸⁹ Dengan demikian tumbuh dan berkembangnya bank sangat tergantung sampai sejauh mana masyarakat menaruh kepercayaannya (*public trust*) kepada bank yang akan mengelola dananya yang dipercayakan disimpan di bank tersebut.

⁸⁶ Mardjono Reksodiputro, Bunga Rampai..., *Op. Cit.*, hal. 139-140.

⁸⁷ Mardjono Reksodiputro, Kemajuan Pembangunan..., *Op. Cit.*, hal. 105.

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 104.

⁸⁹ Sumber dana bank berasal dari bank sendiri (penyertaan modal pemegang saham), dari masyarakat (simpanan), dari bank sentral (dana bantuan likuiditas seperti BLBI), dan dari lembaga lainnya (pinjaman antar bank). Lihat Hermansyah, *Op. Cit.*, hal. 44 - 55.

Kontruksi kejahatan korporasi (*corporate crime*) harus dibedakan dengan kejahatan yang ditujukan terhadap korporasi (*crime againts corporation*). Meskipun keduanya termasuk kejahatan kerah putih, namun menurut Clinard dan Yeager, perbedaannya apabila kejahatan tersebut dilakukan untuk mendapatkan keuntungan pribadi (dan merugikan perusahaan tempat ia bekerja), maka disebut sebagai *occupational crime*. Akan tetapi jika kejahatan tersebut adalah untuk kepentingan atau manfaat perusahaan (korporasi) di mana dia bekerja, maka ini adalah *corporate crime*.⁹⁰

Pengertian kejahatan korporasi (*corporate crime*) selanjutnya dikatakan oleh Clinard dan Yeager, sebagai "... *any act committed by corporation that is punished by state, regardless of whether it is punished under administrative, civil or criminal law*".⁹¹ Penekanan terhadap perbuatan melanggar hukum yang dilakukan korporasi ternyata tidak dibatasi hanya pada pelanggaran hukum pidana, melainkan juga pelanggaran hukum lainnya (perdata maupun administrasi). Menurut pendapat penulis hal ini tidak lain karena upaya untuk memidanakan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh korporasi itu sangat sulit, sebagaimana diungkapkan oleh Steven Box yang dikutip Muladi, sebagai berikut :

"Corporate crime is crime irrespective of whether it is only punishable by administrative body, or whether it merely violates individuals civil rights... It might be wondered why much corporate crime is dealt with by administrative agencies rather than criminal courts, but does not justify excluding corporate acts regulated by administrative agencies from the study of corporate crime".⁹²

Pengertian korporasi sendiri, sebagaimana dijelaskan oleh Remi Sjahdeini, dapat dilihat dalam arti secara sempit dan arti secara luas.⁹³ Pengertian korporasi dalam arti sempit, yakni sebagai badan hukum. Pengertian ini digunakan dalam hukum perdata, di mana diakui eksistensi dan kewenangan korporasi sebagai subjek hukum (*legal person*) dalam melakukan perbuatan hukum perdata, misalnya membuat perjanjian (kontrak). Sedangkan dalam hukum pidana, korporasi diartikan secara luas, baik meliputi badan hukum perdata seperti

⁹⁰ Marshall B. Clinard and Peter C. Yeager, *Op. Cit.*, hal. 18.

⁹¹ *Ibid.*, hal. 16.

⁹² Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik Dan Sistem Peradilan Pidana* (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002), hal. 165.

⁹³ Sutan Remy Sjahdeini, *Perlanggungjawaban...*, *Op. Cit.*, hal. 43 – 45.

perseroan terbatas (PT), yayasan atau koperasi, atau badan hukum lainnya; dan juga meliputi perusahaan bukan badan hukum seperti firma, CV, persekutuan; maupun organisasi (sekumpulan orang yang terorganisir) baik dalam rangka kegiatan usaha maupun kegiatan sosial.

Keberadaan bank sebagai suatu korporasi dapat dilihat pada ketentuan undang-undang perbankan di mana mengharuskan syarat pendirian suatu bank adalah berbentuk sebagai badan hukum. Ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang perbankan, menyatakan bentuk hukum suatu bank sebagai badan usaha, adalah perseroan terbatas (PT), atau koperasi, atau perusahaan daerah. Dalam kedudukan bank sebagai suatu badan usaha (korporasi) yang melayani jasa perbankan ini, dikenal dua sistem perbankan, yaitu sistem perbankan satuan (*unit banking system*) dan sistem perbankan cabang (*branch banking system*). Adapun yang dianut di Indonesia adalah sistem perbankan cabang, yaitu satu bank dimungkinkan mempunyai beberapa cabang tetapi semuanya masih dalam satu bentuk badan hukum (tidak merupakan sebagai badan hukum tersendiri yang mandiri). Dengan kata lain organisasi, pemilikan dan kepengurusan kantor cabang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kantor pusat bank tersebut.⁹⁴

Eksistensi atau keberadaan bank sebagai suatu korporasi yang berbentuk badan hukum mempunyai konsekuensi yuridis, di mana bank disamakan sebagai subjek hukum mandiri (*legal person*) yang mempunyai hak dan kewajiban hukum, serta harta kekayaan sendiri (*assets*) terpisah dari individu yang memilikinya (pemegang saham) maupun yang mengelolanya (pengurus). Eksistensi ini nampak jelas dalam jasa pelayanan perbankan, di mana bank sebagai pihak yang mandiri dalam melakukan perbuatan hukum (perdata) dengan para nasabahnya.⁹⁵

Memang dalam melakukan perbuatan hukum tersebut, bank sebagai korporasi tidak dapat melakukannya sendiri namun melalui perbuatan pengurusnya. Meskipun demikian perbuatan hukum itu tidak mengikat para

⁹⁴ Muhamad Djumhana, *Op. Cit.*, hal. 85.

⁹⁵ Salah satu contoh eksistensi bank sebagai subjek hukum perdata adalah pada saat seseorang hendak membuka simpanan di bank, di mana calon nasabah terlebih dahulu harus menandatangani suatu kontrak baku (*standard contract*) yang telah dipersiapkan pihak bank, yang mana dalam kontrak tersebut selanjutnya baik bank maupun nasabah sebagai subjek hukum akan terikat dengan kontrak yang ditandatangani.

pengurus ataupun pemilik bank secara pribadi, tetapi perbuatan hukum itu hanya mengikat terhadap bank, dengan kata lain bank terikat atas perbuatan pengurusnya terhadap pihak ketiga (nasabah bank), termasuk dalam hal bertanggungjawab terhadap kerugian yang ditimbulkan pengurusnya kepada pihak ketiga (sepanjang perbuatan itu dilakukan untuk dan atas nama bank tersebut). Dengan demikian jelas bahwa bank mempunyai kemampuan bertindak maupun kemampuan bertanggungjawab secara penuh (mandiri) sebagai subjek hukum perdata, sehingga karena itu pula bank dapat menggugat maupun digugat di depan pengadilan perdata atas namanya sendiri.

Apabila dalam area hukum perdata perbuatan pengurus bank dapat diidentifikasi sebagai perbuatan bank (korporasi) sehingga menimbulkan konsekuensi adanya pertanggungjawaban perdata terhadap pihak ketiga (nasabah), maka dewasa ini juga telah berkembang pemikiran untuk memberlakukan hal yang sama terhadap pertanggungjawaban pidana. Dengan kata lain perbuatan para pengurus ataupun pemilik bank, yang dapat dikategorikan sebagai suatu kejahatan, pertanggungjawaban pidananya dapat pula dibebankan kepada bank selaku korporasi, mengingat perbuatan tersebut merupakan "*corporate crime*", karena dilakukan dengan maksud memberikan manfaat terutama keuntungan finansial bagi korporasi (bank) yang bersangkutan.

Masalah perlu adanya pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi ini sudah lama dibicarakan dalam forum internasional. Hal ini dapat dilihat dari *Guiding Principles for Crime Prevention and Criminal Justice in The Context of Development and a New International Economic Order*, yang diadopsi oleh kongres PBB Ketujuh tentang "*Prevention of Crime and the Treatment of the Offenders*" di Milan pada tahun 1985, yang antara lain menegaskan sebagai berikut :

"Due consideration should be given by member states to making criminally responsible not only those persons who have acted on behalf of an institution, corporation or enterprise, or who are in policy-making or executive capacity, but also the institution, corporation or enterprise it self, by devising appropriate measures that would prevent or sanction the furtherance of criminal activities".⁹⁶

⁹⁶ Muladi, Hak Asasi Manusia..., *Op. Cit.*, hal. 168.

Sehubungan dengan pembebanan pertanggungjawaban pidana terhadap bank sebagai korporasi, menurut Mardjono Reksodiputro, terdapat tiga sistem tentang "kedudukan sebagai pembuat dan sifat pertanggungjawaban pidana dari korporasi", yakni sebagai berikut⁹⁷ :

1. Pengurus korporasi sebagai pembuat dan sebagai yang bertanggungjawab;
2. Korporasi sebagai pembuat dan pengurus yang bertanggungjawab;
3. Korporasi sebagai pembuat dan juga sebagai yang bertanggungjawab.

Sistem pembebanan tanggungjawab ini oleh Remy Sjahdeini ditambahkan dengan yang keempat, yakni pengurus dan korporasi sebagai pelaku tindak pidana, dan keduanya pula yang harus memikul pertanggungjawaban pidana.⁹⁸

Remy Sjahdeini juga mengemukakan beberapa ajaran atau doktrin pertanggungjawaban pidana yang dapat diterapkan terhadap korporasi. Apabila kita hubungkan dengan eksistensi bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan, maka berbagai doktrin ini dapat dipakai untuk menjelaskan bagaimana perbuatan para pengurus bank ataupun pihak terafiliasi (pihak yang terkait dengan bank), dapat dikonstruksikan sebagai perbuatan bank, atau dengan kata lain dalam keadaan yang bagaimana suatu bank (korporasi) dapat dikatakan telah melakukan tindak pidana. Adapun doktrin atau ajaran pertanggungjawaban pidana korporasi tersebut, secara ringkasnya terdiri dari :

1. Doktrin *strict liability*:

Doktrin ini dilandasi pemikiran bahwa korporasi sebagai suatu fiksi hukum (*legal entity*) jelas tidak mungkin mempunyai kalbu/niat jahat (*guilty mind*), sebab perbuatan hukum korporasi dilakukan oleh para pengurus korporasi tersebut. Oleh karena itu terhadap korporasi tidak perlu dibuktikan adanya "*mens rea*" atau unsur kesalahan (kesengajaan atau kelalaian), namun cukup dibuktikan "*actus reus*"-nya saja,⁹⁹ yaitu perbuatan yang dilarang oleh hukum pidana (*criminal act*). Ajaran ini disebut juga dengan "pertanggungjawaban mutlak".

⁹⁷ Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan...*, *Op. Cit.*, hal. 72.

⁹⁸ Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban...*, *Op. Cit.*, hal. 59.

⁹⁹ *Ibid.*, hal. 78.

2. Doktrin *vicarious liability* :

Ajaran ini diambil dari doktrin *respondeat superior* tentang pertanggungjawaban majikan terhadap perbuatan melawan hukum perdata (*onrechtmatige daad*) yang dilakukan bawahannya, dikarenakan hubungan subordinasi antara majikan (*master*) dengan pekerjanya (*servant*) atau pemberi kuasa (*principal*) dengan penerima kuasa (*agent*).¹⁰⁰ Jadi korporasi dianggap bertanggungjawab atas kesalahan yang dilakukan oleh pegawai atau kuasa ataupun mandatarisnya, sepanjang perbuatan itu dilakukan dalam lingkup tugas berdasarkan hubungan subordinasi tersebut.

3. Doktrin delegasi :

Menurut doktrin delegasi, dasar pembenaran untuk dapat membebaskan pertanggungjawaban pidana kepada korporasi adalah karena adanya pendelegasian wewenang dari korporasi kepada pegawai (pengurusnya) untuk melaksanakan kewenangan yang dimiliki korporasi tersebut.¹⁰¹

4. Doktrin identifikasi :

Doktrin ini mengajarkan bahwa perilaku (*conduct*) dan *mens rea* dari seseorang yang terkait dengan perusahaan (korporasi) dianggap merupakan perilaku dan sikap kalbu dari korporasi. Untuk dapat menerapkan ajaran ini, perlu diidentifikasi mengenai siapa yang menjadi "*directing mind*" dari korporasi tersebut. Pada umumnya untuk perusahaan badan hukum, *directing mind*-nya adalah mereka yang mempunyai kewenangan, yakni para manajer atau pemegang saham pengendali, sehingga setiap perbuatan yang dilakukan berdasarkan kebijakan "*directing mind*", menjadi tanggungjawab korporasi.¹⁰²

5. Doktrin agregasi :

Menurut ajaran ini semua perbuatan dan semua unsur mental (sikap kalbu) dari berbagai orang yang terkait dengan perusahaan (korporasi) dianggap seakan-akan dilakukan oleh satu orang saja, yakni diatributkan sebagai perbuatan korporasi.¹⁰³

¹⁰⁰ *Ibid.*, hal. 84.

¹⁰¹ *Ibid.*, hal. 97 dan hal. 99.

¹⁰² *Ibid.*, hal. 104 – 105.

¹⁰³ *Ibid.*, hal. 107 – 108. Lihat pula Jan Remmelink, *Op. Cit.*, hal. 108 – 109.

6. Doktrin *corporate culture model* :

Doktrin ini menggunakan pendekatan pada kebijakan korporasi yang tersurat dan tersirat, sehingga perbuatan seseorang yang melanggar hukum dapat dibebankan kepada korporasi, apabila ada dasar yang rasional untuk meyakini bahwa pengurus korporasi yang memiliki kewenangan, telah mengizinkan (atau membiarkan) dilakukannya tindak pidana tersebut.¹⁰⁴

7. Doktrin *reactive corporate fault* :

Doktrin ini disebut juga *reactive reability model*, karena menggunakan pendekatan reaktif, di mana apabila *actus reus* suatu tindak pidana terbukti dilakukan untuk atau atas nama korporasi, maka segera dilakukan pemeriksaan internal untuk menyelidiki siapa yang bertanggungjawab dalam organisasi korporasi tersebut. Unsur *mens rea* barulah timbul apabila korporasi tersebut gagal melakukan tindakan penertiban ke dalam sehingga untuk itulah korporasi harus bertanggungjawab.¹⁰⁵

8. Doktrin gabungan :

Doktrin gabungan adalah ajaran yang “diciptakan” oleh Remy Sjabdini, berdasarkan gabungan berbagai doktrin pertanggungjawaban korporasi yang telah diuraikan sebelumnya. Menurutnya suatu korporasi untuk dapat dibebankan tanggungjawab pidana haruslah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut¹⁰⁶ :

- a. Tindak pidana itu dilakukan atau diperintahkan oleh *directing mind* dari korporasi tersebut,
- b. Tindak pidana itu dilakukan dalam rangka maksud dan tujuan korporasi,
- c. Tindak pidana itu dilakukan dalam rangka tugasnya dalam korporasi,
- d. Pelaku maupun pemberi perintah tidak mempunyai alasan pembenar maupun pemaaf,
- e. Unsur perbuatan (*actus reus*) dan unsur kesalahan (*mens rea*) tidak perlu harus terdapat pada satu orang saja.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hal. 111 – 112.

¹⁰⁵ *Ibid.*, hal. 117.

¹⁰⁶ *Ibid.*, hal. 118 – 124.

Selain doktrin pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi, diperlukan juga adanya pemahaman terhadap kemungkinan pelimpahan pertanggungjawaban, yakni upaya yang dilakukan oleh pelaku yang bermaksud menghindar dari pertanggungjawaban pidana yang dilakukan korporasi. Hal ini diungkapkan oleh Stone, yakni “...when a corporate act goes wrong, the natural inclination of each functional group that had a hand in it is to put the blame in someone else...”.¹⁰⁷ Untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya hal demikian, menurut Mardjono Reksodiputro, perlu dipergunakan konstruksi sebagai berikut¹⁰⁸:

1. Selain pemahaman terhadap “*fysieke dader*” (pelaku yang melaksanakan perbuatan terlarang itu secara nyata), terhadap korporasi harus dipergunakan pemahaman tentang “*functionele dader*”. Dalam pengertian terakhir ini, perbuatan korporasi harus juga diartikan apabila terjadi pelimpahan pertanggungjawaban. Pelimpahan ini harus diterima sebagai perbuatan korporasi dalam kapasitasnya sebagai “*functionele dader*”, apabila dalam lalu-lintas bisnis di masyarakat pelimpahan itu berlaku sebagai perbuatan korporasi yang bersangkutan.
2. Di samping pertanggungjawaban pidana yang harus dibebankan kepada korporasi (dan pengurusnya), penting pula untuk membebankan pertanggungjawaban pidana ini kepada mereka yang secara nyata memimpin atau memberi perintah untuk perbuatan tersebut (*feitelijke leidinggever en opdrachtgever*).¹⁰⁹ Dalam banyak kejahatan korporasi, mungkin sekali perbuatan memberi perintah atau memimpin ini (*actor intellectualis*) dilakukan melalui orang (atau badan hukum) yang secara organisatoris tidak mempunyai hubungan sama sekali dengan korporasi yang bersangkutan.

¹⁰⁷ Christopher D. Stone, “Social Control of Corporate Behavior”, dalam M. David Ermann and Richard J. Lundman (Ed.), *Corporate and Governmental Deviance : Problems of Organizational Behaviour in Contemporary Society* (New York : Oxford University Press, 1978), hal. 254.

¹⁰⁸ Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan...*, *Op. Cit.*, hal. 69; dan Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai...*, *Op. Cit.*, hal. 138.

¹⁰⁹ Bandingkan dengan Jan Rimmelink, *Op. Cit.*, hal. 110 – 112.

C. Kebijakan Penanggulangan Kejahatan Perbankan Dengan Hukum Pidana

Kejahatan apapun bentuknya adalah suatu perbuatan yang sangat membahayakan dan merugikan masyarakat sehingga untuk itu diperlukan upaya melindungi masyarakat melalui usaha untuk mengendalikan dan menanggulangi kejahatan. Penanggulangan kejahatan menurut Mardjono Reksodiputro, adalah usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat.¹¹⁰ Usaha-usaha yang rasional untuk mengendalikan atau menanggulangi problema sosial yang dinamakan kejahatan ini disebut dengan politik atau kebijakan kriminal.

Pengertian kebijakan kriminal (*criminal policy*) menurut Marc Ancel, adalah pengaturan secara rasional usaha-usaha pengendalian kejahatan oleh masyarakat (*the rational organization of the control of crime by society*).¹¹¹ Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Peter G. Hoefnagels, di mana kebijakan kriminal adalah "... *the rational organization of the social reaction to crime*".¹¹² Pada kesempatan lain Hoefnagels juga mendefinisikan kebijakan kriminal sebagai kebijakan mengkriminalisasi suatu perbuatan sebagai tindak pidana (*criminal policy is a policy of designation human behavior as a crime*).¹¹³

Definisi serupa juga dikemukakan oleh Sudarto, di mana kebijakan kriminal dapat diartikan sebagai usaha yang rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.¹¹⁴ Kebijakan kriminal ini mencakup kegiatan pembentukan undang-undang pidana, aktivitas dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan aparat eksekusi, disamping usaha-usaha yang tidak menggunakan (hukum) pidana.¹¹⁵ Lebih lanjut Sudarto mengartikan lingkup kebijakan kriminal ini dalam arti sempit, arti lebih luas, dan arti paling luas,¹¹⁶ yaitu :

1. Dalam arti sempit, adalah keseluruhan asas dan metode, yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;

¹¹⁰ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana* (Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 2007), hal. 84.

¹¹¹ Marc Ancel, *Op. Cit.* , hal. 209.

¹¹² Peter G. Hoefnagels, *Op. Cit.* , hal. 57.

¹¹³ *Ibid.* , hal. 99.

¹¹⁴ Sudarto, *Hukum dan...* , *Op. Cit.* , hal. 30.

¹¹⁵ Sudarto, *Kapita Selekta...* , *Op. Cit.* , hal. 73.

¹¹⁶ *Ibid.* , hal. 113 – 114.

2. Dalam arti yang lebih luas, merupakan keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
3. Dalam arti yang paling luas, merupakan keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Penegakan norma-norma sentral dari masyarakat ini dapat diartikan sebagai upaya penanggulangan kejahatan. Dengan demikian melaksanakan kebijakan kriminal, berarti mengadakan pemilihan dari sekian banyak alternatif, mana yang paling efektif dalam usaha penanggulangan kejahatan tersebut.¹¹⁷ Upaya pemilihan ini perlu dilakukan karena kebijakan kriminal dapat dilakukan dengan berbagai cara, tidak hanya dengan sarana penal (hukum pidana) semata, tetapi dapat juga dengan menggunakan sarana-sarana non penal.

Politik atau kebijakan kriminal sebagai usaha untuk menanggulangi kejahatan, menurut Hoefnagels, dapat menjejawantah dalam berbagai bentuk. Adapun bentuk yang pertama adalah bersifat represif yang menggunakan sarana hukum pidana, yang sering disebut sebagai sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Secara luas, kebijakan menggunakan sarana hukum pidana ini mencakup pula proses kriminalisasi. Sedangkan yang kedua berupa usaha-usaha *prevention without punishment* (upaya pencegahan tanpa menggunakan sarana penal), dan yang ketiga adalah mendayagunakan usaha-usaha pembentukan opini masyarakat tentang kejahatan (*influencing views of society on crime and punishment*) dan sosialisasi hukum melalui mass media secara luas.¹¹⁸

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defense*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu, dikatakan oleh Barda Nawawi Arief, tujuan akhir atau tujuan utama dari politik atau kebijakan kriminal adalah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.¹¹⁹ Perumusan tujuan yang demikian pernah dinyatakan dalam salah satu laporan kursus latihan internasional (*International*

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Peter G. Hoefnagels, *Op. Cit.*, hal. 56.

¹¹⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan...*, *Op. Cit.*, hal. 2.

Training Course) ke-34 yang diselenggarakan UNAFEI di Tokyo pada tahun 1973 sebagai berikut ¹²⁰ :

“Most of group members agreed some discussion that protection of society could be accepted as the final goal of criminal policy, although not the ultimate aim of society, which might perhaps be described by terms like “happines of the citizens”, “a wholesome and cultural living”, “social welfare” or “equality”.

Berdasarkan tujuan-tujuan di atas dapat dikatakan bahwa politik atau kebijakan kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik atau kebijakan sosial. Kebijakan sosial (*social policy*) diartikan sebagai usaha-usaha yang rasional untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Jadi dalam pengertian kebijakan sosial, di dalamnya harus tercakup pula *social welfare policy* dan *social defense policy*.¹²¹ Untuk itulah dalam upaya penanggulangan kejahatan melalui pendekatan kebijakan, harus ada keterpaduan (integralitas) antara politik kriminal dengan politik sosial, serta harus ada keterpaduan antara upaya penanggulangan kejahatan melalui sarana penal (hukum pidana) dengan sarana non penal.¹²²

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, salah satu bagian dari kebijakan kriminal adalah menggunakan sarana penal (hukum pidana), atau disebut juga dengan kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Sebagai suatu kebijakan (*policy*), maka orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif yang dihadapi.¹²³ Oleh karena makna lain dari kebijakan adalah politik, yang merupakan sinonim dari *policy*, maka membicarakan masalah kebijakan berarti membicarakan masalah kenegaraan atau yang berhubungan dengan negara.¹²⁴ Dengan demikian kebijakan hukum pidana sebagai bagian dari kebijakan kriminal, sangat erat kaitannya dengan politik hukum suatu negara. Menurut Sudarto politik hukum merupakan kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*, hal. 25.

¹²² *Ibid.*, hal. 3 – 4.

¹²³ Sudarto, *Hukum dan...*, *Op. Cit.*, hal. 153.

¹²⁴ Sudarto, *Hukum Pidana dan...*, *Op. Cit.*, hal. 16.

yang diperkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.¹²⁵

Apabila dihubungkan dengan pengertian politik hukum, maka kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dapat diartikan sebagai usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.¹²⁶ Sehingga menjalankan politik hukum pidana merupakan upaya mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik, dalam arti memenuhi syarat keadilan dan dayaguna.¹²⁷

Pendapat serupa juga dikemukakan oleh Marc Ancel, yang mengatakan *penal policy* merupakan ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif (*the positive rules*) dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang, serta kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.¹²⁸ Barda Nawawi Arief menjelaskan bahwa peraturan hukum positif (*the positive rules*) yang dimaksud oleh Marc Ancel tersebut adalah peraturan perundang-undangan hukum pidana. Hal ini didasarkan karena setiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari peraturan-peraturan hukum pidana beserta sanksinya, suatu prosedur hukum pidana, dan suatu mekanisme pelaksanaan pidana.¹²⁹

Memperhatikan tujuan yang demikian maka apabila hukum pidana akan dilibatkan dalam upaya penanggulangan kejahatan, hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau "*planning for social defence*", yang merupakan bagian yang integral dari rencana pembangunan nasional.¹³⁰ Hal ini dikatakan Sahetapy, bahwa politik kriminal sebagai suatu bagian dari politik sosial hendaknya bukan semata-mata untuk mencegah terjadinya kejahatan, melainkan merekayasa hukum dalam kebenaran dan keadilan agar tercipta

¹²⁵ *Ibid.*, hal. 20.

¹²⁶ *Ibid.*, hal. 93 – 94.

¹²⁷ Sudarto, *Hukum dan...*, *Loc. Cit.*

¹²⁸ Marc Ancel, *Op. Cit.*, hal. 4 – 5.

¹²⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan...*, *Op. Cit.*, hal. 23 – 24.

¹³⁰ Sudarto, *Hukum dan...*, *Op. Cit.*, hal. 96.

kedamaian dalam kesejahteraan.¹³¹ Oleh sebab itu apabila kebijakan kriminal hendak diwujudkan melalui kebijakan hukum pidana maka harus merupakan langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar, atau dengan kata lain memilih dan menetapkan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana dalam kenyataannya.¹³²

Kebijakan kriminal yang menyangkut tindak pidana perbankan memiliki karakteristik yang khusus, mengingat karakteristik yang khusus yang melekat pada tindak pidana perbankan sebagai tindak pidana perekonomian.¹³³ Dengan demikian upaya kriminalisasi terhadap perbuatan yang digolongkan sebagai tindak pidana atau kejahatan di bidang perbankan tidak dapat dipisahkan dari konteks hukum perekonomian.

Hukum perekonomian dapat diartikan sebagai keseluruhan peraturan, khususnya yang dibuat oleh pemerintah, yang secara langsung atau tidak langsung bertujuan untuk mempengaruhi ekonomi pasar. Pasar dalam arti pertemuan antara penawaran dan permintaan. Jadi hukum perekonomian terwujud dalam perundangan-undangan di bidang perekonomian yang mengatur kehidupan ekonomi dari negara termasuk rakyatnya.¹³⁴

Pengaturan kehidupan perekonomian oleh negara memberi petunjuk bahwa negara tidak tinggal diam, dalam arti bahwa negara tidak hanya menjaga keamanan belaka dan menyerahkan usaha perekonomian dari rakyat kepada rakyat sendiri (sistem ekonomi pasar atau *market economy*), melainkan secara aktif mempengaruhi perkembangan perekonomian (sistem *planned economy* atau *mixed economy*). Pemikiran yang menghendaki agar negara perlu terlibat dalam urusan ekonomi rakyat, merupakan implementasi dari konsep negara kesejahteraan (*welfare estate*), di mana negara wajib melakukan campur tangan dalam upaya mensejahterakan seluruh rakyatnya.¹³⁵ Konsep negara kesejahteraan ini terdapat dalam konstitusi negara kita sehingga membawa konsekuensi kepada penguasa untuk harus secara sadar berusaha membawa rakyat dan negara ke arah

¹³¹ J.E. Sahetapy, *Op. Cit.*, hal. 70.

¹³² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan...*, *Op. Cit.*, hal. 31.

¹³³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai...*, *Op. Cit.*, hal. 1.

¹³⁴ Sudarto, *Hukum dan...*, *Op. Cit.*, hal. 73.

¹³⁵ M. Arief Amrullah, *Op. Cit.*, hal. 120 - 121.

yang dicita-citakan, yakni memajukan kesejahteraan umum (seluruh rakyat) sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke-4.

Pembangunan di bidang ekonomi pada dasarnya merupakan subsistem dari sistem yang lebih luas, yaitu pembangunan nasional secara keseluruhan. Oleh karena itulah faktor pengaturan melalui sarana berupa hukum tidak dapat ditinggalkan, sehingga dikenal konsep hukum sebagai sarana memelihara ketertiban masyarakat (*law as tool as social control*) maupun hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat (*law as tool of social engineering*). Menurut Mochtar Kusumaatmadja, kedua konsepsi tersebut dapat dipergunakan sebagai sarana dalam melakukan proses pembangunan (*as tool of social development*) melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur segi-segi kehidupan masyarakat, termasuk dalam bidang ekonomi.¹³⁶

Demikian pula halnya dengan undang-undang perbankan sebagai bagian dari kehidupan perekonomian. Fungsi dan peranan yang strategis dari bank sebagai penggerak roda perekonomian maupun sebagai instrumen kebijakan moneter, menjadikan sektor perbankan sebagai salah satu area hukum yang perlu diatur secara administratif melalui pembinaan dan pengawasan bank oleh negara.

Sebagai bagian dari hukum administratif maka sistem penegakan dari hukum perbankan terutama dilakukan dengan sistem sanksi hukum administrasi. akan tetapi pada perkembangannya dalam bidang ini juga digunakan sistim sanksi hukum pidana. Dipergunakannya sanksi pidana untuk mendukung norma hukum administratif ini sehingga dinamakan sebagai *administrative penal law*.¹³⁷

Alasan dipergunakannya sanksi pidana dalam hukum administrasi ini dijelaskan oleh Sudarto, yang mengatakan bahwa peraturan-peraturan dalam bidang perekonomian seperti halnya bidang hukum pada umumnya perlu ditegakkan, karena adanya hukum pasti ada yang melawannya atau ada pelanggarnya.¹³⁸ Apalagi seperti yang ditulis Anwar, peraturan-peraturan di bidang ekonomi itu hanya memuat hak maupun kewajiban (keharusan) dan

¹³⁶ H.R. Ojje Salman S. dan Eddy Damian (Ed.), *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung : Alumni, 2006), hal. 19 – 20.

¹³⁷ Muladi dan Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana*. (Bandung : Sekolah Tinggi Hukum Bandung, 1991), hal. 179.

¹³⁸ Sudarto, *Hukum Pidana dan... , Op. Cit.*, hal. 83.

terhadap pelanggarnya tidak diancam dengan hukuman.¹³⁹ Lebih lanjut dikemukakan Anwar, dalam menghadapi kehidupan masyarakat yang semakin kompleks, negara kadang-kadang tidak mampu memaksa warga negaranya untuk mentaati segala peraturan di bidang ekonomi tanpa adanya sarana saksi terhadap pelanggarnya, baik sanksi administratif maupun sanksi pidana.¹⁴⁰

Meskipun demikian, hukum administratif, apabila ada segi hukum pidananya, dikatakan Sudarto bersifat khas, karena bersifat administratif. Oleh karenanya, delik-deliknya disebut dengan delik administratif, artinya delik-delik yang merupakan pelanggaran terhadap usaha pemerintah untuk mendatangkan kesejahteraan atau ketertiban masyarakat. Delik administratif yang juga dinamakan "*regulatory offences*" atau "*ordnungsdelikte*" ini, dapat dibenarkan untuk diatur dalam undang-undang tersendiri, dengan kemungkinan adanya penyimpangan dari asas-asas umum hukum pidana dan hukum acara pidana.¹⁴¹

Gejala adanya delik-delik khusus seperti tindak pidana perbankan maupun tindak pidana di bidang perekonomian lainnya menunjukkan adanya diferensiasi dalam hukum pidana, yaitu suatu kecenderungan yang bertentangan dengan adanya unifikasi dari ketentuan-ketentuan umum dari hukum pidana dan hukum acara pidana. Diferensiasi ini, menurut Pompe sebagaimana yang dikutip Sudarto, sangat beralasan, dikarenakan hukum pidana khusus mempunyai tujuan dan fungsi sendiri.¹⁴²

Kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam bidang perekonomian ditanggapi oleh Muladi yang mengemukakan kini telah terjadi pergeseran fungsi pemidanaan dalam tindak pidana di bidang perekonomian, yakni dari semula pendekatan tradisional (*fundamental approach*) ke arah pendekatan kemanfaatan (*utilitarian approach*). Fungsi hukum pidana sekarang ini tidak hanya diarahkan pada kesalahan individual dalam rangka menjaga perasaan moral masyarakat, tetapi juga diarahkan kepada perlindungan *public order* yang direkayasa dengan kebutuhan pembangunan saat tertentu.¹⁴³ Terhadap hal ini Muladi sependapat dengan Friedmann, yang menyatakan bahwa dalam tindak pidana ekonomi, "...the

¹³⁹ H.A.K. Mochammad Anwar, *Op. Cit.*, hal. 5.

¹⁴⁰ *Ibid.*, hal. 9.

¹⁴¹ Sudarto, *Kapita Selekta...*, *Op. Cit.*, hal. 68.

¹⁴² *Ibid.*, hal. 62.

¹⁴³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Buaga Rampai...*, *Op. Cit.*, hal. 15.

function of criminal law not only to protect private property against unlawful interference, but also to protect the basic economic order of the nation".¹⁴⁴

Pandangan lain mengenai kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam bidang perbankan dikemukakan Romli Atmasasmita yang melihatnya dari sudut pandang kegiatan bisnis (*business activities*). Menurutnya, kejahatan di bidang keuangan dan perbankan merupakan suatu kejahatan bisnis (*business crime*), di mana pengertian ini mengandung makna telah terjadi perubahan nilai-nilai (*values*) dalam masyarakat ketika suatu aktifitas bisnis dioperasikan sedemikian rupa sehingga sangat merugikan masyarakat luas.¹⁴⁵ Perubahan nilai yang dimaksud yaitu kalangan pebisnis sudah kurang atau tidak menghargai lagi kejujuran (*honesty*) dalam kegiatan bisnis demi untuk mencapai tujuan sebesar-besarnya, sehingga sudah tidak dapat ditemukan ketertiban dan kepastian hukum dan karenanya tidak mungkin menemukan keadilan bagi para pelaku bisnis yang beritikad baik. Konsekuensi logis dari keadaan dan masalah hukum tadi maka diperlukan perangkat hukum lainnya, yaitu hukum pidana untuk membantu menciptakan ketertiban dan kepastian hukum serta untuk menemukan keadilan bagi para pelaku yang beritikad baik dan telah dirugikan.¹⁴⁶

Berdasarkan apa yang telah diuraikan sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa penggunaan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan di bidang ekonomi (termasuk perbankan) tampaknya tidak menjadi persoalan. Keadaan ini dapat dilihat dari kecenderungan yang selama ini menunjukkan penggunaan sanksi pidana merupakan bagian dari kebijakan atau politik hukum yang dianut di Indonesia.¹⁴⁷ Dengan kata lain penggunaan hukum pidana dianggap sebagai hal yang wajar dan normal, seolah-olah eksistensinya tidak lagi dipersoalkan.¹⁴⁸

¹⁴⁴ *Ibid.*, hal. 19.

¹⁴⁵ Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis* (Jakarta : Kencana, Edisi Kedua, 2003), hal. 23 – 24.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Dewasa ini perundang-undangan di bidang perekonomian selalu mencantumkan ketentuan mengenai sanksi pidana misalnya pada Undang-undang Perbankan, Undang-Undang Pasar Modal, Undang-Undang Pajak, Undang-Undang Kepabeanaan, serta undang-undang di bidang ekonomi lainnya.

¹⁴⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori...*, *Op. Cit.*, hal. 156 – 157.

Keberadaan sanksi pidana ini dikemukakan oleh Packer dalam buku berjudul "*the limits of criminal sanction*", yang pada bagian akhir tulisannya menyimpulkan antara lain sebagai berikut¹⁴⁹ :

1. Sanksi pidana sangatlah diperlukan, kita tidak dapat hidup, sekarang sekarang maupun di masa yang akan datang tanpa pidana (*the criminal sanction is indispensable, we could not, now or in the foreseeable future, get along without it*);
2. Sanksi pidana merupakan sarana yang terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi kejahatan dan untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya atau kejahatan tersebut (*the criminal sanction is the best available device we have for dealing with gross and immediate harms and threats of harms*);
3. Sanksi pidana dapat menjadi penjamin utama/terbaik apabila digunakan secara hemat cermat dan secara manusiawi, namun dapat menjadi ancaman dari kebebasan manusia apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa (*the criminal sanction is at once prime guarantor and prime threatener of human freedom. Used providently and humanely, it is guarantor, used indiscriminately and coercively, it is threatener*).

Eksistensi hukum pidana sebagai hukum sanksi menjadikannya sebagai sarana yang dianggap efektif untuk mengusahakan agar orang melakukan perbuatan yang sesuai (*conform*) dengan apa yang dikehendaki penguasa.¹⁵⁰ Yang membedakan hukum pidana dari bidang hukum lain ialah sanksi yang berupa pidana yang diancamkan kepada pelanggaran normanya, sehingga dikatakan, hukum pidana merupakan suatu sistim sanksi yang negatif. Di samping itu mengingat sifat dari pidana, yang hendaknya baru diterapkan apabila sarana (upaya) lain sudah tidak memadai, maka dikatakan pula bahwa hukum pidana mempunyai fungsi yang subsidiar.¹⁵¹

Pandangan terhadap hukum pidana sebagai hukum yang mempunyai fungsi subsidier, mengandung pengertian bahwa dalam usaha melindungi masyarakat terhadap kejahatan hendaknya digunakan upaya-upaya lain lebih

¹⁴⁹ Herbert L. Packer, *Op. Cit.*, hal. 364 – 366.

¹⁵⁰ Sudarto, *Kapita Selekt...*, *Op. Cit.*, hal. 66.

¹⁵¹ Sudarto, *Hukum dan...*, *Op. Cit.*, hal. 22.

dahulu dan apabila upaya-upaya ini kurang memadai atau diperkirakan kurang memberi hasil yang memuaskan, maka barulah hukum pidana digunakan.¹⁵² Pemahaman terhadap asas subsidiaritas ini sangat penting, tidak hanya diperhatikan pada waktu melakukan kriminalisasi, tetapi juga pada saat menerapkan hukum pidana, sepanjang hukum pidana digunakan sebagai penguat sanksi lain (sanksi perdata atau sanksi administrasi).¹⁵³

Undang-undang perbankan yang dapat digolongkan sebagai hukum administratif yang mencantumkan sanksi pidana, membawa konsekuensi kepada penegakan sanksi pidana yang baru didayagunakan apabila sanksi administratif sudah tidak mempan. Pendapat ini dikatakan Muladi, yang mengungkapkan sifat subsidiar (*ultima ratio principle*) dari hukum pidana administratif (*administrative penal law*), di mana peranan sanksi pidana pada dasarnya merupakan *mercenary – sanction*.¹⁵⁴ Namun demikian, menurut Muladi, langkah-langkah yang bersifat *shock therapy* kadang-kadang perlu dilakukan, khususnya yang berkaitan dengan pelaku tindak pidana yang sudah keterlaluan dan menimbulkan kerugian yang besar. Hanya saja, lanjutnya, penggunaan pendekatan moral tetap harus dilakukan, menyusul langkah hukum administratif. Apabila belum mempan, dapat digunakan langkah hukum perdata (sepanjang memungkinkan), dan barulah penggunaan hukum pidana dipertimbangkan sebagai upaya terakhir (*the last effort*).¹⁵⁵

Kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana sering diidentikkan dengan pembaharuan perundang-undangan hukum pidana, dikarenakan pengertian *penal policy* yang mencakup pula proses kriminalisasi. Namun apabila ditelaah lebih lanjut maka kebijakan hukum pidana tidak sama dengan pembaharuan perundang-undangan hukum pidana, bahkan sebenarnya pengertian kebijakan hukum pidana lebih luas. Sebab apabila dilihat sebagai suatu proses kebijakan, penegakan hukum pidana pada hakikatnya merupakan penegakan kebijakan yang melalui beberapa tahap¹⁵⁶ :

¹⁵² *Ibid.*, hal. 96 dan hal. 152.

¹⁵³ Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana* (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2004), hal. 24.

¹⁵⁴ *Ibid.*, hal. 39.

¹⁵⁵ *Ibid.*, hal. 42.

¹⁵⁶ *Ibid.*, hal. 13.

1. Tahap formulasi, yaitu penegakan hukum *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang. Tahap ini dapat pula disebut tahap kebijakan legislatif;
2. Tahap aplikasi, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai pengadilan. Tahap kedua ini dapat pula disebut tahap kebijakan yudikatif;
3. Tahap eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana secara konkrit oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Tahap ini dapat pula disebut tahap kebijakan eksekutif atau administratif.

Ketiga tahap tersebut, menurut Muladi, harus dilihat sebagai usaha atau proses rasional yang sengaja direncanakan untuk mencapai tujuan tertentu, sehingga merupakan suatu jalinan mata rantai aktifitas yang merupakan perwujudan dari kebijakan (pembangunan) nasional. Jadi tegasnya, kebijakan pembangunan harus diusahakan terwujud pada ketiga tahap kebijakan penegakan hukum pidana itu. Dengan demikian makna dan konsekuensi pernyataan bahwa penegakan hukum pidana merupakan bagian integral dari kebijakan sosial, tersimpul di dalamnya pengertian *social engineering by criminal law*.¹⁵⁷

Jelaslah bahwa kebijakan hukum pidana tidak dapat dipisahkan dari sistem hukum pidana, di mana keseluruhan sistem hukum pidana itu merupakan bagian dari politik kriminal yang dijalankan oleh negara kita.¹⁵⁸ Terhadap hal demikian, A. Mulder sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief, menyimpulkan bahwa¹⁵⁹ :

“... kebijakan hukum pidana (*strafrechtpolitiek*) ialah garis kebijakan yang menentukan :

- (1) Seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu dirubah atau diperbaharui;
- (2) Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana;
- (3) Cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.”

Dengan demikian kebijakan hukum pidana berkaitan dengan proses penegakan hukum pidana secara menyeluruh. Oleh sebab itu kebijakan hukum pidana (*penal policy*) sebagai salah satu upaya mengatasi problem sosial (kejahatan), merupakan bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*), yang

¹⁵⁷ *Ibid.*, hal. 14.

¹⁵⁸ Sudarto, Hukum dan..., *Op. Cit.*, hal. 30.

¹⁵⁹ Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan..., *Op. Cit.*, hal.23.

juga merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*). Di samping itu, karena tujuannya adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya, maka kebijakan penegakan hukum itu pun termasuk dalam bidang kebijakan sosial (*social policy*). Keterkaitan tersebut dijelaskan oleh Hoefnagels sebagai berikut, "*Criminal policy as a science of policy is a part of larger policy : the law enforcement policy... The legislative and enforcement policy is in turn part of social policy.*"¹⁶⁰

Kalau dilihat secara fungsional, maka sistem penegakan hukum itu merupakan suatu sistem aksi. Ada sekian banyak aktivitas yang dilakukan oleh alat perlengkapan negara dalam penegakan hukum.¹⁶¹ Dikatakan Sudarto bahwa sejarah menunjukkan apa yang dinamakan kejahatan itu berubah, demikian pula apa yang dinamakan pidana, sehingga hal ini, menurutnya, merupakan masalah penegakan hukum. Adapun cara bagaimana hukum itu ditegakkan, lanjutnya, merupakan masalah pemilihan sarana yang dipandang paling efektif dan bermanfaat untuk mencapai tujuan.¹⁶²

Kebijakan penegakan hukum pidana yang dilakukan oleh aparat penegak hukum, menurut Sudarto, dapat berwujud kepada tindakan yang bersifat preventif, represif, maupun kuratif.¹⁶³ Tindakan preventif merupakan upaya pencegahan terhadap faktor-faktor penyebab terjadinya kejahatan. Sedangkan tindakan represif ialah tindakan yang dilakukan sesudah terjadi kejahatan (tindak pidana), meliputi tindakan penyidikan, penuntutan dan seterusnya sampai dilaksanakannya pidana. Termasuk pula dalam hal tidak melakukan kegiatan, dalam arti tidak melakukan penyidikan atau penuntutan terhadap perkara tertentu, ataupun tidak menjatuhkan pidana. Sementara tindakan kuratif, menurut hemat Sudarto, merupakan segi lain dari tindakan represif, dan lebih dititikberatkan kepada tindakan terhadap orang yang melakukan kejahatan. Baik tindakan represif maupun kuratif pada hakekatnya juga merupakan usaha preventif dalam arti seluas-luasnya, yakni dalam usaha penanggulangan kejahatan. Melaksanakan

¹⁶⁰ Peter G. Hoefnagels, *Op. Cit.*, hal. 56 – 57.

¹⁶¹ Sudarto, *Kapita Selekta...*, *Op. Cit.*, hal. 112.

¹⁶² *Ibid.*, hal. 106.

¹⁶³ *Ibid.*, hal. 118 – 121.

kebijakan ini berarti memutuskan alternatif mana yang paling baik dalam mengadakan reaksi terhadap kejahatan yang terjadi.¹⁶⁴

Adanya kebijakan yang dilakukan aparat penegak hukum dalam penegakan hukum pidana, dijelaskan oleh Muladi yang mengutip pendapat John Goldstein, di mana penegakan hukum pidana harus diartikan dalam kerangka tiga konsep penegakan hukum. Pertama adalah penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement*), yang menuntut agar semua nilai yang ada di belakang norma hukum pidana sebagaimana dirumuskan dalam undang-undang (*substantive law of crimes*) ditegakkan tanpa kecuali. Namun ini tidak mungkin dilakukan sebab dibatasi secara ketat oleh hukum acara demi perlindungan hak asasi manusia (*area of no enforcement*), sehingga muncul bentuk penegakan hukum yang bersifat penuh (*full enforcement*), di mana para penegak hukum diharapkan mampu menegakkan hukum secara maksimal. Tetapi harapan ini dianggap *not a realistic expectation* sebab adanya keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana-prasarana, kualitas sumber daya manusia maupun kualitas perundang-undangan, sehingga mengakibatkan keharusan dilakukannya diskresi dalam penegakan hukum. Inilah yang dinamakan penegakan hukum secara aktual (*actual enforcement*).¹⁶⁵

D. Kebijakan Penyelesaian Perkara Pidana Di Luar Pengadilan

Penegakan hukum pada intinya adalah penggunaan upaya hukum, baik itu mencakup hukum pidana, hukum perdata, hukum administrasi dan lain-lainnya. dalam mengatasi masalah sosial kemasyarakatan. Demikian halnya terhadap kejahatan sebagai suatu gejala sosial, di mana salah satu upaya mengatasinya adalah dengan cara penegakan peraturan perundang-undangan pidana melalui sistem peradilan pidana yang dibentuk negara.

Sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) merupakan suatu sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Menanggulangi berarti di sini usaha untuk mengendalikan terjadinya kejahatan agar berada dalam

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ Muladi, *Kapita Selekta... , Op. Cit.* , hal. 15 – 16.

batas-batas toleransi yang dapat diterima masyarakat.¹⁶⁶ Sistem peradilan pidana dianggap berhasil apabila sebagian besar dari laporan masyarakat yang menjadi korban kejahatan dapat “diselesaikan”, dengan diajukannya pelaku kejahatan ke sidang pengadilan dan diputuskan bersalah serta mendapat pidana. Oleh karena itu, tujuan sistem peradilan pidana dapat dirumuskan sebagai¹⁶⁷ :

1. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
2. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana; dan
3. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.

Sistem peradilan pidana pada hakikatnya merupakan suatu proses penegakan hukum pidana. Jadi apabila sistem peradilan pidana diartikan sebagai suatu penegakan hukum atau *law enforcement*, maka di dalamnya terkandung aspek hukum yang menitikberatkan kepada operasionalisasi peraturan perundang-undangan (pidana) dalam upaya menanggulangi kejahatan dan bertujuan mencapai kepastian hukum (*certainty*). Di lain pihak apabila sistem peradilan pidana dipandang sebagai bagian dari *social defense* yang terkait kepada tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat, maka dalam sistem peradilan pidana terkandung aspek sosial yang menitikberatkan kepada kegunaan (*expediency*).¹⁶⁸

Ada pemahaman yang menganggap bahwa sistem peradilan pidana merupakan senjata yang paling ampuh untuk menghadapi tindak pidana. Sebab dengan tujuan jangka pendek untuk resosialisasi, tujuan jangka menengah untuk pemberantasan kejahatan dan tujuan jangka panjang untuk kesejahteraan masyarakat, seringkali sistem peradilan pidana selalu menjadi tumpuan harapan dalam pengendalian kejahatan.¹⁶⁹ Pemahaman yang demikian dikarenakan pemikiran yang sempit tentang kebijakan kriminal, yang seringkali melihat kaitannya dengan penegakan hukum pidana semata. Padahal sebagai bagian dari kebijakan sosial, penegakan hukum pidana merupakan subsistem dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*), sama halnya dengan penegakan

¹⁶⁶ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia... , Loc. Cit.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana : Perspektif Eksistensialisme Dan Abolitionisme* (Bandung : Binacipta, 1996), hal. 16.

¹⁶⁹ Muladi, *Hak Asasi Manusia... , Op. Cit.*, hal. 97.

hukum perdata maupun penegakan hukum administrasi.¹⁷⁰ Selain itu, sebagai bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*), sistem peradilan pidana bukanlah merupakan satu-satunya tumpuan harapan untuk dapat menanggulangi kejahatan secara tuntas, karena sebenarnya negara (masyarakat) dapat pula berusaha melalui upaya-upaya sosial lainnya yang diharapkan berfungsi dengan baik, yaitu sarana non penal yang sering kali disebut sebagai pencegahan tanpa menggunakan pidana (*prevention without punishment*).¹⁷¹

Walaupun penegakan hukum pidana dalam rangka menanggulangi kejahatan bukan merupakan satu-satunya tumpuan harapan, namun keberhasilannya sangat diharapkan, karena pada bidang penegakan hukum inilah dipertaruhkan makna arti negara berdasarkan atas hukum.¹⁷² Sehingga wajar apabila hukum pidana dalam banyak hal masih dianggap sebagai landasan utama agar angka kriminalitas berada dalam batas-batas toleransi masyarakat.

Pada praktiknya, upaya penegakan hukum melalui sistem peradilan pidana dalam rangka menanggulangi kejahatan, seringkali mengalami keterbatasan, terutama terhadap kejahatan yang bermuara pada dimensi keserakahan (*corporate crime* atau *white collar crime*), di mana sistem ini sangat jarang menghadapkan para pelaku kejahatan tersebut.¹⁷³ Akibatnya para pelaku kejahatan tersebut seolah-olah berada "di luar jangkauan hukum". Pengertian "di luar jangkauan hukum" ini, menurut Mardjono Reksodiputro, harus diartikan sebagai¹⁷⁴ :

1. Perbuatan yang tidak tercantum dalam KUHP ataupun tidak melanggar undang-undang, namun sangat merugikan masyarakat, dan
2. Perbuatan yang telah terjangkau oleh undang-undang, akan tetapi tidak terjangkau oleh penegakan hukum karena sifat penerapan hukumnya yang selektif dan beragam.

Demikian pula halnya dalam Kongres PBB Keenam tentang *Prevention of Crime and the Treatment of the Offenders* di Caracas pada tahun 1980, telah

¹⁷⁰ *Ibid.*, hal. 96.

¹⁷¹ Muladi, *Kapita Selekta...*, *Op. Cit.*, hal. 6.

¹⁷² *Ibid.*, hal. 7.

¹⁷³ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana...*, *Op. Cit.*, hal. 40.

¹⁷⁴ Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi Dan Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 2007), hal. 88.

membicarakan mengenai "*Crime and the Abuse of Power : Offences and Offenders Beyond the Reach of Law*", yang dikatakan sebagai¹⁷⁵ :

"There were those legally defined as crimes but with respect to which the law enforcement agencies were relatively powerless because of the high economic and political status of their perpetrators".

Kedadaan tersebut ditanggapi oleh Mardjono Reksodiputro yang menyarankan agar sistem peradilan pidana yang baik harus menyadari keterbatasannya dan menyampaikan kepada masyarakat bahwa tugas mereka memang hanya menjaga ketertiban umum (*public order maintenance*), termasuk melindungi masyarakat terhadap kejahatan yang secara nyata telah merugikan dan meresahkan masyarakat. Jadi di sini, *crime control* termasuk dalam *maintenance of public order*. Lebih lanjut dikatakan, bahwa bukan tugas sistem peradilan pidana memantau perbuatan-perbuatan yang sangat merugikan masyarakat, tetapi tidak termasuk dalam ketentuan perundang-undangan pidana.¹⁷⁶

Terhadap kondisi yang demikian maka sistem peradilan pidana harus bersikap lebih toleran kepada pelaku kejahatan yang masuk dan diproses oleh sistem ini. Sikap toleran ini menurut Mardjono Reksodiputro didasarkan pada kenyataan serta pemahaman bahwa kejahatan yang lebih serius, yang lebih besar merugikan masyarakat seperti "*illegal corporate behavior*" maupun "*white collar criminality*", tidak dapat terjaring oleh sistem ini.¹⁷⁷

Berdasarkan apa yang telah diuraikan nampak jelas bahwa sebenarnya sarana pidana mengandung keterbatasan. Karena itulah untuk mencapai tujuan yang diinginkan, hukum pidana tidak bisa bekerja sendirian, tetapi perlu melibatkan sarana-sarana lain yang bukan pidana (*non penal*), termasuk diantaranya melalui penyelesaian di luar peradilan (*out of court settlement*).

Pentingnya alternatif penyelesaian perkara di luar peradilan (pidana) ini juga disinggung dalam Kongres PBB Kesembilan tentang *Prevention of Crime and the Treatment of the Offenders* di Cairo pada tahun 1995, di mana untuk perkara-perkara pidana yang mengandung unsur *fraud* dan *white collar crime* atau

¹⁷⁵ M. Arief Amrullah, *Op. Cit.*, hal. 108.

¹⁷⁶ Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai...*, *Op. Cit.*, hal. 6 - 7.

¹⁷⁷ *Ibid.*

apabila terdakwa korporasi (*corporate crime*), maka pengadilan seharusnya tidak menjatuhkan pidana, tetapi mencapai suatu hasil yang bermanfaat bagi kepentingan masyarakat secara menyeluruh dan mengurangi kemungkinan terjadinya pengulangan.¹⁷⁸

Kebijakan untuk menggunakan sarana alternatif dalam menanggulangi kejahatan sebenarnya lebih merupakan masalah kebijakan (*problem of policy*), sebab sebagaimana dikatakan Sudarto, dalam melaksanakan penegakan hukum atau khususnya dalam melaksanakan politik kriminal, tidak ada tindakan yang dapat dikatakan “dengan sendirinya harus demikian”.¹⁷⁹ Hal ini disebabkan karena politik kriminal sesuatu negara itu harus sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat, sementara nilai-nilai ini suatu waktu bisa berubah, sehingga wajar apabila reaksi terhadap kejahatan dapat berubah pula. Terlebih sebagai suatu masalah yang termasuk masalah kebijakan, maka penggunaan (hukum) pidana sebenarnya tidak merupakan suatu keharusan, karena tidak ada absolutisme dalam bidang kebijakan, sebab pada hakikatnya dalam masalah kebijakan, orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternatif.¹⁸⁰

Penyelesaian suatu perkara di luar pengadilan (*out of court settlement*), dikatakan Romli Atmasasmita, bukanlah sesuatu yang baru dalam sistem dan praktik hukum di Indonesia, karena sejak lama dalam perkara perdata, para pihak yang bersengketa dapat melakukan perdamaian, baik di dalam pengadilan berdasarkan Pasal 131 ayat (1) HIR (*dading*), maupun perdamaian di luar pengadilan menggunakan sarana ADR ataupun arbitrase (perwasitan).¹⁸¹ Selain itu, penjatuhan sanksi administratif, misalnya ketentuan Pasal 52 Undang-Undang Perbankan yang memberi kewenangan kepada Bank Indonesia untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada bank yang tidak memenuhi kewajibannya, menurutnya, juga merupakan penyelesaian di luar pengadilan karena diputuskan oleh pejabat publik tersebut tanpa melalui (putusan) pengadilan.¹⁸²

¹⁷⁸ M. Arief Amrullah, *Op. Cit.*, hal. 239.

¹⁷⁹ Sudarto, *Kapita Selekta...*, *Op. Cit.*, hal. 125.

¹⁸⁰ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori...*, *Op. Cit.*, hal. 149.

¹⁸¹ Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum...*, *Op. Cit.*, hal. 38.

¹⁸² *Ibid.*, hal. 39.

Sebagaimana halnya hukum perdata maupun hukum administrasi, penyelesaian perkara di luar pengadilan juga dikenal dalam konteks hukum pidana yang dikenal dengan istilah "transaksi", atau disebut Remmelink sebagai penyelesaian di luar proses (*afdoening buiten proces*).¹⁸³ Pada transaksi ini, sebagaimana dijelaskan Remmelink, jaksa/penuntut umum sebelum dimulainya tahap persidangan dapat menetapkan satu atau lebih persyaratan (terutama dalam bentuk pembayaran sejumlah uang tertentu) untuk mencegah atau mengakhiri diteruskannya penuntutan pidana.¹⁸⁴ Persyaratan tersebut, lanjutnya, dapat berupa pembayaran denda maksimum, maupun persyaratan tambahan lain seperti penggantian kerugian dan perampasan benda-benda serta keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana.¹⁸⁵

Berdasarkan sejarahnya, Remmelink membedakan transaksi ini dalam dua bentuk, yakni *submitissie* dan *compositie*.¹⁸⁶ Pada *submitissie*, terdakwa dan penuntut umum terlebih dahulu memaparkan persoalan di hadapan hakim, kemudian hakim berdasarkan surat permohonan terdakwa dan telah disepakati penuntut umum, khususnya karena alasan sulitnya pembuktian, selanjutnya akan mengambil keputusan tanpa pemeriksaan lebih lanjut dan menjatuhkan pidana yang umumnya berupa denda. Sedangkan pada *compositie*, terdakwa dapat menghentikan proses penuntutan dengan cara membayar sejumlah uang tertentu (yang telah ditetapkan sebelumnya) kepada penuntut umum. Jadi pada *compositie*, keberadaan hakim tidak diperlukan karena penyelesaian perkara sepenuhnya berada pada kewenangan badan penuntut umum.

Hukum pidana kita (KUHP) juga mengenal lembaga "transaksi", namun dalam praktiknya jarang sekali dilakukan sebab hanya dapat diterapkan pada tindak pidana pelanggaran yang diancam dengan pidana denda saja. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 82 ayat (1) KUHP yang menyebutkan¹⁸⁷ :

- (1) Kewenangan menuntut pelanggaran yang diancam dengan denda saja, menjadi hapus kalau dengan sukarela dibayar maksimum denda dan maksimum biaya-biaya yang telah dikeluarkan kalau penuntutan

¹⁸³ Jan Remmelink, *Op. Cit.*, hal. 442.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.*, hal. 443—444.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Moelyatno, *KUHP : Kitab Undang-Undang Hukum Pidana* (Jakarta : Bumi Aksara, 2003), hal. 34.

telah dimulai, atas kuasa pejabat yang ditunjuk untuk itu oleh aturan-aturan umum, dan dalam waktu yang telah ditetapkan olehnya.

Kondisi demikian berbeda halnya dengan di negara Belanda di mana sejak diundangkannya *Financial Penalties Act* pada tahun 1983, kewenangan transaksi diperluas hingga dapat diberlakukan terhadap kejahatan yang ancaman pidananya di bawah enam tahun. Dalam undang-undang tersebut, sebagaimana ditulis oleh P.J.P. Tak dalam bukunya "*The Dutch Criminal Justice System*" yang dikutip Romli Atmasasmita, penuntut umum diberi wewenang untuk menunda penuntutan hingga dipenuhinya pembayaran sejumlah uang kepada negara, apabila hingga batas waktu yang telah ditentukan terdakwa tidak membayarnya maka penuntutan dilanjutkan kembali.¹⁸⁸

Demikian pula dalam undang-undang tindak pidana ekonomi di Belanda (*wet op de economische delicten*), dikenal pula penyelesaian di luar acara (*schikking*) terhadap delik-delik ekonomi, baik itu berupa kejahatan maupun pelanggaran. Dikatakan Andi Hamzah, penyelesaian di luar acara (*schikking*) dalam tindak pidana ekonomi merupakan upaya penyelesaian perkara tanpa memajukannya ke muka persidangan pengadilan, dengan pembayaran denda damai yang disepakati antara Kejaksaan (Agung) dengan terdakwa. Istilah denda damai, maksudnya, berupa pembayaran sejumlah uang kepada negara, sebagai pengganti kerugian yang timbul akibat perbuatan terdakwa.¹⁸⁹

Berdasarkan apa yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa meskipun penyelesaian perkara di luar pengadilan juga dikenal dalam konteks hukum pidana, akan tetapi terdapat perbedaan mendasar dengan penyelesaian di luar pengadilan dalam hukum perdata. Penyelesaian di luar persidangan dalam kerangka hukum pidana tetap melibatkan aparat penegak hukum (jaksa/penuntut umum) sebagai pihak "tidak sederajat" dengan terdakwa. Hal ini dikemukakan oleh Remmelink sebagai berikut¹⁹⁰ :

"... transaksi merupakan suatu pranata hukum di tataran hukum publik yang sifatnya *sui generis*. Berbeda dengan apa yang kita temukan dalam kontrak di tataran hukum sipil (keperdataan), konsep-konsep seperti itikad baik (*goede trouw*), kepantasan (*bilijkheid*), dan seterusnya tidak

¹⁸⁸ Romli Atmasasmita, Pengantar Hukum..., *Op. Cit.*, hal. 43.

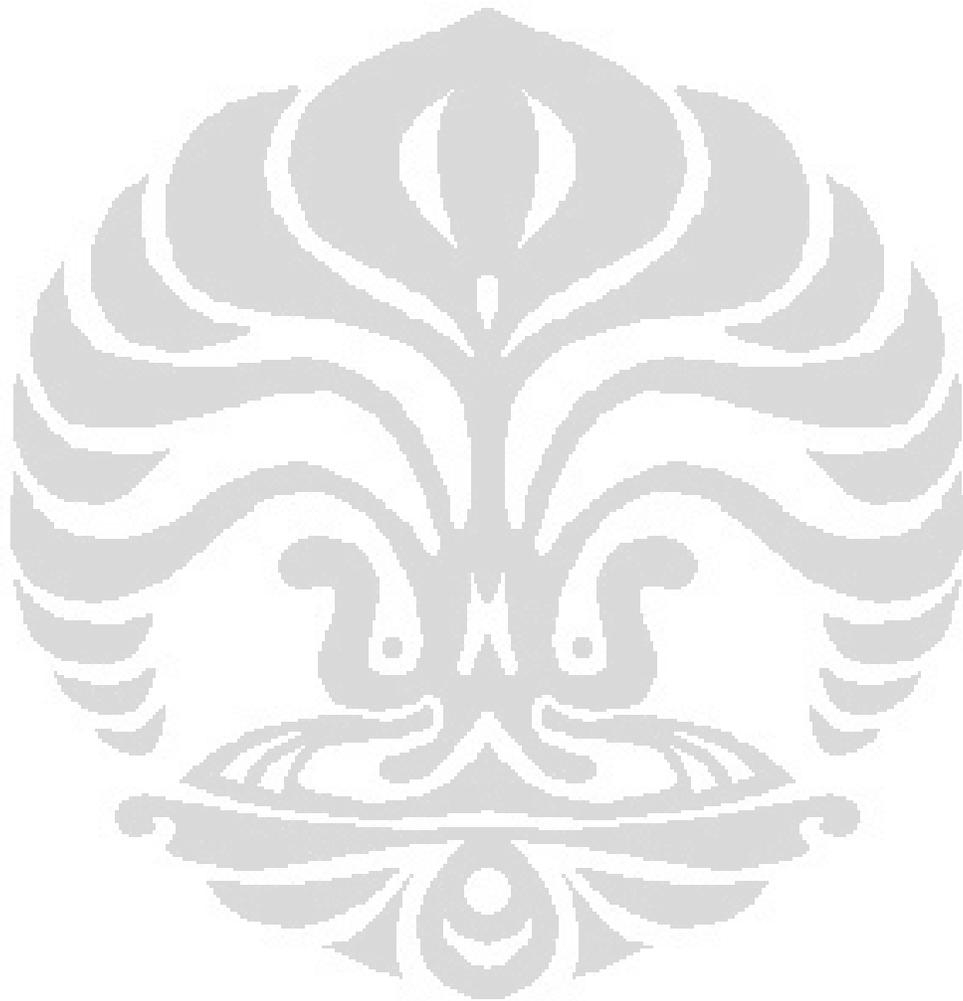
¹⁸⁹ Andi Hamzah, *Op. Cit.*, hal. 40 – 41.

¹⁹⁰ Jan Remmelink, *Op. Cit.*, hal. 448.

memainkan peran terlalu penting, setidaknya tidak dalam konteks kesederajatan antara para pihak...”

Ketidaksederajatan para pihak tersebut dapat dipahami mengingat aspek hukum pidana sebagai hukum publik yang lebih mementingkan perlindungan kepentingan umum atau masyarakat atau negara, sehingga sifat memaksa lebih mengemuka. Hal ini diungkapkan Romli Atmasasmita berkaitan dengan kejahatan di bidang keuangan dan perbankan ini sebagai bagian dari kejahatan bisnis, di mana telah memasukkan konsep hukum pidana dengan sifat memaksa ke dalam lingkup hukum perdata, sehingga dapat diartikan sebagai suatu penerimaan (*acknowledgement*) "sifat memaksa" ke dalam konteks hubungan keperdataan.¹⁹¹

¹⁹¹ Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum...*, *Op. Cit.*, hal. 25.



BAB 3

KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP BANK SEBAGAI PELAKU KEJAHATAN DI BIDANG PERBANKAN (KAJIAN PADA KASUS PENYALAHGUNAAN BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA)

A. Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Bank Sebagai Pelaku Kejahatan Di Bidang Perbankan Dalam Perundang-Undangan Nasional

Sebagaimana uraian pada bab sebelumnya, kebijakan hukum pidana (*penal policy*) tidak lain merupakan garis kebijakan yang menentukan arah penegakan hukum pidana yang akan dilaksanakan oleh aparaturnya penegak hukum (tahap aplikasi) melalui sistem peradilan pidana.¹⁹² Oleh sebab itu garis kebijakan hukum pidana ini secara formal yuridis haruslah terdapat pada ketentuan perundang-undangan pidana ataupun ketentuan perundang-undangan administrasi bersanksi pidana (*administrative penal law*) yang mengatur mengenai bidang permasalahan tersebut.¹⁹³

Konstruksi demikian juga berlaku terhadap penyalahgunaan dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang dilakukan oleh sejumlah bank¹⁹⁴ sebagai suatu kejahatan di bidang perbankan. Arah kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan ini seyogyanya berwujud pada penegakan hukum terhadap sanksi pidana yang dilanggar,¹⁹⁵ baik itu pada ketentuan Undang-Undang tentang Perbankan (Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998), maupun pada ketentuan perundang-undangan pidana lainnya.

Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang diberikan pemerintah kepada sejumlah bank memang tidak dapat dilepaskan dari situasi krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997 yang ditandai dengan dilikuidasinya sejumlah bank

¹⁹² Rumusan ini disimpulkan penulis berdasarkan pendapat Muladi mengenai penegakan hukum pidana sebagai suatu proses kebijakan yang direncanakan, dalam *Kapita Selekta... , Op. Cit. , hal. 6*. Juga dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori... , Op. Cit. , hal. 91*.

¹⁹³ Kaitkan dengan pendapat Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan... , Op. Cit. , hal. 24*.

¹⁹⁴ BPK-RI, *Loc. Cit.*

¹⁹⁵ Lihat pendapat Peter G. Hofnagels mengenai bentuk-bentuk perwujudan dari politik kriminal, *Loc. Cit.*

swasta nasional akibat buruknya praktik perbankan yang telah berlangsung cukup lama di masa Orde Baru.¹⁹⁶ Keadaan ini yang dikatakan oleh Mardjono Reksodiputro sebagai dimensi baru dalam kejahatan dan wajah pelakunya di Indonesia, di mana pelaku kejahatan tersebut adalah korporasi, suatu kesatuan yang disamakan dengan manusia.¹⁹⁷ Menurut pendapat penulis, yang dimaksud korporasi oleh Mardjono Reksodiputro tidak lain adalah bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan.

Eksistensi (keberadaan) bank sebagai pelaku kejahatan apabila dikaji lebih lanjut mengarah kepada sebuah pertanyaan, yakni apakah secara formal yuridis kebijakan hukum pidana yang terdapat dalam perundang-undangan nasional (hukum positif) telah mengatur mengenai hal tersebut? Sebelum membahas lebih lanjut mengenai dapat atau tidaknya bank (korporasi) dipertanggungjawabkan sebagai subjek (pelaku) kejahatan di bidang perbankan dalam hukum positif yang berlaku di Indonesia, terlebih dahulu perlu dikaji mengenai kejahatan penyalahgunaan BLBI karena pembahasan mengenai (kebijakan) hukum pidana memang tidak dapat dipisahkan dari tiga pilar pokok hukum pidana, yaitu tindak pidana (kejahatan), pertanggungjawaban pidana dan pemidanaan.¹⁹⁸

Pengertian atau makna kejahatan dapat ditinjau dari perspektif kriminologis maupun dari perspektif yuridis.¹⁹⁹ Apabila kejahatan penyalahgunaan BLBI ini hendak dilihat dari sudut sosiologis (kriminologis), maka mungkin saja jawabannya dapat berbeda-beda sebab sebagaimana yang dikatakan Sudarto²⁰⁰ :

“...terdapat pemahaman yang berbeda dalam memaknakan apa yang disebut dengan kejahatan itu, karena sifatnya relatif dan subjektif bergantung pada sejauh mana masyarakat memandang sesuatu itu sebagai suatu kejahatan atau bukan.”

Pendapat Sudarto ini ada benarnya sebab menurut para pelaku kejahatan (konglomerat pemilik bank), penyalahgunaan dana BLBI mungkin saja dianggap sebagai sesuatu yang wajar akibat *cost* yang harus dibayar karena terjadinya krisis

¹⁹⁶ M. Arief Amrullah, *Op. Cit.*, hal. 58. Lihat juga kesimpulan BPK perihal kelemahan pada sistem pembinaan dan pengawasan bank, dalam BPK-RI, *Loc. Cit.*

¹⁹⁷ Mardjono Reksodiputro, "Kejahatan Korporasi...", *Loc. Cit.*

¹⁹⁸ Herbert L. Packer, *Op. Cit.*, hal. 54.

¹⁹⁹ Lihat pendapat J.E. Sahetapy, *Op. Cit.*, hal. 67.

²⁰⁰ Sudarto, *Hukum Pidana dan...*, *Op. Cit.*, hal. 161.

moneter.²⁰¹ Sebaliknya bagi para pemerhati, penyalahgunaan dana BLBI dianggap kejahatan yang cukup serius karena merupakan penjarahan uang rakyat yang dilakukan para konglomerat sehingga rakyat harus menanggung beban utang.²⁰²

Penulis sendiri menilai penyalahgunaan BLBI oleh bank-bank penerima tersebut dapat dipandang sebagai kejahatan atau bukan, sebaiknya dikembalikan pada tujuan penyaluran BLBI (yang seharusnya hanya untuk pembayaran dana nasabah karena terjadinya *rush* sehingga bank mengalami kesulitan likuiditas/bersaldo debit), kemudian dihubungkan dengan Hasil Audit Investigasi BPK Nomor 06/01/Auditama II/AI/VII/2000 tanggal 31 Juli 2000, di mana menyebutkan²⁰³ :

“Dari total penerimaan BLBI pada 48 bank yang diinvestigasi, yaitu sebesar Rp.144.536.086 juta, telah ditemukan berbagai pelanggaran dari ketentuan yang berlaku dalam penggunaan BLBI. Penyimpangan yang ditemukan tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam pelbagai jenis penyimpangan jika ditinjau dari tujuan penggunaannya.”

Lebih lanjut hasil audit tersebut juga mengungkapkan penyimpangan yang dilakukan oleh bank-bank penerima BLBI berpotensi merugikan keuangan negara sebesar Rp. 84,842 triliun atau sebesar 58,7% dari total dana BLBI yang dikucurkan. Berdasarkan apa yang diuraikan di atas maka dapat dimaknai bahwa secara sosiologis (kriminologis) penyalahgunaan dana BLBI adalah suatu kejahatan, karena kejahatan pada hakekatnya merupakan perilaku yang menyimpang di masyarakat.²⁰⁴

Sementara itu dalam konteks yuridis, penyalahgunaan dana BLBI barulah dapat dipandang sebagai suatu kejahatan apabila terdapat pelanggaran terhadap ketentuan hukum pidana yang berlaku yang menyatakan perbuatan demikian

²⁰¹ Marwan Batubara, “Inkonsistensi Penegakan Hukum dalam Kasus BLBI”, dalam Marwan Batubara, *Op. Cit.*, hal. 51 – 52. Bandingkan dengan pendapat Marjono Reksodiputro yang menggunakan istilah “perbuatan terpaksa” yang harus dijalankan mengikuti “aturan main” dalam bisnis, dalam “Kejahatan Korporasi...”, *Op. Cit.*, hal 694.

²⁰² Banyak tulisan pengamat hukum yang menyoroti masalah penyalahgunaan dana BLBI ini sebagai suatu kejahatan, salah satunya yang ditulis oleh Danang Widoyoko, M. Affan R. Tojeng dan Syarifuddin, *Hukum Berhenti di Kasus BLBI* (Jakarta : Indonesian Corruption Watch, 2006), hal. 1 – 3.

²⁰³ BPK-RI, *Loc. Cit.*

²⁰⁴ Pendapat Barda Nawawi Arief bahwa kejahatan adalah perilaku yang menyimpang dapat dilihat dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori...*, *Op. Cit.*, hal. 148.

sebagai (tindak pidana) kejahatan.²⁰⁵ Jika demikian halnya, tentu harus melihat pada ketentuan yang mengatur mengenai hal tersebut, yaitu Undang-Undang tentang Perbankan (Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998).

Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Perbankan, telah ditentukan tujuh jenis tindak pidana yang dikualifikasikan sebagai kejahatan, yakni sebagaimana terdapat dalam Pasal 46, Pasal 47, Pasal 47A, Pasal 48 ayat (1), Pasal 49, Pasal 50, dan Pasal 50A. Apabila melihat pada pasal-pasal tersebut memang secara eksplisit tidak terdapat ketentuan mengenai tindak pidana (kejahatan) penyalahgunaan dana BLBI.²⁰⁶ Oleh karenanya kita perlu merujuk kembali pada audit investigasi BPK tahun 2000 tadi, di mana dalam hasil audit dinyatakan bahwa terdapat indikasi dana BLBI digunakan bank untuk pemberian kredit kepada kelompok usaha sendiri yang melanggar ketentuan tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK).²⁰⁷

Adapun ketentuan mengenai Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) atau *Legal Lending Limit* diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan,²⁰⁸ sebagai berikut :

- (1) Bank Indonesia menetapkan ketentuan mengenai batas maksimum pemberian kredit, pemberian jaminan, penempatan investasi surat berharga, atau hal lain yang serupa, yang dapat dilakukan oleh bank kepada peminjam atau sekelompok peminjam yang terkait, termasuk kepada perusahaan-perusahaan dalam kelompok yang sama dengan bank yang bersangkutan.

²⁰⁵ Lihat pendapat Roeslan Saleh mengenai pengertian kejahatan dalam arti yuridis, *Op. Cit.*, hal. 17.

²⁰⁶ Lihat Bab VIII mengenai Ketentuan Pidana dan Sanksi Administratif dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan. Ketujuh jenis tindak pidana (kejahatan) yang diatur dalam Bab VIII Undang-Undang tentang Perbankan meliputi :

- a. Kejahatan menyangkut izin usaha bank (Pasal 46 ayat 1);
- b. Kejahatan berkaitan dengan rahasia bank (Pasal 47 ayat 1 dan 2);
- c. Kejahatan yang berkaitan dengan kewajiban memberikan keterangan kepada pihak berwenang (Pasal 47A);
- d. Kejahatan berkaitan dengan pengawasan bank oleh Bank Indonesia (Pasal 48 ayat 1);
- e. Kejahatan berkaitan dengan kegiatan menjalankan usaha bank (Pasal 49 ayat 1 dan 2);
- f. Kejahatan yang dilakukan oleh pihak terafiliasi bank (Pasal 50);
- g. Kejahatan yang dilakukan oleh pemegang saham (Pasal 50A).

²⁰⁷ BPK-RI, *Loc. Cit.*

²⁰⁸ Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan, ketentuan pasal 11 ini ditambah dengan pembatasan pembiayaan (kredit bank) berdasarkan prinsip Syariah.

- (2) Batas maksimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak boleh melebihi 30% (tiga puluh per seratus) dari modal bank yang sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- (3) Bank Indonesia menetapkan ketentuan mengenai batas maksimum pemberian kredit, pemberian jaminan, penempatan investasi surat berharga, atau hal lain yang serupa, yang dapat dilakukan oleh bank kepada :
 - a. pemegang saham yang memiliki 10% (sepuluh per seratus) atau lebih modal disetor bank;
 - b. anggota dewan komisaris;
 - c. anggota direksi;
 - d. keluarga dari pihak sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c;
 - e. pejabat bank lainnya; serta
 - f. perusahaan-perusahaan yang di dalamnya terdapat kepentingan dari pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e.
- (4) Batas maksimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak boleh melebihi 10 % (sepuluh per seratus) dari modal bank yang sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3) wajib dilaporkan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Bank Indonesia dapat menetapkan ketentuan yang mengatur BMPK kepada peminjam pada kelompok (*group*) yang sama, lebih rendah dari 30% modal bank (penjelasan Pasal 11 ayat (2)). Demikian pula Bank Indonesia dapat menetapkan pengaturan BMPK yang diberikan kepada pihak-pihak yang dimaksud dalam ayat (3), dapat lebih rendah dari 10% modal bank (penjelasan Pasal 11 ayat (4)). Sementara itu yang dimaksud dengan kelompok (*group*) adalah kumpulan orang atau badan yang satu sama lain mempunyai kaitan dalam hal kepemilikan, kepengurusan, ataupun hubungan keuangan (penjelasan Pasal 11 ayat (1)). Sedangkan yang dimaksud dengan keluarga, meliputi hubungan keluarga sampai dengan derajat kedua menurut garis lurus maupun ke samping termasuk mertua (penjelasan Pasal 11 ayat (3) huruf d).

Salah satu peraturan penjabaran BMPK ini terdapat dalam Surat Edaran Bank Indonesia No. 26/3/BPPP tanggal 29 Mei 1993,²⁰⁹ yang mengatur Batas

²⁰⁹ Penjabaran mengenai ketentuan BMPK ini juga diatur dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 26/21/KEP/DIR tanggal 29 Mei 1993, yang kemudian dicabut oleh Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 31/177/KEP/DIR tanggal 31 Desember 1998, dan kemudian dirubah lagi dengan Peraturan Bank Indonesia No. 2/16/PBI/2000.

Maksimum Pemberian Kredit untuk perusahaan dalam kelompok yang sama dengan bank, sebagai berikut :

1. Untuk perusahaan yang hak kepemilikannya 25% (dua puluh lima per seratus) atau lebih dimiliki bank, berlaku ketentuan BMPK sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari penyertaan bank pada perusahaan tersebut
2. Untuk perusahaan yang hak kepemilikannya kurang dari 25% (dua puluh lima per seratus) dimiliki bank, ketentuan BMPK sebesar 20% (dua puluh per seratus) dari modal bank.
3. Untuk seluruh perusahaan sebagaimana dimaksud dalam angka 1 dan 2, berlaku ketentuan BMPK sebesar 20% (dua puluh per seratus) dari modal bank.

Dengan demikian pengertian BMPK atau *Legal Lending Limit* sebenarnya adalah persentase perbandingan batas maksimum penyediaan dana yang diperkenankan terhadap modal bank.²¹⁰

Adanya pengaturan mengenai Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) dimaksudkan untuk menghindari resiko kegagalan (kredit macet) yang dapat berpengaruh terhadap kesehatan bank. Resiko kredit macet dapat dibatasi antara lain bila suatu bank tidak terlalu banyak memberikan kredit kepada nasabah tertentu saja atau kepada pihak-pihak yang mempunyai keterkaitan dengan bank tersebut.²¹¹ Ketaatan bank dalam melaksanakan ketentuan BMPK sebenarnya merupakan wujud kehendak untuk memelihara kesehatan bank sekaligus wujud perlindungan terhadap kepentingan masyarakat, terutama kepentingan nasabah penyimpan dana pada bank yang bersangkutan.²¹²

Sehubungan dengan ketaatan bank terhadap ketentuan BMPK ini, Sutan Remy Sjahdeini sempat menulis bahwa banyak bank tidak hanya melanggar aturan itu, bahkan ada bank yang memonopoli penyaluran kredit hanya untuk kelompok usahanya.²¹³ Selanjut disebutkannya bank-bank dimaksud antara lain sebagai berikut²¹⁴ :

²¹⁰ Hermansyah, *Op. Cit.*, hal. 139.

²¹¹ Sutan Remy Sjahdeini, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Perbankan Indonesia* (Jakarta : tidak diterbitkan, 2007), hal. 69.

²¹² *Ibid.*

²¹³ Sutan Remy Sjahdeini, "Jadi Bankir, Ya Bankir Saja" dalam *Warta Ekonomi* (Nomor 15 Tahun X, 31 Agustus 1998), hal. 18.

²¹⁴ *Ibid.*

"... misal Bank Dagang Nasional Indonesia telah menyalurkan Rp. 24, 4 triliun, jauh di atas patokan BMPK. Apabila dihitung dari total kredit yang disalurkan, angka itu mencapai 90,7%. kemudian Bank Danamon telah menyalurkan Rp. 12,9 triliun atau 43,8 % dari total kreditnya untuk kepentingan kelompok usahanya demikian pula Bank Modern yang telah menyalurkan kredit ke kelompok sendiri sebesar Rp. 1,2 triliun atau 63,2% dari total kreditnya."

Apabila kita cermati mengenai pelanggaran terhadap ketentuan BMPK ini dalam Undang-Undang tentang Perbankan (Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998), ternyata dari ketujuh jenis tindak pidana yang terdapat pada ketentuan Bab VIII, tidak ada satu pasal pun yang menyebut secara tegas pelanggaran BMPK sebagai tindak pidana.²¹⁵ Sekedar perbandingan, ketentuan ini sangatlah berbeda dengan pengaturan terhadap pelanggaran rahasia bank yang secara tegas diatur dalam suatu pasal tersendiri sebagai tindak pidana (kejahatan) perbankan dalam Pasal 47. Oleh karenanya ada yang berpendapat Undang-Undang Perbankan cenderung menganak-emaskan bank, yang mana tercermin dari perlindungan yang kurang terhadap nasabah serta pengaturan kejahatan bank yang ragu-ragu.²¹⁶

Meskipun pelanggaran BMPK tidak secara tegas dinyatakan sebagai tindak pidana (kejahatan) dalam Undang-Undang tentang Perbankan (baik dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 maupun perubahannya pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998), namun jika kita mengkaji masing-masing ketentuan dari berbagai tindak pidana (kejahatan) yang terdapat pada ketentuan Bab VIII, sebenarnya pelanggaran BMPK juga tidak luput dari sanksi pidana. Hal ini nampak dari ketentuan Pasal 49 ayat (2) huruf b Undang-Undang tentang Perbankan²¹⁷, yang menyatakan :

- (2) Anggota dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja :
- a.

²¹⁵ Lihat catatan kaki Nomor 206.

²¹⁶ Munir Fuady, *Hukum Perbankan Modern, Berdasarkan Undang-Undang Tahun 1998, Buku Kesatu* (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 4.

²¹⁷ Semula ancaman pidana pasal ini dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 adalah paling lama 6 (enam) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 6.000.000.000,- (enam miliar rupiah), namun setelah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, ancaman pidananya ditinggikan dan dimasukkan pula ketentuan pidana minimal khusus.

- b. Tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam undang-undang perbankan maupun ketentuan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, dipidana penjara sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun dan paling lama 8 (delapan) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 5.000.000.000,- (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 100.000.000.000,- (seratus miliar rupiah).

Apabila kita perhatikan secara seksama, maka pasal di atas membawa konsekuensi yuridis terhadap semua peraturan perundang-undangan (jadi tidak saja undang-undang, tetapi juga ketentuan deregulasi perbankan seperti Peraturan Bank Indonesia ataupun Surat Edaran Bank Indonesia) yang berlaku bagi bank, baik yang sudah maupun yang akan ada di kemudian hari, apabila dilanggar dapat diancam pidana menggunakan pasal tersebut. Oleh karena itu penulis sependapat dengan Remy Sjahdeini yang menamakannya sebagai "pasal sapu jagat".²¹⁸

Menurut penulis keberadaan "pasal sapu jagat" ini merupakan perwujudan dari garis kebijakan hukum pidana di bidang perbankan yang mempertegas kedudukan Undang-Undang Perbankan sebagai *administrative penal law*, di mana setiap pelanggaran ketentuan (administrasi) di bidang perbankan mempunyai sanksi pidana. Hal ini juga dijelaskan oleh Remy Sjahdeini sebagai berikut²¹⁹ :

"...ternyata Undang-Undang Perbankan menentukan bahwa setiap pelanggaran apapun juga terhadap Undang-Undang Perbankan, bahkan juga terhadap setiap pelanggaran peraturan perundang-undangan lainnya di luar Undang-Undang Perbankan yang berlaku bagi bank yang tidak ditentukan secara spesifik atau secara khusus ancaman pidananya, juga diancam pidana."

Ketentuan Undang-Undang Perbankan yang serupa dengan Pasal 49 ayat (2) huruf b ini juga terdapat dalam Pasal 50 dan Pasal 50A. Hal ini dikarenakan perbuatan yang dilarang (*actus reus*) pada dasarnya sama, yakni "...tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan ... yang berlaku bagi bank".²²⁰ Perbedaannya hanyalah digantungkan kepada siapa subjek pelakunya, sehingga tentu saja berbeda pula ancaman pidananya. Jadi jika Pasal 49 ayat (2) huruf b tadi ditujukan kepada pengurus bank (dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank), maka Pasal 50

²¹⁸ Sutan Remy Sjahdeini, *Ketentuan-Ketentuan...*, *Op. Cit.*, hal. 13.

²¹⁹ *Ibid.*, hal. 12.

²²⁰ Lihat Pasal 50 dan Pasal 50A Undang-Undang Perbankan.

subjek pelakunya ditujukan kepada pihak terafiliasi.²²¹ Sedangkan untuk Pasal 50A ditujukan kepada pemegang saham yang “dengan sengaja menyuruh” pengurus bank sehingga “mengakibatkan bank” melakukan perbuatan dimaksud. Jadi di sini unsur *criminal act*-nya terwujud pada perbuatan bank yang melakukan kejahatan dimaksud sebagai akibat pengurusnya “disuruh” oleh pemegang saham.

Penyalahgunaan BLBI yang dilakukan oleh bank selain melanggar ketentuan mengenai BMPK dalam Undang-Undang Perbankan, juga merupakan tindak pidana korupsi (di bidang perbankan). Korupsi pada dasarnya merupakan perbuatan “...secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara ...”²²² Hanya saja perlu digarisbawahi bahwa penerapan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi²²³ terhadap kejahatan di bidang perbankan ini haruslah selektif, dalam arti dilihat secara kasuistis karena tidak semua kejahatan di bidang perbankan dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Dalam hal ini penulis sependapat dengan yang dikemukakan M. Nur Harun sebagai berikut²²⁴ :

“Khusus untuk tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara (pasal 1 ayat (1) a dan b), perlu dilihat apakah tindak pidana yang terjadi di bank merugikan keuangan negara atau tidak. Seperti diketahui bahwa modal bank pemerintah tersebut berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, sedangkan modal bank swasta bukan berasal dari kekayaan negara. Kalau tindak pidana korupsi terjadi pada bank swasta, harus dilihat terlebih dahulu apakah ada unsur keuangan negara, misalnya unsur kredit likuiditas atau kredit program yang dananya berasal dari pemerintah yang disalahgunakan...”

Berdasarkan uraian di atas maka penyalahgunaan dana BLBI yang “berpotensi merugikan keuangan negara” dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi,

²²¹ Pengertian pihak terafiliasi dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Perbankan.

²²² Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang No.31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No.20 Tahun 2001). Bandingkan dengan perumusan pasal 1 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 yang telah dicabut.

²²³ Penyalahgunaan BLBI terjadi pada tahun 1997-1998 sehingga berdasarkan waktu kejadian (*tempus delictie*) yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971.

²²⁴ M. Nur Harun, “Peratoran Perundang-undangan yang Berkaitan dengan Tindak Pidana Kerah Putih di Bidang perbankan”, dalam *Pertemuan Ilmiah tentang Kejahatan Kerah Putih dan Perkembangan IPTEK* (Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1995), hal. 39.

mengingat dana BLBI seluruhnya berasal dari keuangan negara, dalam hal ini Bank Indonesia yang dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral,²²⁵ ditetapkan sebagai “Pemegang Kas Pemerintah”.²²⁶

Kebijakan hukum pidana dalam menerapkan ketentuan Undang-Undang Perbankan (sebagai tindak pidana perbankan) ataupun dengan ketentuan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (sebagai tindak pidana korupsi di bidang perbankan) terhadap penyalahgunaan dana BLBI ini sepenuhnya tergantung kepada aparat penegak hukum sebagai pihak yang bertugas mengaplikasikan garis kebijakan hukum pidana yang terdapat pada ketentuan perundang-undangan pidana tersebut.²²⁷ Pada kenyataannya sebagian besar kasus kejahatan penyalahgunaan dana BLBI ini diperiksa dan dituntut dengan dakwaan korupsi,²²⁸ sehingga ada yang berpendapat bahwa korupsi merupakan dakwaan yang paling umum yang dipergunakan untuk menjaring kejahatan *white collar crime*.²²⁹

Sebenarnya penyalahgunaan BLBI sebagai suatu kejahatan di bidang perbankan ini tidak saja termasuk dalam lingkup kejahatan kerah putih (*white collar crime*), namun lebih dari itu dapat disebut sebagai kejahatan korporasi (*corporate crime*). Hal ini dikarenakan tindakan penyalahgunaan BLBI yang dilakukan oleh bank (melalui perbuatan pengurus maupun pemiliknya/pemegang saham mayoritas) telah menyalahgunakan kepercayaan yang diberikan publik dan akibat dari perbuatan tersebut telah menimbulkan dampak yang cukup negatif

²²⁵ Undang-Undang Nomor 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral saat ini telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 dan kemudian diubah lagi (perubahan kedua) dengan Perpu Nomor 2 Tahun 2008.

²²⁶ Soehandjono, *Bank Indonesia dalam Kasus BLBI* (Jakarta : Soehandjono & Associates, 2002), hal. 19.

²²⁷ Perundang-undang pidana itu pada dasarnya merupakan penegakan hukum *in abstracto* yang akan diwujudkan dalam penegakan hukum *in concreto*. Lihat Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori...*, *Op. Cit.*, hal. 197.

²²⁸ Hampir sebagian besar kasus penyalahgunaan dana BLBI ditangani oleh Kejaksaan Agung sehingga dituntut dengan dakwaan korupsi, misalnya terhadap Samadikun Hartono (pemilik sekaligus Komisaris Utama Bank Modern) yang dalam putusan kasasi MA dinyatakan bersalah melakukan korupsi yang merugikan keuangan negara dan dihukum empat tahun penjara. Penggunaan dakwaan korupsi lebih disebabkan karena Kejaksaan tidak mempunyai kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana perbankan sehingga *policy* yang diambil adalah dengan mengkonstruksikannya sebagai tindak pidana korupsi di bidang perbankan.

²²⁹ Mardjono Reksodiputro, “Kejahatan Korporasi...”, *Loc. Cit.*

terhadap perekonomian negara.²³⁰ Dengan demikian penulis sependapat dengan I.S. Susanto yang menyatakan bahwa kejahatan di bidang perbankan mengarah pada tindak pidana yang dilakukan oleh bank untuk mencapai tujuannya (*crimes for corporation*), dan termasuk dalam lingkup korporasi jahat (*criminal corporation*),²³¹ sehingga sudah sepatutnya terhadap bank sebagai korporasi harus pula dimintai pertanggungjawaban pidana.

Kejahatan korporasi sebagaimana yang dikemukakan di atas memang masih merupakan konsepsi yang bersifat kriminologis, karena dalam perspektif yuridis untuk dapat mengkonstruksikan perbuatan yang dilakukan pengurus maupun pemilik bank (pemegang saham mayoritas) sebagai kejahatan (tindak pidana) yang dilakukan oleh korporasi tentunya harus melihat pada ketentuan hukum positif yang mengatur mengenai hal tersebut. Dengan perkataan lain kebijakan hukum pidana mengenai pertanggungjawaban pidana (*criminal liability*) serta sanksi pemidanaan (*punishment*) terhadap bank sebagai pelaku kejahatan penyalahgunaan BLBI ini harus tercantum dalam perundang-undangan nasional, khususnya Undang-Undang tentang Perbankan.

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, penyalahgunaan BLBI ini merupakan kejahatan di bidang perbankan berupa pelanggaran ketentuan mengenai BMPK yang terdapat pada Pasal 11 Undang-Undang Perbankan maupun peraturan pelaksanaannya. Jika kita perhatikan Undang-Undang Perbankan (Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998), ternyata tidak ada satu pasal pun yang menyatakan "bank sebagai subjek hukum yang dapat dipertanggungjawabkan" berdasarkan hukum pidana. Memang dalam beberapa pasal Undang-Undang Perbankan menyebut larangan bank untuk melakukan tindakan tertentu, misalnya "Bank dilarang memberikan keterangan

²³⁰ Kejahatan korporasi (*corporate crime*) selain memenuhi unsur "*a crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation*" (yang dikemukakan Sutherland), maka perbuatan tersebut harus dilakukan dalam rangka *big business*, dan telah menyalahgunakan kepercayaan masyarakat (*in violation of (public) trust*). Lihat Mardjono Reksodiputro, Bunga Rampai..., *Op. Cit.*, hal. 139 -- 140.

²³¹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Laporan Akhir Penelitian Masalah-Masalah Hukum Kejahatan Perbankan* (Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1992), hal. 19.

mengenai...”,²³² atau menyebutkan kewajiban yang harus dilakukan bank, misalnya “Bank wajib menjamin dana masyarakat yang disimpan...”.²³³ Akan tetapi jika perbuatan itu dilanggar bank maka pertanggungjawaban pidana hanya ditujukan kepada pengurus bank (anggota dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank),²³⁴ pihak terafiliasi²³⁵ ataupun pemegang saham.²³⁶ Dengan demikian jika dihubungkan dengan sistem tentang “kedudukan sebagai pembuat dan sifat pertanggungjawaban pidana dari korporasi”,²³⁷ maka Undang-Undang Perbankan secara implisit telah mengakui eksistensi bank sebagai subjek tindak pidana, hanya saja pertanggungjawaban pidana masih ditujukan kepada pengurusnya.²³⁸

Adapun pengertian pengurus ini dalam Undang-Undang Perbankan telah mengalami perluasan dengan adanya ketentuan mengenai pihak terafiliasi. Pengertian pihak terafiliasi adalah pihak yang mempunyai hubungan dengan kegiatan serta pengelolaan usaha jasa pelayanan yang diberikan oleh bank, sehingga meliputi²³⁹ :

- a. Anggota dewan komisaris, pengawas, direksi atau kuasanya, pejabat, atau karyawan bank;
- b. Anggota pengurus, pengawas, pengelola atau kuasanya, pejabat, atau karyawan bank, khusus bagi bank yang berbentuk badan hukum koperasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Pihak yang memberikan jasanya kepada bank, antara lain akuntan publik, penilai, konsultan hukum dan konsultan lainnya;
- d. Pihak yang menurut penilaian Bank Indonesia turut serta mempengaruhi pengelolaan bank, antara lain pemegang saham dan keluarganya, keluarga komisaris, keluarga pengawas, keluarga direksi, keluarga pengurus.

Kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam Undang-Undang Perbankan yang membebaskan pertanggungjawaban pidana hanya kepada pengurus bank (korporasi) ternyata tidak jauh berbeda dengan apa yang dianut KUHP. Hal ini dapat ditelusuri melalui ketentuan Pasal 59 KUHP, yang dalam perkembangannya

²³² Lihat Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Perbankan.

²³³ Lihat Pasal 37B ayat (1) Undang-Undang Perbankan.

²³⁴ Pasal 47 ayat (2), 47A, 48 ayat (1), 49 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Perbankan.

²³⁵ Pasal 47 ayat (2), 50 Undang-Undang Perbankan.

²³⁶ Pasal 50A Undang-Undang Perbankan.

²³⁷ Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan...*, *Op. Cit.*, hal. 72.

²³⁸ Dwidja Priyatno, *Kebijakan Legislasi tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia* (Bandung : Utomo, 2004), hal. 165.

²³⁹ Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998. Semula dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992, pengertian pihak terafiliasi terdapat pada pasal 1 angka 15.

harus ditafsirkan bahwa korporasi dapat menjadi pelaku (*dader*) namun pertanggungjawaban tetap berada pada pengurusnya.²⁴⁰

Akibat dari sistem “pertanggungjawaban pidana” yang dianut Undang-Undang Perbankan (maupun KUHP) ini membawa konsekuensi yuridis terhadap kasus penyalahgunaan BLBI, di mana bank (korporasi) sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan tidak dapat dijatuhi pidana dengan Undang-Undang Perbankan (Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998). Demikian pula halnya dengan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971) yang belum mengenal korporasi sebagai pelaku tindak pidana.²⁴¹

Sebenarnya eksistensi korporasi sebagai pelaku yang dapat dibebankan pertanggungjawaban pidana telah dikenal dalam perundang-undangan kita sejak tahun 1955. Ketentuan ini dapat dilihat melalui pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Drt. 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pengadilan Tindak Pidana Ekonomi (dikenal dengan UUTPE), yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Jika suatu tindak pidana ekonomi dilakukan oleh atau atas nama suatu badan hukum, suatu perseroan, suatu perserikatan yang lainnya atau suatu yayasan, maka tuntutan pidana dilakukan dan hukuman pidana serta tindakan tata tertib dijatuhkan, baik terhadap badan hukum, perseroan, perserikatan yang lainnya atau suatu yayasan itu, baik terhadap mereka yang memberi perintah melakukan tindak pidana ekonomi itu atau yang bertindak sebagai pemimpin dalam perbuatan atau kelalaian itu, maupun kedua-duanya.

Penyalahgunaan BLBI sebagai kejahatan di bidang perbankan, sehingga pada dasarnya merupakan bagian dari lingkup kejahatan ekonomi (*economic crimes*). Akan tetapi untuk memidanakan bank (sebagai korporasi) dengan menggunakan UUTPE ini juga terganjal oleh hambatan yuridis yakni ketentuan pasal 1 huruf c UUTPE yang terlebih dahulu mengharuskan kepada lembaga legislatif (pembuat undang-undang) menjadikan sesuatu perbuatan menjadi tindak pidana ekonomi, sedangkan dalam Undang-Undang Perbankan tidak terdapat satu

²⁴⁰ Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan...*, *Op. Cit.*, hal. 94 dan hal. 99.

²⁴¹ Lihat catatatan kaki Nomor 223.

pasal pun yang menyatakan tindak pidana perbankan sebagai tindak pidana ekonomi yang masuk dalam lingkup UUTPE.²⁴²

Sehubungan dengan tidak dapat dipertanggungjawabkannya bank (sebagai korporasi) terhadap kejahatan penyalahgunaan BLBI maka secara otomatis terhadap bank juga tidak dapat dijatuhi sanksi pidana. Meskipun bank tidak dapat dipertanggungjawabkan secara pidana, namun dalam Undang-Undang Perbankan masih dimungkinkan terhadap bank tersebut dikenai sanksi administratif, sebagaimana bunyi ketentuan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagai berikut :

Dengan tidak mengurangi ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47, Pasal 48 ayat (1), dan Pasal 49 Bank Indonesia dapat menetapkan sanksi administratif kepada bank yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini atau menyampaikan pertimbangan kepada Menteri untuk mencabut izin usaha bank yang bersangkutan.²⁴³

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan sebagaimana yang terdapat pada Undang-Undang tentang Perbankan lebih ditujukan kepada pengurus bank (yang diperluas hingga mencakup pihak terafiliasi), sedangkan terhadap banknya (korporasi) adalah berwujud pada kebijakan yang sifatnya non penal (sanksi administratif).

B. Kebijakan Hukum Pidana Berkaitan Dengan Pemberian Release And Discharge

Pembahasan pada bab sebelumnya telah menguraikan mengenai penyalahgunaan dana BLBI oleh bank penerimanya sebagai suatu kejahatan di bidang perbankan (baik ditinjau dari perspektif kriminologis maupun yuridis). Kebijakan hukum pidana yang terdapat pada hukum positif yang berlaku (pada

²⁴² Jauh sebelum terjadinya kasus penyalahgunaan BLBI, pernah ada wacana untuk memasukkan tindak pidana di bidang perbankan sebagai Tindak Pidana Ekonomi (UUTPE) dengan salah satu pertimbangan adalah untuk memidanakan bank sebagai korporasi. Lihat Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan...*, *Op. Cit.*, hal. 62 dan hal. 77.

²⁴³ Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 mengubah ketentuan Pasal 52 menjadi tiga ayat, di mana pada ayat (2) merinci jenis sanksi administratif yang meliputi antara lain denda uang, teguran tertulis, penurunan tingkat kesehatan bank, tarangan turut serta dalam kegiatan kliring, maupun pembekuan kegiatan usaha bank.

saat itu) terhadap pelaku kejahatan tersebut telah mengkualifikasikannya sebagai tindak pidana perbankan (maupun korupsi), hanya saja pertanggungjawaban pidana tidak dapat dibebankan kepada bank sebagai korporasi namun masih ditujukan kepada pengurusnya.

Pengertian pengurus tersebut kemudian diperluas (terlebih dengan adanya ketentuan mengenai pihak terafiliasi bank) sehingga tidak saja mencakup para *corporate executive* (direksi dan komisaris bank), tetapi juga meliputi para pemilik bank (pemegang saham mayoritas) sebagai *directing mind* yang secara faktual merupakan pengendali kebijakan bank sebagai korporasi.²⁴⁴ Menurut penulis hal ini dapat dibuktikan dengan adanya pelanggaran BMPK (Pasal 11 jo Pasal 49 ayat (2) huruf b Undang-Undang Perbankan) terhadap kredit yang diberikan kepada perusahaan-perusahaan yang termasuk dalam grup usaha dari pemegang saham yang bersangkutan.²⁴⁵

Apabila dihubungkan dengan *corporate crime*, keberadaan para pemegang saham sebagai peran kunci dalam operasional bank telah mempertegas kedudukan korporasi sebagai "... a sociological organization and a political instrument, an economic force and a judicial person."²⁴⁶ Dalam hal ini penulis sependapat dengan Remy Sjahdeini yang mengatakan terjadinya pelanggaran BMPK lebih disebabkan karena tekanan pemegang saham pengendali terhadap direksi bank.²⁴⁷ Oleh sebab itu secara formal yuridis penuntutan pidana juga harus dilakukan kepada mereka sebagai *actor intellectualis* yang memimpin atau memberi perintah untuk perbuatan korporasi tersebut.²⁴⁸

Penuntutan pidana terhadap para pemilik bank (pemegang saham) sebagai pihak yang paling bertanggungjawab dalam kejahatan penyalahgunaan BLBI apabila dilihat dari konteks kebijakan hukum pidana (*policy*), sesungguhnya

²⁴⁴ Lihat ajaran teori identifikasi, dalam Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban... , Op. Cit.*, hal. 104 – 105.

²⁴⁵ BPK-RI, *Loc. Cit.* Lihat juga dalam Sutan Remy Sjahdeini, "Jadi Bankir, ya Bankir Saja". *Loc. Cit.*

²⁴⁶ Marshall B. Clinard and Peter C. Yeager, *Op. Cit.*, hal. 24.

²⁴⁷ Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban... , Loc. Cit.*

²⁴⁸ Lihat ajaran mengenai pertanggungjawaban pidana terhadap mereka yang memimpin atau memberi perintah (*feitelijke leidinggever en opdrachtgever*) dalam Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai... , Op. Cit.*, hal. 138. Juga dalam Jan Rammelink, *Op. Cit.*, hal. 110 – 112.

merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).²⁴⁹ Akan tetapi harus dipahami penegakan hukum pidana sebenarnya hanya sebagian (sub sistem) dari keseluruhan kebijakan penegakan hukum, karena masih terdapat upaya penegakan hukum perdata dan upaya penegakan hukum administrasi,²⁵⁰ terlebih terhadap kasus BLBI yang mempunyai ketiga aspek hukum tersebut.

Aspek hukum perdata BLBI dapat dilihat dari penyahuran Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) kepada sejumlah bank yang pada awalnya dimaksudkan sebagai bantuan pemberian jaminan pembayaran atas kewajiban bank-bank umum kepada deposan dan kreditor, akibat terjadinya *rush*.²⁵¹ Dengan demikian secara yuridis-normatif (dalam konteks hukum perdata) BLBI merupakan kredit atau pinjaman (utang) yang harus dikembalikan atau dilunasi bank kepada pemerintah. Sementara aspek hukum administrasi BLBI tercermin dari kebijakan pemerintah (*legal policy*) dalam menerapkan berbagai tindakan administratif terhadap bank penerima BLBI tersebut.²⁵² Adapun kemudian dalam praktiknya BLBI ternyata telah disalahgunakan oleh bank penerima "bantuan", yang dalam hal ini melalui perbuatan para pemegang saham (pemilik bank) untuk kepentingan pribadi dengan melanggar BMPK,²⁵³ maka aspek pidana BLBI adalah sebagai pelanggaran hukum pidana (*against the criminal law*) yang sudah barang tentu harus diikuti proses penegakan hukum pidana (*law enforcement*) sebagai konsekuensi logisnya.²⁵⁴

Law enforcement policy terhadap ketiga aspek hukum tersebut pada dasarnya harus dijalankan (sesuai dengan tujuannya masing-masing) dengan konsekuensi tidak boleh bertentangan bahkan sebaliknya harus saling mendukung

²⁴⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan...*, *Loc. Cit.* Lihat juga Peter G. Hoefnagels, *Op. Cit.*, hal. 56 – 57.

²⁵⁰ Muladi, *Hak Asasi Manusia...*, *Loc. Cit.*

²⁵¹ Andi M. Asrun dan A. Ahsin Thohari, *BLBI : Perspektif Hukum, Politik Dan Ekonomi* (Jakarta : Judicial Watch Indonesia (JWI), Januari 2003), hal. 4.

²⁵² Berbagai tindakan administratif yang diambil pemerintah (Bank Indonesia) terhadap bank penerima BLBI antara lain mengambil alih saham bank (*take over*) sebagai penyertaan modal pemerintah, membekukan izin kegiatan usaha/operasional bank, maupun melikuidasi bank. Menurut penulis tindakan administratif pada konteks ini harus dibedakan dengan sanksi administratif (Pasal 52 Undang-Undang Perbankan), karena tindakan ini dilakukan dalam rangka penyehatan bank (Pasal 37 Undang-Undang Perbankan) dan bukan karena bank dianggap telah melakukan pelanggaran ketentuan administratif di bidang perbankan.

²⁵³ Andi M. Asrun dan A. Ahsin Thohari, *Op. Cit.*, hal. 31.

²⁵⁴ *Ibid.*, hal. 4.

satu sama lain.²⁵⁵ Akan tetapi pada kenyataannya kebijakan yang diambil pemerintah justru menimbulkan friksi atau benturan antara ketiga aspek hukum tersebut, di mana terlihat pada penyelesaian di luar persidangan (*out of court settlement*) yang diikuti dengan pemberian *Release and Discharge* kepada mantan pemilik atau pemegang saham pengendali bank penerima BLBI. Mereka ini pada satu sisi mempunyai tanggungjawab utang BLBI kepada negara, sedangkan pada sisi lainnya adalah sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan (bertanggungjawab dalam kapasitasnya sebagai *directing mind* dari korporasi bank). Kebijakan pemberian *Release and Discharge* ini selanjutnya akan membawa konsekuensi yuridis pada kebijakan (penegakan) hukum pidana terhadap para pelaku kejahatan di bidang perbankan tersebut.

Istilah *Release and Discharge* merupakan salah satu klausula yang termuat dalam perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS) yang berbentuk MSAA (*Master of Settlement and Acquisition Agreement*) dan MRNIA (*Master of Refinancing and Note Issuance Agreement*). Perjanjian tersebut ditandatangani antara Badan Penyehatan Perbankan Nasional (yang mewakili pemerintah) dengan pemegang saham pengendali bank penerima BLBI di mana pada perjanjian itu secara yuridis telah mengalihkan tanggungjawab utang bank menjadi utang pribadi pemegang saham (perubahan status debitur/obligor).²⁵⁶ Jadi konteks *release and discharge* sesungguhnya adalah berkaitan dengan aspek perdata BLBI yakni upaya penyelesaian utang bank kepada pemerintah Cq. Bank Indonesia yang telah mengucurkan BLBI.

Pranata *Release and Discharge* sendiri tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia yang merupakan sistem hukum *civil law*, tetapi merupakan pranata yang terdapat pada sistem hukum *common law*.²⁵⁷ Adapun *release and discharge* yang termuat pada dokumen perjanjian MSAA (maupun MRNIA) pada intinya

²⁵⁵ Muladi, *Kapita Selekta...*, *Op. Cit.*, hal. 41.

²⁵⁶ Komisi Hukum Nasional, *Kebijakan Reformasi Hukum (Suatu Rekomendasi)* (Jakarta : Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, 2003), hal. 46.

²⁵⁷ Sebenarnya dalam sistem hukum *common law*, pranata *release and discharge* juga dipergunakan dalam konteks hubungan perdata. Lihat definisi *release* dan definisi *discharge* dalam Bryan A. Garner (Ed.), *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition (Dallas, Texas : West Group, 1999). Sementara dalam konteks hukum pidana yang dikenal pada beberapa negara bagian di Amerika Serikat adalah *Release Dismissal Agreement* (perjanjian pelepasan penghapusan) antara jaksa penuntut umum dengan terdakwa. Lihat Andrea Wyatt, "Release Dismissal Agreement Validity" dalam *Villanova Law Review* (Villanova University, 1994), hal. 111.

menetapkan bahwa BPPN, Menteri Keuangan, dan pemerintah tidak akan menuntut secara pidana kepada pemegang saham pengendali (PSP) bank dan pengurus serta karyawan bank apabila telah diterima pembayaran atau pelunasan utang dari PSP bank, yang berbunyi sebagai berikut²⁵⁸ :

“... BPPN and the Minister of Finance of the Government of the Republic of Indonesia, representing the Government of the Republic Indonesia, hereby acknowledge and agree that they will not commence or prosecute any legal action or enforce any legal right that the Minister of Finance, BPPN or the Government of the Republic of Indonesia may have against ...in respect of any matters related to any statutory and regulatory legal lending limit violations related to the Shareholder Loans (as defined in the Master Agreement) or any matter related to the Liquidity Support (as defined in the Master Agreement).”

Jadi pada intinya pengertian *“release and discharge”* diartikan sebagai suatu pernyataan (dari pemerintah) bahwa tagihan BLBI menjadi lunas dan selanjutnya pemerintah tidak akan melakukan tuntutan pidana atas pelanggaran yang dilakukan oleh bank serta *me-release* semua jaminan yang sebelumnya diikat untuk BLBI. Dengan perkataan lain maksud dan tujuan pencantuman klausula *release and discharge* yang terkandung dalam MSAA/MRNIA adalah rangka penyelesaian utang BLBI dengan pembebasan dari semua tuntutan hukum, termasuk aspek pidananya. Kesepakatan ini dapat dianggap sebagai maksud baik pemerintah (yang dalam hal ini diwakili BPPN) dalam mencari solusi penyelesaian utang BLBI dengan cara mengesampingkan aspek pidana dengan harapan bahwa PSP bank penerima BLBI (selaku obligor) mau membayar utang BLBI tersebut kepada pemerintah.

Apabila kita kaitkan dengan kebijakan hukum pidana sebagai bagian dari kebijakan integral, maka klausula yang tertuang dalam perjanjian tersebut menurut penulis belumlah dapat dikatakan sebagai suatu politik hukum (*legal policy*) yang dapat mempengaruhi arah kebijakan hukum pidana, khususnya pada tahap aplikasi (penegakan hukum). Hal ini selain dikarenakan bertentangan dengan kebijakan hukum pidana yang terdapat dalam perundang-undangan

²⁵⁸ Dokumen MSAA antara BPPN dengan Samsul Nursalim (BDNI). Adapun perjanjian MSAA atau MRNIA antara BPPN dengan pemegang saham pengendali bank lainnya, meski substansinya berbeda namun khusus mengenai pasal *“release and discharge”* ini pada pokoknya sama.

(hukum positif) yang berlaku,²⁵⁹ juga karena tidak ada dasar hukum yang dapat melegitimasi perjanjian tersebut,²⁶⁰ mengingat dalam sistem hukum kita masalah pidana tidak dapat diperjanjikan (meskipun dalam hal ini BPPN mewakili pemerintah menjadi pihak dalam perjanjian tersebut). Apalagi dalam perjanjian MSAA/MRNIA juga terdapat klausula yang menyatakan bahwa sebagai syarat sahnya perjanjian tersebut antara lain harus ditandatangani oleh Jaksa Agung. “...to the extent that the Attorney General acknowledges or ratifies this Agreement in writing by signing the signature page here of or otherwise”, akan tetapi kenyataannya Jaksa Agung (pada waktu itu dijabat oleh Andi M. Galib) tidak pernah menandatangani dokumen MSAA/MRNIA.²⁶¹

Dengan demikian apabila dilihat dari sudut pandang kebijakan hukum pidana maka segala tindakan administrasi maupun perdata tidak mengurangi kemungkinan pelaku kejahatan tersebut untuk dapat dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana.²⁶² Penulis sependapat dengan Romli Atmasasmita yang mengatakan bahwa aspek hukum pidana sepanjang dimuat dalam ketentuan perundang-undangan di bidang keuangan dan perbankan membuatnya semakin dominan dibandingkan dengan aspek hukum administrasi dan hukum perdata yang diatur di dalam undang-undang tersebut.²⁶³

Pada perkembangan selanjutnya pranata *release and discharge* yang semula hanya tercantum dalam klausula perjanjian MSAA/MRNIA akhirnya mendapatkan legitimasi dengan diterbitkannya sejumlah peraturan perundang-

²⁵⁹ Hukum pidana kita juga mengenal adanya penyelesaian perkara di luar pengadilan, misalnya lembaga “*transaksi*” (KUHP), atau “*Schikking*” (UUTPE). Namun penyelesaian ini hanya dapat diterapkan pada tindak pidana pelanggaran yang diancam dengan pidana denda dan tidak terhadap tindak pidana kejahatan. Lihat Jan Rummelink, *Op. Cit.*, hal. 442. dan Andi Hamzah, *Op. Cit.*, hal. 40 – 41. Sedangkan pada Undang-Undang Perbankan maupun Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ketentuan yang demikian tidak ada sehingga tidak dimungkinkan upaya semacam itu.

²⁶⁰ Pada saat ditandatangani dokumen MSAA/MRNIA tersebut belum ada dasar hukum (peraturan perundang-undang) yang dapat melegitimasi sahnya klausula *release and discharge*. Terlebih BPPN juga bukanlah instansi penegak hukum yang dapat mengadakan perdamaian dalam kasus pidana. Jadi perjanjian tersebut semata-mata dalam skema bisnis (perdata). Lihat Munarman, “Korupsi BLBI” dalam *Seputar Indonesia* (6 Maret 2008).

²⁶¹ Kwik Kian Gie, “R&D, Apa Artinya Pelunasan dan Pembebasan” dalam *Kompas* (10 Desember 2002).

²⁶² Dalam Buku III KUH Perdata (BW) dalam Pasal 1381 dikatakan bahwa perikatan hapus karena pembayaran, tetapi pembayaran tidak menghilangkan tanggung jawab dalam lapangan hukum pidana. Kemudian, dalam Pasal 1853 menentukan bahwa perdamaian tidak dapat menghalangi kejahatan untuk menuntut perkara pidananya. Lihat R. Subekti dan R. Tjitrosudibio. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek* (Jakarta : Pradnya Paramita, 1984).

²⁶³ Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum...*, *Op. Cit.*, hal. 48.

undangan yang secara formal yuridis mempertegas eksistensi *release and discharge* ini. Namun apabila ditinjau dari perspektif kebijakan hukum pidana maka yang paling signifikan pengaruhnya terhadap penegakan hukum pidana adalah dengan diterbitkannya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 8 Tahun 2002 tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitur Yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya atau Tindakan Hukum Kepada Debitur Yang Tidak Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham pada tanggal 30 Desember 2002.

Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 dapat dikatakan merupakan perwujudan dari politik hukum (*legal policy*) yang dijalankan pemerintah dengan maksud untuk melaksanakan :

1. TAP MPR RI Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002,
2. TAP MPR RI Nomor X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2001, yang memerintahkan agar pemerintah konsisten terhadap kesepakatan penyelesaian utang para konglomerat melalui mekanisme MSAA (perjanjian penyelesaian BLBI dengan jaminan aset).
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional, yang menuntut pemerintah memberikan intensif kepada para obligor yang kooperatif.

Berkaitan dengan kebijakan hukum pidana (*penal policy*) terhadap kejahatan penyalahgunaan BLBI maka ketentuan yang terdapat pada Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 ini secara jelas memberikan arah garis kebijakan penegakan hukum pidana (karena Inpres ini ditujukan juga antara lain kepada Jaksa Agung dan Kapolri), yang pada pokoknya menegaskan bahwa:

1. Debitur yang telah melakukan penyelesaian akan diberikan bukti penyelesaian berupa pelepasan dan pembebasan (*release and discharge*)

dalam rangka jaminan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam perjanjian.

2. Debitur yang sedang melakukan penyelesaian diberi kesempatan untuk secepatnya menyelesaikan utangnya. Adapun debitur yang tidak atau tidak bersedia menyelesaikan sampai dengan berakhirnya batas waktu yang telah ditentukan akan diambil tindakan hukum yang tegas dan konkret.
3. Dalam rangka memberikan kepastian hukum dari aspek pidana, maka pada kasus yang masih dalam tahap penyelidikan, penyidikan, dan atau penuntutan oleh instansi penegak hukum, sekaligus juga dilakukan proses penghentian aspek pidananya. Bukti penyelesaian berupa pelepasan dan pembebasan (*release and discharge*) akan dilakukan oleh BPPN setelah mendapat persetujuan dari Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) dan Meneg BUMN.

Konsekuensi yuridis dari diberlakukannya Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 tersebut membawa perubahan arah kebijakan penegakan hukum terhadap para pelaku kejahatan di bidang perbankan (pemegang saham bank yang kini menjadi obligor). Kebijakan hukum pidana yang semula terkandung dalam Undang-Undang Perbankan (Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992) maupun Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang nomor 3 tahun 1971) sama sekali tidak mengatur adanya upaya "perdamaian" sehingga proses pidana (penuntutan) harus tetap dilaksanakan, namun kini dengan adanya Inpres tersebut dapat dikesampingkan atau "ditunda" dengan memberikan kesempatan kepada para pelaku kejahatan di bidang perbankan tersebut menyelesaikan kewajiban aspek perdata terlebih dahulu.

Dengan demikian apabila dilihat dari perspektif hukum pidana sebagaimana dijabarkan oleh Packer, maka dalam hal ini bukan tindak pidananya (*crime*) yang dihilangkan, akan tetapi pertanggungjawaban pidananya (*criminal liability*) yang dihapuskan sehingga sanksi pidana (*punishment*) tidak dapat dijatuhkan. Jadi merupakan dasar penghapusan tuntutan pidana di luar KUHP.²⁶⁴

²⁶⁴ Dasar penghapusan tuntutan pidana dalam KUHP meliputi *ne bis in idem* (Pasal 76), terdakwa meninggal dunia (Pasal 77), daluarsa (Pasal 78), dan transaksi atau pembayaran denda terhadap tindak pidana pelanggaran yang diancam dengan denda saja (Pasal 82).

Sedangkan apabila dilihat dari sudut pandang politik kriminal (*criminal policy*) maka Inpres Nomor 8 tahun 2002 ini merupakan upaya mendayagunakan sarana non penal dalam hal penanggulangan kejahatan (di bidang perbankan). Sebagaimana dikatakan Sudarto bahwa hukum pidana apabila hendak dilibatkan dalam penanggulangan kejahatan maka harus dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal (*social defence planning*) dan ini pun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.²⁶⁵ Perwujudan rencana pembangunan nasional pada saat dikeluarkannya Inpres Nomor 8 Tahun 2002 terdapat pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas), yang mana pada bagian Program Penyelesaian dan Pemantauan Utang Perusahaan, dinyatakan bahwa²⁶⁶:

“...debitur-debitur yang melanggar hukum harus diproses secara hukum dan proses penyelesaian utangnya tetap dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Debitur yang kooperatif dapat diberikan insentif, sedangkan debitur yang tidak kooperatif ditetapkan penalti atau sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.”

Dengan demikian substansi Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 tersebut adalah penjabaran dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas), sehingga merupakan suatu kebijakan pemerintah atau seperti yang dikatakan Sudarto sebagai bagian dari kebijakan integral pembangunan nasional.²⁶⁷

Secara yuridis adanya kebijakan “*release and discharge*” yang tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 tersebut telah mereduksi peran hukum pidana sebagai sarana dalam menanggulangi kejahatan sehingga ada pendapat yang mengatakan bahwa kebijakan tersebut merupakan implementasi dari kebijakan sesaat dalam rangka memfasilitasi kepentingan pelaku

²⁶⁵ Sudarto, Hukum dan..., *Loc. Cit.*

²⁶⁶ Lampiran 3.4.2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas).

²⁶⁷ Putusan Mahkamah Agung Nomor 06G/HUM/2003 tanggal 30 Desember 2003 memutuskan menolak gugatan uji materil (*judicial review*) yang diajukan oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) dan Indonesia Corruption Watch (ICW) terhadap Inpres Nomor 8 tahun 2002, dengan pertimbangan putusan yang pada pokoknya menyatakan bahwa Inpres Nomor 8 tahun 2002 merupakan kebijakan presiden (*beleid regels*) yang tidak termasuk hak uji materil sehingga tidak dapat dijadikan objek sengketa *judicial review*.

(konglomerat).²⁶⁸ Pandangan sebaliknya justru melihat tidak merupakan penyimpangan dari asas-asas hukum yang berlaku, bahkan merupakan cara penerapan hukum yang terbaik bagi yang bersangkutan.²⁶⁹ Menurut penulis kedua pendapat tersebut ada benarnya, tergantung dari sudut mana kita memandang hal tersebut, apakah dari substansi yang dirasakan “tidak adil” atautkah dari formal yuridis yang melihatnya sebagai kebijakan integral negara. Alasan penulis ini didasari pandangan yang melihat hukum sebagai produk kebijakan (*policy*), karena jika dilihat dari konteks kebijakan (*policy*) hukum sesungguhnya merupakan produk politik, di mana hukum sebagai *dependent variable* (variabel terpengaruh) tidak dapat dipandang hanya sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan bukan tidak mungkin dipengaruhi oleh politik sebagai *independent variable* (variabel berpengaruh), baik dalam perumusan materi maupun dalam implementasi dan penegakannya.²⁷⁰

Pelaksanaan dari kebijakan hukum pidana dikaitkan dengan adanya Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 mengenai kebijakan “*release and discharge*” tersebut adalah dengan cara mengesampingkan perkara tindak pidana (*deponir*) yang ada kaitannya dengan penyalahgunaan BLBI manakala obligor BLBI bersikap kooperatif dalam pengembalian utangnya. Artinya, para pelaku kejahatan penyalahgunaan dana BLBI yang secara faktual meskipun telah memenuhi rumusan hukum pidana akan dibebaskan dari pertanggungjawaban (tuntutan) pidana atas kejahatan (tindak pidana) yang telah dilakukannya jika yang bersangkutan melunasi utangnya. Sebaliknya apabila penerima BLBI bersikap non-kooperatif atau tidak mau melunasi utangnya maka kepada yang bersangkutan tetap dilakukan penuntutan pidana sebagai wujud pertanggungjawabannya.

Konkretisasi dari wujud pelaksanaan “*release and discharge*” adalah diterbitkannya Surat Keterangan Lunas (SKL) dari BPPN apabila telah membayar utangnya secara tunai sebesar minimum 30% dan bersedia membayar sisanya dengan sertifikat bukti kepada BPPN. Dengan SKL tersebut mereka yang telah diperiksa dalam proses penyidikan akan diberikan Surat Penghentian Penyidikan

²⁶⁸ M. Arief Amrullah, *Op. Cit.*, hal. 10-11.

²⁶⁹ Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum...*, *Op. Cit.*, hal. 48.

²⁷⁰ Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum Di Indonesia*. (Jakarta : LP3ES, 1998), hal. 1-2.

Perkara (SP3),²⁷¹ dan mereka yang tengah diproses di pengadilan dapat menjadikan SKL sebagai "*novum*" atau bukti baru yang dapat membebaskannya dari penuntutan maupun sanksi pidana.²⁷²

Berdasarkan apa yang telah dibahas ternyata menunjukkan bahwa kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan pada tahap legislasi maupun tahap aplikasi masih lemah dan cenderung berpihak kepada kepentingan korporasi. Adanya ketidakberdayaan hukum pidana terhadap pelaku kejahatan korporasi (di bidang perbankan ini) menunjukkan bahwa banyak kejahatan tersebut yang belum terjaring oleh sistem peradilan pidana, baik karena celah-celah dalam hukum pidana kita maupun karena hukum secara sadar dan tidak adil telah membak kepada kelompok-kelompok dalam masyarakat yang punya lobi kuat (*politic and economic power*).²⁷³ Dalam hal ini penulis juga sependapat dengan Sahetapy yang mengatakan sebagai berikut²⁷⁴ :

"Hukum dalam kediriannya secara inheren tidak ada sangkut pautnya dengan persoalan keadilan dan kebenaran. Hukum tidak lain dan tidak bukan hanya merupakan suatu sarana saja pada pemerintah atau dalam tangan-tangan yang berkuasa untuk mengarahkan cara berpikir dan bertindak untuk tiba di tujuan yang hendak dicapai. Dengan demikian maka hukum menjadi suatu sarana yang ampuh dalam rangka kebijakan (*policy*) untuk mencapai pelbagai tujuan penguasa, kelompok minoritas atau mayoritas yang berkuasa, dalam rangka mewujudkan cita-cita yang hendak dicapai. Dalam rangka konseptualisasi yang demikian maka hukum selalu berpihak, selalu berwarna dan oleh karena itu tidak akan ada kata "keadilan" ataupun "kebenaran" dalam makna dan hakikat yang sebenarnya, selain kata "kepastian" yang memang terpancang dalam "kamus hukum".

²⁷¹ Lihat Pasal 109 ayat (2) KUHP yang pada pokoknya menyatakan penyidik dapat menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti, atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana, atau penyidikan dihentikan demi hukum. Alasan penyidikan dihentikan demi hukum inilah yang menjadi dasar pertimbangan penyidik Kejaksaan Agung dalam menerbitkan Surat Penghentian Penyidikan Perkara (SP3) terhadap kasus-kasus (pidana) tersangka obligor BLBI yang telah memperoleh SKL (*release and discharge*).

²⁷² Pada umumnya obligor yang memperoleh SKL (*release and discharge*) kasus pidananya masih berada pada tingkat penyidikan (Kejaksaan Agung) sehingga belum dilimpahkan ke pengadilan.

²⁷³ Mardjono Reksodiputro, "Kejahatan Korporasi...", *Op. Cit.*, hal. 696.

²⁷⁴ J. E. Sahetapy dan Mardjono Reksodiputro, *Parados dalam Kriminologi* (Jakarta, Rajawali Pers, 1989), hal. 17 - 18.

C. Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Bank Sebagai Pelaku Kejahatan Di Bidang Perbankan Pada Masa Yang Akan Datang

Kejahatan di bidang perbankan sebagai bagian dari kejahatan ekonomi (*economic crimes*) merupakan salah satu bentuk kejahatan yang erat hubungannya dengan sistem atau struktur ekonomi nasional. Peran sektor perbankan yang sangat strategis dalam kegiatan perekonomian menyebabkan peraturan perundang-undangan yang ada di bidang perbankan memerlukan pembaharuan agar dapat sesuai dengan tujuan pembangunan nasional.

Salah satu usaha untuk menjaminkannya kegiatan perekonomian dan perbankan dapat berjalan sebagaimana tujuan pembangunan adalah melalui pendayagunaan ketentuan pidana dalam rangka pencegahan maupun penanggulangan berbagai perbuatan yang disebut dengan kejahatan ekonomi tersebut. Fungsionalisasi hukum pidana terhadap penanggulangan kejahatan ini selain harus memperhatikan kebijakan perlindungan sosial (*social defense policy*), juga harus memperhatikan sasaran pembangunan ekonomi yang hendak dicapai.

Saat ini telah ada Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan penjabarannya dalam Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2004 – 2009 yang merupakan landasan bagi arah kebijakan pembangunan nasional. Apabila kita cermati pada substansi pembangunan di bidang hukum, ternyata kedua peraturan perundang-undangan tersebut lebih menekankan kepada masalah penegakan hukum terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi, sedangkan masalah tindak pidana di bidang perbankan belum mendapatkan perhatian.

Dengan perkataan lain arah kebijakan hukum pidana terhadap penanggulangan kejahatan di bidang perbankan ini sebenarnya masih belum jelas. Padahal apabila kita lihat ketentuan peraturan perundangan-undangan di bidang perbankan saat ini, yakni Undang-undang tentang Perbankan (Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998) menunjukkan substansinya masih terdapat banyak kelemahan.

Salah satu kelemahan sebagaimana yang telah diuraikan adalah belum diaturnya eksistensi bank sebagai pelaku tindak pidana yang harus

dipertanggungjawabkan secara hukum bersama-sama dengan pengurus atau *directing mind* bank tersebut. Apalagi jika kita kaitkan dengan kebijakan pemberian *release and discharge* sebagai suatu pranata "baru" yang sebelumnya tidak dikenal dalam sistem hukum kita. Sebagaimana dikatakan Muladi bahwa keluaran (*output*) sistem hukum harus dikaji dengan baik, karena tidak mustahil diskresi yang ada selanjutnya dapat dievaluasi dan dijadikan masukan bagi pembaharuan hukum.²⁷⁵

Pembaharuan hukum dilihat dari pendekatan kebijakan pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya penanggulangan kejahatan sekaligus upaya memperbaharui substansi hukum (*legal substance*) dalam rangka mengefektifkan penegakan hukum.²⁷⁶ Pembaharuan hukum dalam konteks yang demikian tidak lain merupakan bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*), yang dapat diartikan sebagai usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang, dalam arti memenuhi syarat keadilan dan dayaguna.²⁷⁷

Pembahasan mengenai kebijakan hukum pidana ini tidak dapat dipisahkan dengan konsep dasar yang diatur dalam hukum pidana, yaitu meliputi tindak pidana, pertanggungjawaban pidana, serta sanksi pidana (pidanaan). Dengan demikian kebijakan legislatif atau kebijakan perundang-undangan sebagai bagian dari perencanaan dan mekanisme penanggulangan kejahatan ini meliputi²⁷⁸ :

1. Kebijakan tentang perbuatan-perbuatan terlarang apa yang akan ditanggulangi karena dipandang membahayakan atau merugikan;
2. Kebijakan tentang sanksi yang dapat dikenakan terhadap pelaku perbuatan terlarang itu dan sistem penerapannya;
3. Kebijakan tentang prosedur atau mekanisme sistem peradilan pidana dalam rangka penegakan hukum pidana.

Pembahasan pertama yang berkaitan dengan kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan ini adalah mengenai perbuatan pidana (*criminal act*), yang belum diatur dalam Undang-Undang

²⁷⁵ Muladi, Hak Asasi Manusia... , *Op. Cit.*, hal. 86.

²⁷⁶ Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan... , *Op. Cit.* , hal. 26.

²⁷⁷ Lihat Sudarto, Hukum Pidana dan... , *Op. Cit.* , hal. 93 – 94. Juga dalam Sudarto, Hukum dan... , *Op. Cit.* , hal. 153.

²⁷⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-Teori... , *Op. Cit.* , hal. 198.

Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perbankan. Hal ini berkaitan dengan proses kriminalisasi, yang dikatakan Sudarto sebagai proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana.²⁷⁹ Menurut penulis makna "orang" sebagaimana dikatakan Sudarto tersebut harus diperluas dengan "korporasi" sebagai suatu *jurisdic person*.

Untuk itu ada baiknya jika dikemukakan kembali mengenai tindak pidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perbankan, yaitu terdiri atas tujuh jenis tindak pidana yang diatur pada Bab VIII mengenai Ketentuan Pidana dan Sanksi Administratif. Ketujuh jenis tindak pidana (yang dikualifikasikan sebagai kejahatan) tersebut meliputi :

1. Kejahatan menyangkut izin usaha bank (Pasal 46 ayat 1);
2. Kejahatan berkaitan dengan rahasia bank (Pasal 47 ayat 1 dan 2);
3. Kejahatan yang berkaitan dengan kewajiban memberikan keterangan kepada pihak berwenang (Pasal 47A);
4. Kejahatan berkaitan dengan pengawasan bank oleh Bank Indonesia (Pasal 48 ayat 1);
5. Kejahatan berkaitan dengan kegiatan menjalankan usaha bank (Pasal 49 ayat 1 dan 2);
6. Kejahatan yang dilakukan oleh pihak terafiliasi bank (Pasal 50);
7. Kejahatan yang dilakukan oleh pemegang saham (Pasal 50A).

Apabila dihubungkan dengan penyalahgunaan BLBI yang dilakukan bank-bank penerimanya (sebagai suatu kejahatan), maka apa yang terdapat dalam ketentuan Bab VIII Undang-Undang Perbankan ternyata belum cukup memadai karena masih terdapat beberapa kejahatan lainnya yang belum diatur. Kejahatan tersebut merupakan kejahatan yang dilakukan oleh korporasi (*corporate crime*), jadi dalam konteks bank sebagai pelaku kejahatan. Adapun yang pertama adalah kejahatan yang menyangkut pemberian informasi tidak benar kepada masyarakat atau calon nasabah yang berkaitan dengan *window dressing*, dan yang kedua adalah kejahatan yang menyangkut praktik bank dalam bank yang

²⁷⁹ Sudarto, Hukum Pidana dan... , *Op. Cit.* , hal. 39 – 40.

menyangkut ketentuan mengenai pelanggaran batas maksimum pemberian kredit (BMPK) yang masih belum tegas.

Untuk yang pertama, yaitu kejahatan yang menyangkut pemberian informasi yang tidak benar kepada masyarakat atau calon nasabah yang dalam bahasan Inggris disebut dengan istilah *Fraudulent Misrepresentation*. Praktik pemberian keterangan yang tidak benar untuk tujuan jahat itu dilakukan dengan maksud untuk mendapatkan keuntungan, baik untuk pribadi maupun kelompok, dengan cara melanggar hukum dan secara langsung ataupun tidak langsung merugikan pihak lain.²⁸⁰ Menurut penulis perbuatan tersebut tidak saja melanggar etika bisnis yang baik (*good corporate governance*) namun juga melanggar kepercayaan masyarakat (*violation of public trust*).

Kejahatan *Fraudulent Misrepresentation* dalam kegiatan perbankan ini sangat terkait dengan *window dressing*, yaitu tindakan mengelabui masyarakat, yang pada umumnya berupa kegiatan untuk menciptakan citra yang baik di mata masyarakat dengan cara menyajikan informasi yang tidak benar.²⁸¹ Meskipun kejahatan *window dressing* ini secara materiil belum terlihat merugikan pihak manapun pada saat kejahatan itu dilakukan,²⁸² namun akibat yang ditimbulkan justru sangat negatif bahkan membawa dampak yang cukup besar terhadap perekonomian nasional. Salah satu contoh dampak yang ditimbulkan adalah runtuhnya sektor perbankan pada saat krisis moneter yang diakibatkan praktik *window dressing* yang dilakukan bank, sebagaimana Kesimpulan Hasil Audit Investigasi BPK Nomor 06/01/Auditama II/AI/VII/2000 tanggal 31 Juli 2000, yang menyebutkan sebagai berikut²⁸³ :

“Dugaan bahwa laporan berkala dari bank-bank tidak dapat dipercaya terbukti pada saat dilakukan pemeriksaan oleh BI dan *due diligence* oleh BPPN dalam rangka program penyehatan bank. Laporan *due diligence* tersebut banyak mengungkapkan berbagai pelanggaran dan rekayasa transaksi yang dilakukan oleh bank dalam kurun waktu lama, namun tidak terdeteksi oleh sistem pengawasan bank yang diterapkan oleh BI.”

²⁸⁰ Gandhi, “Praktik *Fraudulent Misrepresentation*” dalam Kiki Pranasari dan Adrianus Meliala (Ed.), *Praktek Pemberian Keterangan yang Tidak Benar (Fraudulent Misrepresentation) : Suatu Modus Penyimpangan Ekonomi* (Jakarta : UI-Press, 1991), hal. 4 – 5.

²⁸¹ H. Setiyono, *Kejahatan Korporasi : Analisis Viktimologis dan Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana Indonesia* (Malang : Bayumedia Publishing, 2005), hal. 66.

²⁸² Rijanto Sastrowardoyo, “Praktik Penyimpangan dan Kejahatan Perbankan” dalam Kiki Pranasari dan Adrianus Meliala (Ed.), *Op. Cit.*, hal. 72.

²⁸³ BPK-RI, *Loc. Cit.*

Mengingat kejahatan *window dressing* ini pada hakekatnya merupakan praktik curang (*fraud*) akan selalu ada dalam praktik perbankan dan merupakan karakter dari kejahatan ekonomi yang dilakukan tanpa kekerasan, oleh karena itu sudah saatnya kejahatan ini dirumuskan dalam Undang-Undang Perbankan yang akan datang. Demikian pula terhadap subjek pelakunya juga harus diperluas sehingga tidak saja mencakup bank sebagai korporasi namun meliputi pula korporasi perusahaan akuntan publik selaku pihak terafiliasi bank, karena tidak jarang *window dressing* ini justru dilakukan oleh perusahaan akuntan publik yang berkolusi dengan bank seperti yang terjadi pada kasus Enron Corp. di Amerika Serikat.²⁸⁴

Kejahatan selanjutnya adalah kejahatan yang menyangkut “praktik bank dalam bank” yang terkait dengan pelanggaran batas maksimum pemberian kredit (BMPK) atau *legal lending limit*. Menurut Rijanto Sastrowardoyo, konstruksi “praktik bank dalam bank” adalah sebagai berikut²⁸⁵ :

“Apabila terdapat unsur-unsur dalam bank yang melakukan kegiatan tertentu seperti memberikan kredit atau menerima simpanan ataupun kegiatan perbankan lainnya di luar operasi formal yang lazim dilakukan oleh bank, maka operasi bank di dalam bank dapat melibatkan kegiatan para oknum pemegang saham, pengurus, pejabat, para pegawai... Kegiatan ini akan semakin luas apabila ada unsur keluarga, kerabat atau handai taulan yang ikut memanfaatkan fasilitas bank untuk keuntungan diri pribadi atau kelompoknya.”

Apabila melihat dari konstruksi yang digambarkan tersebut, maka pada dasarnya “praktik bank dalam bank” tersebut sudah mengarah kepada tindak pidana berupa penggelapan dana masyarakat (nasabah) ataupun negara (dalam hal terdapat penyertaan modal pemerintah atau bantuan dana likuiditas pada bank). Dengan demikian juga mengandung unsur-unsur tindak pidana korupsi. Praktik bank dalam bank semacam ini sulit dideteksi, dan permasalahan baru muncul apabila pinjaman itu mulai macet dan tidak kembali (*non performing loan*).

Beberapa modus operandi “praktik bank dalam bank” yang terkait dengan pelanggaran BMPK ini adalah rekayasa transaksi dengan berbagai cara, misalnya membuat perusahaan-perusahaan fiktif yang seolah-olah perusahaan bukan

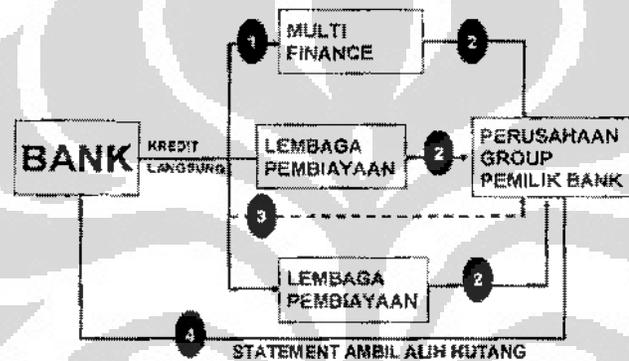
²⁸⁴ Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban...*, *Op. Cit.*, hal. 11 – 12.

²⁸⁵ Rijanto Sastrowardoyo, *Loc. Cit.*, hal. 66 – 68.

grupnya, untuk dikucurkan kredit. Dalam “Buku Putih” terbitan *Center for Banking Crisis* sebagaimana dikutip Arief Amrullah, disebutkan bahwa perusahaan dimaksud hanya *paper company*, bahkan alamatnya pun palsu.²⁸⁶

Modus operandi lainnya (sebagaimana gambar skema di bawah ini) adalah dengan menyalurkan kredit melalui bantuan pihak ketiga (*chanelling*), misalnya perusahaan pembiayaan (*multi finance*). Pada tahap selanjutnya perusahaan *multi finance* itu akan memberikan kredit lagi kepada perusahaan grup pemilik bank, yang kemudian diikuti dengan “pernyataan” pengambilalihan utang (*cessie*).²⁸⁷

Modus Operandi Penghindaran BMPK MELALUI LEMBAGA PEMBIAYAAN



Ketentuan mengenai BMPK ini telah diatur dalam pasal 11 Undang-Undang tentang Perbankan (Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998), namun terhadap pelanggarannya “terpaksa” mempergunakan ketentuan pidana pasal 49 ayat (2) huruf b Undang-Undang Perbankan yang oleh Remi Sjahdeini disebut dengan “pasal sapu jagat”²⁸⁸ karena memang tidak diatur dengan ketentuan pidana tersendiri. Sebaiknya ke depan kejahatan terhadap pelanggaran BMPK ini dinyatakan dalam suatu pasal tersendiri dan dengan menambah bank (korporasi) sebagai subjek pelaku tindak pidananya.

²⁸⁶ M. Arief Amrullah, *Op. Cit.*, hal. 58.

²⁸⁷ Bareskrim Mabes POLRI, *Anatomi Kejahatan Perbankan*, modul presentasi disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan FORSAT (Forensic Accounting and Assets Tracing) di Cinere, tanggal 29 November – 22 Desember 2004, hal. 17.

²⁸⁸ Sutan Remy Sjahdeini, *Ketentuan-Ketentuan...*, *Op. Cit.*, hal. 13.

Berkaitan dengan penyalahgunaan BLBI yang dilakukan oleh bank, sebelumnya telah dibahas bahwa kejahatan tersebut pada hakekatnya juga merupakan tindak pidana korupsi (di bidang perbankan). Korupsi pada dasarnya merupakan perbuatan "...secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara ...".²⁸⁹ Menurut penulis unsur adanya kerugian keuangan negara merupakan salah satu pertimbangan yang cukup penting untuk memasukkan kejahatan di bidang perbankan sebagai tindak pidana korupsi.²⁹⁰

Meskipun saat ini program bantuan likuiditas Bank Indonesia (BLBI) sudah tidak ada lagi namun program serupa masih dipertahankan karena berkaitan dengan fungsi Bank Indonesia sebagai *the lender of the last resort* (penyedia pinjaman dana dalam rangka memberikan bantuan kepada bank pada situasi darurat). Hal ini bisa kita lihat pada ketentuan Pasal 11 ayat (4) Undang-Undang Bank Indonesia (Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 tahun 2004), di mana terdapat fasilitas bantuan dana likuiditas kepada bank yang sedang mengalami krisis keuangan yang disebut dengan Fasilitas Pembiayaan Darurat (FDP), sebagai berikut :

- (1) Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan, BI dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah.

Jadi pada prinsipnya FDP mirip dengan BLBI. Belajar dari pengalaman kasus pemberian dana BLBI yang dikatakan oleh Sukowaluyo Mintorahardjo bagaikan buah simalakama, karena penyaluran BLBI menimbulkan resiko *moral hazard*,²⁹¹ maka pemberian FDP ini juga beresiko yang sama.²⁹² Terlebih lagi di

²⁸⁹ Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang No.31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No.20 Tahun 2001).

²⁹⁰ Kebijakan penegakan hukum untuk mengkonstruksikan kejahatan di bidang perbankan sebagai tindak pidana korupsi ini nampak pada arahan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Agung dalam Rapat Kerja Teknis tahun 2004 di Jakarta yang diikuti Kepala Kejaksaan Tinggi dan Asisten Pidana Khusus seluruh Indonesia.

²⁹¹ Sukowaluyo Mintorahardjo, *BLBI : Simalakama Pertaruhan Kekuasaan Presiden Soeharto* (Jakarta : RESI, 2001), hal. 4 dan hal. 6.

²⁹² S. Batunanggar, "Fasilitas Pembiayaan Darurat Vs BLBI" dalam *Investor Daily* (2 Februari 2006).

Indonesia, adanya penyertaan modal pemerintah ke dalam lingkup aktivitas bank sebagai kegiatan bisnis, merupakan tempat potensial untuk terjadi korupsi di lingkungan swasta atau kerja sama korupsi oleh sektor swasta dan sektor publik (*collective corruption*).²⁹³ Inilah yang dikatakan oleh UNDP (*United Nation Development Program*) sebagai *state capture type of corruption* (SCTC), yaitu “...*the collusion among public and private agents for private benefit*”.²⁹⁴

Hanya saja penerapan kejahatan di bidang perbankan sebagai tindak pidana korupsi pada saat ini terganjal oleh ketentuan pasal 14 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001) yang menentukan²⁹⁵ :

“Setiap orang yang melanggar ketentuan undang-undang yang secara tegas menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang tersebut sebagai tindak pidana korupsi berlaku ketentuan yang diatur dalam undang-undang (korupsi, pen.) ini.”

Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa jika dalam ketentuan undang-undang lain itu (dalam hal ini Undang-undang Perbankan) tidak ditegaskan sebagai tindak pidana korupsi maka Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001) tidak dapat diberlakukan karena terdapat “*lex specialis systematic*”.²⁹⁶ Ketentuan yang demikian tidak ada pada Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang lama (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971), sehingga menurut penulis undang-undang yang lama lebih luas jangkauannya (khusus dalam hal ruang lingkup tindak pidana korupsi karena dapat mencakup tindak pidana korupsi di bidang perbankan).

²⁹³ Romli Atmasasmita, Pengantar Hukum..., *Op. Cit.*, hal. 29.

²⁹⁴ Jenis korupsi lainnya adalah *petty administrative corruption (PAC)*, yakni korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik (birokrasi atau politik) dengan menyalahgunakan kewenangan dan pada umumnya berupa penyuapan. Lihat Christianto Wibisono, *Corruption and Conflict of Interest in Indonesia*, makalah disampaikan pada Seminar Korupsi Ditinjau dari Perspektif Hukum dan Politik, Jakarta, 6 Agustus 2007, hal. 2.

²⁹⁵ Lihat Pasal 14 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

²⁹⁶ Romli Atmasasmita, “Politik Hukum Pemberantasan Korupsi : *Lex Specialis Systematic* Versus *Lex Specialis Derogat Lege Generalis*” dalam *Media Indonesia* (15 Oktober 2007).

Apabila kita telusuri ketentuan Undang-Undang Perbankan (Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998), ternyata tidak satu pasal pun yang menyebutkan bahwa kejahatan di bidang perbankan merupakan suatu tindak pidana korupsi. Dengan demikian apakah kejahatan di bidang perbankan ini tidak dapat dituntut berdasarkan sebagai tindak pidana korupsi? Terhadap hal ini menurut Arief Amrullah, dapat dikembalikan kepada semangat (*legal spirit*) dibentuknya Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,²⁹⁷ yang tercermin dalam Penjelasan Umum pada alinea ke-5,²⁹⁸ yakni :

“...agar dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara yang semakin canggih dan rumit ... , sehingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, secara melawan hukum dalam pengertian formil dan materil.”

Mengembalikan kepada *legal spirit* tersebut adalah sesuai apabila dikaitkan dengan ketentuan pasal 1 angka 2 Undang-Undang Perbankan yang menyatakan bank adalah lembaga yang menghimpun dana dari masyarakat. terlebih kegiatan menghimpun dana yang dilakukan oleh bank, tidak hanya bersumber dari masyarakat, tetapi juga dari pemerintah atau negara. Dengan memahami *legal spirit* yang mendasari peraturan hukum yang harus ditegakkan tersebut, dapat menetralkan kesenjangan antara semangat hukum yang asli (*original legal spirit*) dengan semangat hukum yang berkembang pada saat dilakukan penegakan hukum (*actual legal spirit*).²⁹⁹

Jadi meskipun kejahatan di bidang perbankan yang merugikan keuangan negara dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, namun demi legitimasinya maka secara formal yuridis dirasakan perlu untuk memasukkan kejahatan di bidang perbankan yang mengandung “unsur kerugian keuangan negara” sebagai tindak pidana korupsi. Bahkan sebenarnya jika kita perhatikan ketentuan Pasal 49 ayat (2) huruf a Undang-Undang Perbankan, pada dasarnya

²⁹⁷ M. Arief Amrullah, *Op. Cit.*, hal. 105 – 106.

²⁹⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang No.31 Tahun 1999).

²⁹⁹ Muladi, *Hak Asasi Manusia... , Op. Cit.*, hal. 68

sudah mengandung unsur-unsur tindak pidana korupsi, yaitu suap (*bribery*) kepada pejabat bank.³⁰⁰

Pembahasan selanjutnya adalah masalah pertanggungjawaban pidana (*criminal liability*) di mana dirasakan perlu untuk memasukkan bank (korporasi) sebagai pelaku tindak pidana. Sebagai perbandingan, pada beberapa perundang-undangan lain juga telah menunjuk korporasi sebagai subjek hukum pidana. Berkaitan dengan kejahatan di bidang perbankan maka perundang-undangan dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana telah diubah ketentuan dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (bank sebagai pelaku kejahatan korupsi) dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (bank sebagai pelaku kejahatan *money laundering*). Ke depan ini kiranya perlu dalam Undang-Undang Perbankan (yang diperbaharui) untuk mempertanggungjawabkan bank sebagai pelaku tindak pidana di bidang perbankan.

Adapun konstruksi pertanggungjawabannya dapat menggunakan ajaran *strict liability* (pertanggungjawaban mutlak) ataupun *vicarious liability* (pertanggungjawaban yang dialihkan) yang secara tegas harus dicantumkan dalam undang-undang perbankan sehingga lebih memudahkan penuntut umum dalam pembuktian unurnya. Hanya saja yang tidak boleh dilupakan bahwa meskipun bank (selaku korporasi) dapat dipertanggungjawabkan secara pidana, hal ini tidak boleh mengurangi kemungkinan dipidananya pengurus atau pemegang saham atau siapapun tersebut yang bertindak sebagai *directing mind* korporasi tersebut. Jadi mereka yang menjadi *actor intellectuales* ini juga tetap dipidana bersama-sama dengan korporasi (bank). Dalam hal ini penulis sependapat dengan Remy Sjahdeini yang mengatakan, "...sistem pembebanan tanggungjawab korporasi yang terbaik adalah pengurus dan korporasi sebagai pelaku tindak pidana, dan keduanya pula yang harus memikul pertanggungjawaban pidana."³⁰¹

Selanjutnya yang terpenting adalah pemberian sanksi pidana yang tepat terhadap korporasi. Sebagaimana dikatakan oleh Packer bahwa usaha pengendalian perbuatan anti sosial dengan mengenakan pidana pada seseorang

³⁰⁰ Lihat Pasal 49 ayat (2) huruf a Undang-Undang Perbankan

³⁰¹ Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban...*, *Op. Cit.*, hal. 62 – 63.

yang bersalah melanggar peraturan pidana merupakan suatu problem sosial yang mempunyai dimensi hukum yang sangat penting.³⁰² Demikian pula halnya pemidanaan terhadap korporasi bank, terlebih korporasi merupakan *juridic person* sehingga tujuan pemidanaannya tidak bisa disamakan begitu saja dengan manusia.

Khusus terhadap pengurus bank (maupun pihak terafiliasi lainnya, termasuk pemegang saham) maka sebenarnya ancaman sanksi pidana yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 (yang mengubah dan menambah Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992) tentang Perbankan sudah cukup memadai. Kebijakan hukum pidana yang menonjol pada undang-undang ini adalah ancaman pidana (penjara) yang cukup tinggi dengan ketentuan minimal khusus (dengan kata-kata “minimum penjara sekurang-kurangnya...”) yang dikumulasikan dengan pidana denda (dengan kata-kata “...penjara dan denda...”). Denda ini pun cukup tinggi dan juga dengan ketentuan minimal khusus (dengan kata-kata “minimum denda sekurang-kurangnya...”).

Sanksi pidana yang berat ini menunjukkan bahwa pembuat undang-undang masih memandang pidana sebagai efek prevensi generalnya.³⁰³ Meskipun Undang-Undang Perbankan telah mencantumkan sanksi pidana yang berat namun keberadaan sanksi pidana ini tidak ada artinya karena dalam praktiknya ternyata eksistensi sanksi pidana justru dikesampingkan dengan adanya kebijakan “*release and discharge*”.

Kembali kepada pemidanaan terhadap bank sebagai korporasi maka sekilas perlu ditinjau terlebih dahulu bahwa hukum pidana kita terutama didesain untuk menghadapi perilaku individu manusia. Jadi meskipun telah ada usaha memungkinkan pertanggungjawaban korporasi, namun praktek peradilan pidana Indonesia menunjukkan bahwa kesalahan (pertanggungjawaban pidana) masih dibebankan pada manusia pelakunya (pengurus atau pegawainya).³⁰⁴

³⁰² Herbert L. Packer, *Op. Cit.*, hal. 3.

³⁰³ Sudarto, *Hukum dan...*, *Op. Cit.*, hal. 35.

³⁰⁴ Hingga saat ini belum ada yurisprudensi di Indonesia yang menjatuhkan sanksi pidana kepada korporasi meskipun beberapa perundang-undangan telah memungkinkannya. Adapun penuntutan terhadap tindak pidana yang dilakukan korporasi pertama kali dilakukan adalah pada kasus Teluk Buyat, dimana PT. Newmount Minahasa Raya (sebagai korporasi) didakwa melakukan tindak pidana lingkungan hidup, sayangnya pada tingkat Pengadilan Negeri diputus bebas karena hakim menganggap unsur yang didakwakan penuntut umum tidak terbukti.

Upaya konvensional menghadapi kejahatan korporasi salah satunya adalah dengan ancaman pidana denda yang tinggi terhadap korporasi. Tujuannya adalah agar korporasi merasakan kerugian karena perbuatannya tersebut. Hal ini juga dikatakan oleh Soedjono Dirdjosisworo sebagai berikut³⁰⁵ :

“.... hukuman penjara bagi para pejabat badan hukum yang bertanggungjawab, di samping denda yang lebih berat terhadap perusahaan, yang dapat didasarkan pada aset atau kekayaan badan hukum atau terhadap jumlah keuntungan yang diperoleh melalui cara-cara *ilegal*, dapat memaksa para pengambil keputusan untuk mempertimbangkan dengan sangat hati-hati resiko apabila melanggar hukum atau perundang-undangan yang berlaku.”

Kerugian akibat harus membayar denda yang tinggi tersebut secara tidak langsung dapat menyebabkan para pemegang saham juga dirugikan, karena keuntungan korporasi (dan karena itu deviden yang dapat dibagikan) akan berkurang. Konstruksi pemikirannya adalah diharapkan pada akhirnya pemegang saham dapat mempengaruhi pengurus korporasi agar tidak melakukan tindak pidana karena justru akan merugikan mereka (para pemegang saham).

Asumsi ini ternyata tidak selalu benar, terlebih untuk perusahaan yang besar (konglomerasi). Kenyataan ini dapat dilihat pada kasus kejahatan penyalahgunaan dana BLBI di mana justru pemegang sahamlah yang berinisiatif sebagai *directing mind* perbuatan tersebut. Hal demikian ini dapat terjadi karena cara pandang para pemegang saham dari korporasi (bank) yang juga tahu bahwa pertanggungjawaban mereka adalah terbatas (bank berbentuk Perseroan Terbatas). Jadi sebagaimana dikatakan Mardjono Reksodiputro³⁰⁶ :

“Jika kemungkinan imbalannya cukup tinggi, mereka akan membiarkan korporasi melakukan perbuatan-perbuatan yang mempunyai resiko tinggi (yang membahayakan atau merugikan masyarakat), karena kalau korporasi berhasil mereka akan memperoleh keuntungan (keuangan) yang besar. Sebaliknya apabila diketahui penegak hukum, mereka hanya kehilangan deviden saja.”

Dengan demikian usaha menghukum korporasi melalui pidana denda hanyalah efektif untuk perusahaan kecil dan menengah (*small scale businesses*).

³⁰⁵ Soedjono Dirdjosisworo, *Kejahatan Bisnis (Orientasi dan Konsepsi)* (Bandung : Mandar Maju, 1994), hal. 94.

³⁰⁶ Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai... , Op. Cit.*, hal. 143.

tetapi tidak untuk perusahaan besar (konglomerasi) atau *big business*. Keadaan ini sedikit banyak juga dipengaruhi akibat *moral insensibility* para pengurus dan pemegang saham korporasi.³⁰⁷ Pengertian *moral insensibility* adalah cara pandang *corporate executive* yang merasa perbuatan yang dilakukannya tersebut bukanlah kejahatan (*not really criminal*), sehingga hanya karena “*unfortunate mistake*” saja mereka bisa dihukum.³⁰⁸

Adanya cara pandang yang demikian karena dalam pemidanaan denda terhadap korporasi tersebut tidak ada stigma sosial yang diberikan oleh lingkungannya (masyarakat) sehingga tidak menimbulkan efek *deterrence*. Untuk itulah sanksi pemidanaan terhadap korporasi selain menggunakan upaya penal, juga perlu didayagunakan upaya non penal secara bersamaan dalam rangka menunjang upaya penal tersebut. Terlebih lagi apabila kita kaitkan dengan tindak pidana korporasi, dimana posisi bank dapat berfungsi sebagai pelaku, sehingga tindak pidana korporasi ini tidak hanya cukup bersandar pada hukum pidana saja melainkan lebih luas keterkaitannya dengan pemerataan keadilan dan kemakmuran bagi masyarakat (*crime againts public welfare*).³⁰⁹

Pemberitaan di media massa terhadap kejahatan yang dilakukan kelompok bisnis (korporasi) sebenarnya dapat menjadi “celaan moral” dari masyarakat sehingga diharapkan menimbulkan rasa malu (*public ashame*) pada pelakunya. Sebagaimana dikemukakan Adrianus Meliala, teori yang diusulkan oleh Peter A. French sebagai “*Hester Prynne Sanction*” ini apabila diterapkan terhadap korporasi maka dapat membuat malu para pegawai korporasi (dari pegawai rendah sampai yang tinggi).³¹⁰ Selain itu terdapat pula suatu teori yang dikenal dengan nama “*re-integrative shaming*” yang dikemukakan oleh Braithwhite, di mana dikutip Adrianus Meliala bahwa rasa malu tersebut hendaknya ditujukan kepada pengurus yang merupakan *chief executive officer* (CEO) suatu korporasi sebagai sasaran pemberitaan (*targets for shame*).³¹¹

³⁰⁷ Gilbert Geis, “Deterring Corporate Crime” dalam M. David Ermann and Richard J. Lundman (Ed.), *Op. Cit.*, hal. 291 – 292.

³⁰⁸ Muladi, *Hak Asasi Manusia...*, *Op. Cit.*, hal. 64.

³⁰⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Op. Cit.*, hal. 20.

³¹⁰ Adrianus Meliala, *Menyingkap Kejahatan Kerah Putih* (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1993), hal. 61.

³¹¹ *Ibid.*, hal. 63.

Menurut penulis upaya non penal ini dapat diadopsi sebagai upaya penal, yakni dalam hal penjatuhan pidana terhadap korporasi sebagai pidana tambahan (selain denda yang tinggi terhadap korporasi dan penjara terhadap pengurusnya). Jadi hakim dalam putusannya memberikan sanksi pidana berupa mewajibkan untuk diumumkan putusannya tersebut dalam media massa. Lebih jauh lagi, hakim juga dapat menetapkan kepada pengurus korporasi tersebut untuk di-*black list* (dimasukkan dalam daftar orang tercela sehingga untuk sekian waktu lamanya mantan pengurus/pemegang saham bank tersebut tidak boleh menjadi pengurus/pemegang saham bank lagi). Beratnya “stigma moral” dari sanksi pidana ini kemungkinan akan memberi efek *general deterrence* yang mencegah pelaku lain melakukan perbuatan serupa.

Upaya non penal lainnya yang juga dapat dipergunakan terhadap korporasi adalah pengaturan diri sendiri (*self regulation*) dalam rangka mengubah perilaku korporasi. Pendapat ini dinamakan Mardjono Reksodiputro sebagai upaya “pro-aktif”, yaitu dengan sangat ketat menetapkan kriteria untuk menjadi pengurus atau pemegang jabatan kunci pembuat keputusan dalam perusahaan, sehingga mereka inilah yang nantinya akan bertanggungjawab terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan korporasi.³¹² Pada tulisan lain ia juga menganjurkan agar diadakan campuran antara pengaturan diri sendiri (baik itu melalui asosiasi pengusaha maupun pengaturan di dalam perusahaan sendiri) dengan sanksi-sanksi administratif yang tegas dan keras (seperti denda yang tinggi dan penutupan perusahaan) yang dikumulasikan dengan sanksi pidana. Pemikiran ini dilandasi strategi preventif yang disebut “*compliance strategies*” (strategi pemaksaan diri) di mana menurutnya yang akan dapat lebih melindungi publik tetapi tidak mengganggu berlangsungnya kegiatan bisnis yang bersangkutan.³¹³

Tidak kalah pentingnya dalam hal pemidanaan terhadap korporasi adalah upaya penyelesaian di luar peradilan (persidangan) atau *out of court system*. Pentingnya alternatif penyelesaian perkara di luar peradilan (pidana) ini juga disinggung dalam Kongres PBB Kesembilan tentang *Prevention of Crime and the Treatment of the Offenders* di Cairo pada tahun 1995, yang dikutip oleh Arief Amrullah sebagai berikut :

³¹² Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan...*, *Op. Cit.*, hal. 122 – 123.

³¹³ Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai...*, *Op. Cit.*, hal. 154.

"...di mana untuk perkara-perkara pidana yang mengandung unsur *fraud* dan *white collar crime* atau apabila terdakwa korporasi (*corporate crime*), maka pengadilan seharusnya tidak menjatuhkan pidana, tetapi mencapai suatu hasil yang bermanfaat bagi kepentingan masyarakat secara menyeluruh dan mengurangi kemungkinan terjadinya pengulangan."³¹⁴

Upaya penyelesaian di luar peradilan (*out of court*) ini menurut penulis sangat baik diberlakukan terhadap bank sebagai pelaku kejahatan korporasi. Hanya saja yang perlu diperhatikan bahwa konsep yang penulis usulkan ini haruslah tetap dalam koridor hukum acara pidana (sistem peradilan pidana), atau dengan perkataan lain dilaksanakan oleh aparat penegak hukum. Dengan dilaksanakan oleh aparat penegak hukum (dalam hal ini adalah jaksa sebagai pihak yang mewakili negara di bidang penuntutan) maka kedudukan hukum pihak yang melakukan "perjanjian perdamaian" tersebut adalah tidak sejajar,³¹⁵ di mana kedudukan negara *supra-ordinat* terhadap tersangka/terdakwa (korporasi), sehingga tetap dimungkinkan upaya paksa (*force*) dalam hal apabila tersangka/terdakwa korporasi (bank) ternyata tidak "koperatif". Konsep ini jelas berbeda dengan *out of court settlement* yang dilakukan oleh BPPN dalam penyelesaian kasus BLBI (baik skema MSA, MRNIA ataupun APU).

Upaya penggunaan penyelesaian di luar peradilan ini juga diusulkan sebagai salah satu rekomendasi Komisi Hukum Nasional (KHN) kepada pemerintah dalam rangka menyederhanakan penanganan perkara korupsi,³¹⁶ sebagai berikut :

"Model *plea bargaining* (perjanjian perkara) yang berlaku di Amerika Serikat³¹⁷ perlu diterapkan dalam perkara korupsi. Selain untuk menyederhanakan proses, pengembalian kerugian negara diharapkan dapat dilakukan secara optimal, tanpa menghilangkan sifat pidana."

³¹⁴ M. Arief Amrullah, *Op. Cit.*, hal. 239.

³¹⁵ Jan Remmelink, *Op. Cit.*, hal. 448.

³¹⁶ Komisi Hukum Nasional, *Kebijakan Reformasi Hukum, Suatu Rekomendasi (Jilid II)* (Jakarta : Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, 2007), hal. 61.

³¹⁷ *Plea bargaining* pada hakekatnya merupakan suatu negosiasi antara penuntut umum dengan terdakwa atau pembelanya yang dilandasi suatu ikatan yang saling menguntungkan. *Plea bargaining* ini dilakukan pada tahap sebelum persidangan dimulai (tahap *pre-trial* atau *arraignment*) di mana terdakwa dapat menyatakan *guilty* (bersalah) sehingga selanjutnya hakim tinggal menjatuhkan putusan hukuman tanpa harus memeriksa lagi perkaranya. Lihat Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana...*, *Op. Cit.*, hal. 112 – 115 dan hal. 120.

Menurut penulis perjanjian model *plea bargaining* ini sebaiknya juga diadopsi tidak saja kepada tindak pidana korupsi namun juga pada tindak pidana kejahatan di bidang perbankan yang melibatkan korporasi bank sebagai pelakunya. Perwujudannya tentu bukan seperti *release and discharge* pada kasus BLBI yang perkaranya kemudian di-SP3-kan (*deponir*) bila telah mendapatkan Surat Keterangan Lunas (SKL), namun sebaiknya lebih mirip penyelesaian *shikking* ataupun "transaksi".³¹⁸ Ketentuan demikian ini menurut penulis perlu diatur dalam Undang-Undang Perbankan ke depan nantinya.

Pemberian sanksi pidana yang dijatuhkan pada skema penyelesaian di luar persidangan ini menurut penulis sebaiknya tidak terbatas pada denda saja, tetapi juga meliputi tindakan tata tertib yang dijatuhkan bersama-sama dengan pidana denda, misalnya pembayaran ganti rugi (uang pengganti kerugian), pencabutan keuntungan, pengawasan perusahaan (*corporate probation*), pengambilalihan korporasi (*take over*), hingga penutupan dan pembubaran korporasi. Berkaitan dengan hal ini penulis berpendapat bahwa kewenangan Bank Indonesia dalam hal penjatuhan sanksi administratif kepada bank sebagaimana ketentuan Pasal 52 Undang-Undang Perbankan (Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998) sebaiknya ditinjau kembali dan dijadikan sebagai sanksi pidana berupa "tindakan tata tertib" seperti halnya ketentuan pasal 8 Undang-Undang Tindak Pidana Ekonomi Undang-Undang Nomor 7 Dtt. 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pengadilan Tindak Pidana Ekonomi (UUTPE). Penjatuhan "tindakan tata tertib" sebagai suatu sanksi pidana nampaknya sangat tepat untuk dijatuhkan terhadap korporasi karena sejalan dengan Kongres PBB Kesembilan tentang *Prevention of Crime and the Treatment of the Offenders* di Cairo pada tahun 1995.³¹⁹

Kebijakan penyelesaian di luar persidangan (*out of court*) yang masih dalam koridor peradilan pidana ini sekaligus dapat menjadikan hukum pidana sebagai ketentuan yang bersifat "*premium remidium*" terhadap kejahatan di bidang perbankan yang dilakukan oleh bank selaku korporasi. Selama ini pada umumnya penggunaan sanksi pidana terhadap perundang-undangan di bidang administrasi (*administrative penal law*) adalah sebatas untuk menunjang

³¹⁸ Lihat Andi Hamzah, *Op. Cit.*, hal. 40 – 41 dan Jan Rammelink, *Op. Cit.*, hal. 442.

³¹⁹ Lihat juga pendapat Sudarto dalam, *Hukum dan...*, *Op. Cit.*, hal. 93.

keberadaan sanksi administratif sehingga bersifat subsidaritas atau *ultimum remedium*.³²⁰ Meskipun demikian dalam hal-hal tertentu penggunaan hukum pidana dapat diutamakan, terlebih terhadap korporasi, sebagaimana yang dikatakan oleh Clinard dan Yeager dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut³²¹:

1. *The degree loss to the public,*
2. *The level of complicity by high corporate managers,*
3. *The duration of the violation,*
4. *The frequency of the violation of the corporation,*
5. *Evidence on intent to violate,*
6. *Evidence of the extortion, as in bribery cases,*
7. *The degree of notoriety engendered by the media,*
8. *Precedent in law,*
9. *The history of the serious violation by the corporation,*
10. *Deterrence potential,*
11. *The degree of corporation evidenced by the corporation.*

Keuntungan dari penggunaan sarana pidana yang diintegrasikan dengan penyelesaian di luar persidangan (*out of court*) ini adalah memangkas waktu dan tenaga sehingga mempercepat sistem administrasi peradilan yang seringkali memakan waktu lama hingga suatu putusan berkekuatan hukum tetap. Pada kasus yang berhubungan dengan kejahatan ekonomi (di mana kejahatan perbankan termasuk di dalamnya), menurut penulis akan sangat riskan apabila terhadap korporasi yang dijatuhi pidana denda (sebagai pidana pokoknya), setelah diputus bersalah (melalui proses peradilan yang memakan waktu cukup lama hingga tahap banding atau kasasi), ternyata tidak mampu dieksekusi untuk membayar denda yang tinggi tersebut karena aset korporasi sudah dialihkan atau status hukumnya sudah berubah (*bankrut/likuidasi*) sehingga denda tinggi tidak ada artinya lagi (tujuan pemidanaan tidak tercapai). Dengan demikian usaha untuk mencegah suatu perbuatan dengan menggunakan sarana hukum pidana, dengan sanksi yang negatif yang berupa pidana, memang perlu disertai perhitungan akan biaya yang harus dikeluarkan dan hasil yang diharapkan akan dicapai.³²²

³²⁰ Pengertian *ultimum remedium* adalah pidana dipergunakan sebagai sarana atau upaya terakhir setelah upaya administrasi atau upaya perdata dilakukan (berfungsi subsidaritas). Jadi apabila tidak perlu sekali hendaknya jangan menggunakan pidana sebagai sarana. Lihat pendapat Sudarto dalam *Ibid.*, hal. 24.

³²¹ Marshall B. Clinard and Peter C. Yeager, *Op. Cit.*, hal. 172.

³²² Sudarto dalam, *Hukum dan...*, *Op. Cit.*, hal. 37 - 38.

BAB 4

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan apa yang telah dibahas dalam penelitian ini maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. Kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan yang terdapat pada Undang-Undang tentang Perbankan (Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998) ternyata lebih ditujukan kepada pengurus bank (yang diperluas hingga mencakup pihak terafiliasi) atau subjek hukum manusia, sedangkan terhadap banknya (korporasi) adalah berwujud pada kebijakan yang sifatnya non penal (sanksi administratif).
2. Kebijakan pemberian *release and discharge* berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 telah membawa perubahan arah kebijakan hukum pidana pada tahap aplikasi (penegakan hukum) terhadap para pelaku kejahatan di bidang perbankan. Kebijakan pemberian *release and discharge* ini apabila dilihat dari sudut pandang kebijakan, secara formal merupakan suatu kebijakan (*policy*) yang sifatnya integral dengan program pembangunan nasional yang ada pada saat itu, terlepas dari substansinya yang cenderung berpihak pada kepentingan korporasi.
3. Kebijakan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan yang ternyata pada tahap legislasi maupun tahap aplikasi dirasakan masih lemah dan cenderung berpihak kepada kepentingan korporasi menuntut perlu dilakukan upaya pembaharuan terhadap Undang-Undang Perbankan. Kebijakan hukum pidana dalam pembaharuan tersebut meliputi kriminalisasi beberapa perbuatan sebagai tindak pidana perbankan, dimasukkannya pertanggungjawaban pidana korporasi, serta pemidanaan dengan mekanisme penyelesaian di luar persidangan (*out of court*) yang masih dalam koridor peradilan pidana.

B. Saran

Pada akhirnya penulis menyampaikan beberapa saran berdasarkan hasil penelitian sebagai berikut :

1. Perlu dilakukan pembaharuan Undang-Undang Perbankan khususnya berkaitan dengan pendayagunaan hukum pidana terhadap bank sebagai pelaku kejahatan di bidang perbankan meliputi kriminalisasi beberapa perbuatan sebagai tindak pidana perbankan, pertanggungjawaban pidana bank selaku korporasi, serta penjatuhan sanksi pidana dengan suatu mekanisme penyelesaian di luar persidangan (*out of court*) yang masih dalam koridor peradilan pidana (transaksi), sebagai suatu kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang integral dengan kebijakan pembangunan ekonomi nasional.
2. Dalam penanganan kasus kejahatan di bidang perbankan (terlebih yang melibatkan bank selaku korporasi), aparat penegak hukum dituntut untuk lebih dapat menjiwai semangat yang terdapat pada saat pembentukan undang-undang (*legal spirit*) sehingga kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) yang dilakukan dapat mencapai hasil yang maksimal dan memenuhi rasa keadilan di masyarakat.
3. Kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) terhadap kejahatan di bidang perbankan tidak cukup bersandar pada sarana penal (pidana) semata namun juga perlu ditunjang dengan upaya non penal (*prevention without punishment*) di mana peran serta masyarakat sangat dibutuhkan dalam rangka pencegahan terhadap kejahatan di bidang perbankan yang dilakukan bank sebagai pelakunya, antara lain melalui pengawasan masyarakat (LSM) dan media massa. Tidak kalah pentingnya adalah pengawasan yang intensif dari instansi birokrasi (Bank Indonesia) serta regulasi yang mengatur secara ketat terhadap kegiatan perbankan dalam rangka mencapai *good corporate governance*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Abadinsky, Howard. *Probation and Parole, Theory and Practise*. New Jersey : Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1977.
- Amrullah, M. Arief. *Politik Hukum Pidana dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*. Edisi Revisi. Malang : Bayumedia Publishing, 2007.
- Ancel, Marc. *Social Defense, a Modern Approach to Criminal Problems*. London : Routledge & Kegan Paul, 1965.
- Anwar, H.A.K. Mochammad. *Tindak Pidana di Bidang Perbankan*. Bandung : Alumni, 1986.
- Atmasasmita, Romli. *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*. Edisi Kedua. Jakarta : Kencana, 2003.
- _____. *Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*. Bandung : Binacipta, 1996.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Laporan Akhir Penelitian Masalah-Masalah Hukum Kejahatan Perbankan*. Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1992.
- _____. *Pertemuan Ilmiah tentang Kejahatan Keraf Putih dan Perkembangan IPTEK*. Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1995.
- Bank Indonesia. *BI dan BLBI : Suatu Tinjauan dan Penilaian Aspek Ekonomi, Keuangan dan Hukum*. Jakarta : Bank Indonesia, 2002.
- Batubara, Marwan. Dkk. *Skandal BLBI : Ramai-Ramai Merampok Negara*. Jakarta : Haekal Media Center, 2008.
- Center for Financial Policy Studies. *Bantuan Likuiditas Bank Indonesia : Suatu Pelajaran yang Sangat Mahal bagi Otoritas Moneter dan Perbankan*. Jakarta : Elex Media Komputindo, 2000.
- Clinard, Marshall B. and Peter C. Yeager. *Corporate Crime*. London : Collier Macmillan Publishers, 1980.
- Dirdjosisworo, Soedjono. *Kejahatan Bisnis (Orientasi dan Konsepsi)*. Bandung : Mandar Maju, 1994.

- Djumhana, Muhamad. *Hukum Perbankan di Indonesia*. Bandung : Citra Aditya Bakti, 2003.
- Ermann, M. David and Richard J. Lundman. Ed. *Corporate and Governmental Deviance : Problems of Organizational Behaviour in Contemporary Society*. New York : Oxford University Press, 1978.
- E. Utrecht, *Hukum Pidana I*. Surabaya : Pustaka Tinta Mas, 1986.
- Friedman, Lawrence M. *American Law : an Introduction (Hukum Amerika : Sebuah Pengantar)*. Terjemahan Wishnu Basuki. Jakarta : Tatanusa, 2001.
- Fuady, Munir. *Hukum Perbankan Modern, Berdasarkan Undang-Undang Tahun 1998 (Buku Kesatu)*. Bandung : Citra Aditya Bakti, 1999.
- Garner, Bryan A. Ed. *Black's Law Dictionary*. Seventh Edition. Dallas, Texas : West Group, 1999.
- Geis, Gilbert and Robert F. Meier. Ed. *White Collar Crime: Offenses in Business, Politics, and The Profession*. New York: The Free Press, 1980.
- Hamzah, Andi. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta : Rineka Cipta, 1994.
- _____. *Hukum Pidana Ekonomi (Selaras Inpres No.4 Tahun 1985)*. Jakarta : Erlangga, 1986.
- Hatrik, Hamzah. *Asas Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana Indonesia (Strict Liability dan Vicarious Liability)*. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 1996.
- Hermansyah. *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta : Kencana, 2008.
- Hoefnagels, Peter G. *The Other Side of Criminology : an Inversion of The Concept of Crime*. Holland : Kluwer Deventer, 1973.
- Kasmir. *Dasar-Dasar Perbankan*. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2007.
- Komisi Hukum Nasional. *Kebijakan Reformasi Hukum (Suatu Rekomendasi)*. Jakarta : Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, 2003.
- _____. *Kebijakan Reformasi Hukum, Suatu Rekomendasi (Jilid II)*. Jakarta : Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, 2007.
- Kusumaningtuti S.S. *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers, 2008.

- Kwik Kian Gie. *Kebijakan Ekonomi Politik dan Hilangnya Nalar*. Jakarta : Kompas, 2006.
- M. Asrun, Andi dan A. Ahsin Thohari. *BLBI : Perspektif Hukum, Politik dan Ekonomi*. Jakarta : Judicial Watch Indonesia (JWI), Januari 2003.
- Mahfud M.D., Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta : LP3ES, 1998.
- Marpaung, Leden. *Pemberantasan dan Pencegahan Tindak Pidana Terhadap Perbankan*. Jakarta : Djembatan, 2005.
- Meliala, Adrianus. *Menyingkap Kejahatan Kerah Putih*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Mintorahardjo, Sukowaluyo. *BLBI : Simalakama Pertaruhan Kekuasaan Presiden Soeharto*. Jakarta : RESI (Riset Ekonomi Sosial Indonesia), 2001.
- Moelyatno. *Azaz-Azas Hukum Pidana*. Jakarta : Bina Aksara, 1985.
- _____. *KUHP : Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Jakarta : Bumi Aksara, 2003.
- Muladi. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2004.
- _____. *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana* (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002).
- _____. dan Barda Nawawi Arief. *Bunga Rampai Hukum Pidana*. Bandung : Alumni, 2007.
- _____. *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung : Alumni, 2005.
- _____. dan Dwidja Priyatno. *Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana*. Bandung : Sekolah Tinggi Hukum Bandung, 1991.
- Mulyadi, Redi. *Kamus Nasional Kontemporer, Perkembangan Baru Bahasa Indonesia*. Solo : Aneka, 1994.
- Nawawi Arief, Barda. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*. Jakarta : Kencana, 2008.
- _____. *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1996.
- Packer, Herbert L. *The Limits of the Criminal Sanction*. California : Stanford University Press, 1968.

- Pranasari, Kiki dan Adrianus Meliala. Ed. *Praktek Pemberian Keterangan yang Tidak Benar (Fraudulent Misrepresentation) : Suatu Modus Penyimpangan Ekonomi*. Jakarta : UI-Press, 1991.
- Priyatno, Dwidja. *Kebijakan Legislasi tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*. Bandung : Utomo, 2004.
- Reksodiputro, Mardjono. *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan (Kumpulan Karangan Buku Kesatu)*. Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 2007.
- _____. *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana (Kumpulan Karangan Buku Kedua)*. Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 2007.
- _____. *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana (Kumpulan Karangan Buku Ketiga)*. Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 2007.
- _____. *Bunga Rampai Permasalahan dalam Sistem Peradilan Pidana (Kumpulan Karangan Buku Kelima)*. Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 2007.
- Remmelink, Jan. *Hukum Pidana : Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, terjemahan Tristam P. Moeliono. Jakarta : Gramedia Pusaka Utama, 2003.
- Sahetapy, J.E., *Teori Kriminologi : Sebuah Pengantar*. Bandung : Citra Aditya Bakti, 1992.
- _____. *Kejahatan Korporasi*. Bandung : Eresco, 1994.
- _____. dan Mardjono Reksodiputro. *Parados dalam Kriminologi* (Jakarta, Rajawali Pers, 1989).
- Saleh, Roeslan. *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban, Dua Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana*. Jakarta : Aksara Baru, 1983.
- Salman S., H.R. Otje dan Eddy Damian. Ed. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis Prof. Mochtar Kusumaatmadja)*. Bandung : Alumni, 2006.
- Santoso, Topo dan Eva Achjani Zulfa. *Kriminologi*. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2007.
- Setiyono, H. *Kejahatan Korporasi : Analisis Viktimologis dan Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana Indonesia*. Malang : Bayumedia Publishing, 2005.

- Simon, David R., and D. Stanley Eitzen. *Elite Deviance*. Second Edition. Boston : Allyn and Bacon Inc. , 1986.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Ketentuan-Ketentuan Pokok Perbankan Indonesia*. Jakarta : tidak diterbitkan, 2007.
- _____. *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*. Jakarta : Grafiti Pers, 2006.
- Soehandjono. *Bank Indonesia dalam Kasus BLBI*. Jakarta : Soehandjono & Associates, 2002.
- Subagja, Guntur. Ed. *Politik & BLBI : Kumpulan Artikel Pengamat dan Wartawan*. Jakarta : X-Biz, 2000.
- Subekti, R. dan R. Tjitrosudibio. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek*. Jakarta : Pradnya Paramita, 1984.
- Sudarto. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung : Alumni, 1986.
- _____. *Hukum Pidana dan Pengembangan Masyarakat*. Bandung : Sinar Baru, 1983.
- _____. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung : Alumni, 1986.
- Suseno dan Piter Abdullah. *Sistim dan Kebijakan Perbankan di Indonesia*. Jakarta : Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, 2003.
- Sutherland, Edwin H. *White Collar Crime*. New York : The Dryden Pers, 1942.
- Tim Redaksi Pustaka Timur. *Kasus BLBI, Tragedi Korupsi Terbesar di Indonesia*. Yogyakarta : Pustaka Timur, 2008.
- Usman, Rachmadi. *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Widjanarto. *Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia*. Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 2003.
- Widoyoko, Danang, M. Affan R. Tojeng dan Syarifuddin. *Hukum Berhenti di Kasus BLBI*. Jakarta : Indonesian Corruption Watch, 2006.
- Wiyono, R. *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta : Sinar Grafika, 2005.
- Yuntho, Emerson dan Muji Rahayu. *Position Paper Penyelesaian Hukum Kasus BLBI*. Jakarta : Indonesian Corruption Watch, 2006.

Artikel dan Jurnal :

Atmasasmita, Romli. "Politik Hukum Pemberantasan Korupsi : Lex Specialis Systematic Versus Lex Specialis Derogat Lege Generalis" dalam *Media Indonesia* (15 Oktober 2007).

Batunanggar, S. "Fasilitas Pembiayaan Darurat Vs BLBI" dalam *Investor Daily* (2 Februari 2006).

Kwik Kian Gie. "R&D, Apa Artinya Pelunasan dan Pembebasan" dalam *Kompas* (10 Desember 2002).

Munarman. "Korupsi BLBI" dalam *Seputar Indonesia* (6 Maret 2008).

Reksodiputro, Mardjono. "Kejahatan Korporasi, Suatu Fenomena Lama dalam Bentuk Baru" dalam *Indonesian Journal of International Law* (Volume 1 Nomor 4, Juli 2004).

Sjahdeini, Sutan Remy. "Jadi Bankir, Ya Bankir Saja" dalam *Warta Ekonomi* (Nomor 15 tahun X, 31 Agustus 1998).

Wyatt, Andrea. "Release Dismissal Agreement Validity" dalam *Villanova Law Review* (Villanova University, 1994).

Makalah Seminar :

Bareskrim Mabes POLRI, *Anatomi Kejahatan Perbankan*, modul presentasi disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan FORSAT (Forensic Accounting and Assets Tracing), Cinere, Depok, tanggal 29 November - 22 Desember 2004.

Heuvel, Grat van den. *Corporate Crime in East and West*, makalah disampaikan dalam Seminar Internasional tentang International Trends in Crime : East Meets West, Nusa Dua, Bali, tanggal 10-13 Desember 1990.

Reksodiputro, Mardjono. *Sektor Bisnis (Corporate) sebagai Subjek Hukum dalam Kaitan dengan HAM*, (makalah pribadi) disampaikan pada perkuliahan Korporasi dan Pertanggungjawaban Pidana Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Salemba, Jakarta, tahun 2007.

Wibisono, Christianto. *Corruption and Conflict of Interest in Indonesia*, makalah disampaikan pada Seminar Korupsi Ditinjau dari Perspektif Hukum dan Politik, Jakarta, 6 Agustus 2007.

Peraturan Perundang-Undangan :

Indonesia. Undang-Undang Perbankan. UU No.7 Tahun 1992, LN No.31 Tahun 1992, TLN No.3472.

_____. Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Perbankan. UU No.10 Tahun 1998, LN No.182 Tahun 1998, TLN No.3790.

_____. Undang-Undang Bank Indonesia. UU No.23 Tahun 1999, LN No.66 Tahun 1999, TLN No.3843.

_____. Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Bank Indonesia. UU No.3 Tahun 2004, LN No.7 Tahun 2004, TLN No.4357.

_____. Undang-Undang (Drt.) Tindak Pidana Ekonomi. UU No.7 Tahun 1955, LN No.27 Tahun 1955.

_____. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. UU No.3 Tahun 1971, LN No.19 Tahun 1971.

_____. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. UU No.31 Tahun 1999, LN No.140 Tahun 1999, TLN No.3874.

_____. Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. UU No.20 Tahun 2001, LN No.134 Tahun 2001, TLN No.4150.

_____. Undang-Undang Program Pembangunan Nasional. UU No.25 Tahun 2000, LN No.206 Tahun 2000.

_____. Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. UU No.25 Tahun 2004, LN No.104 Tahun 2004.

_____. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

_____. Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 tanggal 30 Desember 2002 tentang Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Debitur Yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya Atau Tindakan Hukum Kepada Debitur Yang Tidak Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham.