

Kejahatan Korporasi Suatu Fenomena Lama Dalam Bentuk Baru

Mardjono Reksodiputro*

The economic crisis in 1997 has confirmed the Indonesian society that white collar criminality also exist in their country. The failure to bring the corporate criminals to court was caused by the difficulty of the Indonesian justice system to accept that corporations can also be held accountable under the Indonesian criminal law. On the other hand, legislature has accepted that corporations (as juristic persons) can be held liable, beside the managers (as natural persons). Since 1955, law no. 7 on economic crimes also includes juristic persons as subjects of the law. This has been followed by the legislature in 1963 (law on subversion), 1976 (law on drug abuse) and 1997 (law on the environment). In 1993 a draft of the new Penal Code for Indonesia was submitted to the Minister of Justice. No step have been taken yet to implement the code, which in article 44 explicitly states that corporations can be held responsible for criminal acts. With respect to a law enforcement strategy against corporate crimes, the author wishes to distinguish between organized crimes and crimes by organization. Both can be done by or through corporations.

Pengantar

Krisis ekonomi yang dihadapi Indonesia dalam tahun 1997 yang mengakibatkan turunnya Presiden Soeharto, telah berakibat pula pada pengertian masyarakat tentang kejahatan. Masyarakat Indonesia makin menyadari bahwa kejahatan tidak saja dapat dilakukan oleh "stereotype" pelaku yang berasal dari golongan

* Penulis adalah Gurubesar (pensiun) dalam bidang ilmu hukum dan kriminologi, serta sejak tahun 1959 bekerja di Universitas Indonesia. Menjadi Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 1984-1990. Mantan Sekretaris Konsorsium Ilmu Hukum (1990-2000). Mantan Ketua Komisi Disiplin Ilmu Hukum (2000-2002). Sekarang menjadi Ketua Program Kekhususan Hukum dan sistem Peradilan Pidana serta Ketua Program Kajian Ilmu Kepolisian di Universitas Indonesia. Sejak tahun 2000 Sekretaris Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, Teman Serikat di Kantor Konsultan Hukum Ali Budiardjo, Nugroho, Reksodiputro sejak 1969. Lahir di Blitar pada bulan Maret 1937.

ekonomi lemah, namun juga oleh mereka yang dalam masyarakat menduduki jabatan terhormat. Sutherland (1949) seorang ahli kriminologi Amerika Serikat telah meneliti dan menulis tentang "*white collar criminality*", yang didefinisikan sebagai: "*a crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation*". Ditunjukkannya bahwa kejahatan yang dilakukan oleh kelompok orang-orang ini menimbulkan kerugian bagi masyarakat yang jauh lebih besar dari kejahatan yang dilakukan oleh pelaku dari kelas sosial ekonomi lemah.¹ Kenyataannya pula, perbuatan merugikan yang dilakukan oleh kelas sosial ekonomi kuat, sering sukar dikategorikan kejahatan oleh undang-undang atau hukum pidana. Juga perbuatan tersebut oleh pelakunya atau kelompok bisnisnya tidak dianggap sebagai kejahatan, tetapi hanya sebagai perbuatan "terpaksa" yang harus dijalankan dalam usaha bisnis (mengikuti "aturan-main").

Contoh yang paling dikenal di Indonesia adalah perbuatan yang terjadi di bidang perpajakan, di bidang pencemaran lingkungan dan di bidang penyaluran tenaga kerja. Namun, dalam lima tahun terakhir ini terungkap pula banyaknya perbuatan tercela yang terjadi di bidang perbankan dan di bidang bisnis oleh perusahaan-perusahaan besar (konglomerasi). Kasus-kasus terakhir ini, umumnya dibawa ke pengadilan melalui dakwaan korupsi oleh penuntut umum. Rupanya korupsi merupakan dakwaan yang paling umum yang dipergunakan untuk menjaring perbuatan yang dilakukan oleh (mengikuti Sutherland): "*a person of respectability and high social status in the course of his occupation*". Perbuatan korupsi ini dari sisi hukum dianggap merugikan negara dan merupakan salah satu unsur utama yang harus terbukti di pengadilan. Dari sisi masyarakat, perbuatan korupsi ini dianggap merugikan masyarakat, meskipun secara tidak langsung dan bersifat

¹ WCC memang oleh Sutherland ditujukan kepada manusia (*neutral person*), yaitu para pengurus (manajer) perusahaan. Namun dalam perkembangan selanjutnya dianggap juga melakukan perbuatan tercela dan karena itu harus dimintakan pertanggungjawabannya adalah perusahaan atau korporasi tempat para manajer tersebut bekerja. Pengertian WCC ini kemudian ditambah lagi dengan unsur "*violation of trust*", karena suatu perusahaan dalam lalu-lintas ekonomi dianggap telah menerima kepercayaan masyarakat melakukan kegiatannya secara jujur dan beritikad baik. Ini yang dinamakan etika bisnis yang baik atau "*good corporate governance*".

abstrak. Usaha untuk mempopulerkan pemahaman bahwa korupsi adalah juga “mencuri uang rakyat” ternyata belum begitu populer.²

White Collar Criminality (Selanjutnya WCC) dari Sutherland sebenarnya tidak selalu harus menekankan pada unsur individu pelaku yang “terhormat” (diterjemahkan di Indonesia dengan “orang berdasi”), tetapi juga dapat pada unsur perusahaannya. Dengan pendekatan seperti ini, kita dapat membuat konsep “kejahatan oleh organisasi perusahaan”. Baik WCC maupun kejahatan oleh organisasi (KOO) bukanlah suatu konsep yuridis, bentuk perbuatannya tidak khusus didefinisikan oleh undang-undang atau oleh hukum. WCC dan KOO adalah konsep sosiologis, karena perbuatannya dapat dilakukan oleh siapa saja (manusia dan badan hukum) namun pelakunyalah yang membedakannya dari kejahatan umum yang dikenal masyarakat, seperti: pencurian, penggelapan dan pemalsuan. Kejahatan umum seperti pencurian, perampokan dan pembunuhan akan lebih terlihat (*visible*) dan karena itu disebut pula “*crime in the streets*”, dibanding kejahatan khusus, seperti WCC dan KOO, yang terjadi di kantor-kantor perusahaan (*crime in the board rooms*) atau kejahatan korporasi (*corporate crimes*) yang sering tidak terlihat (*invisible*).

WCC dan KOO ini juga sering tidak tercatat (dalam statistik kejahatan—“*criminal statistics*”) tetapi meliputi spektrum yang cukup luas (Reksodiputro, 1994). Perbuatan lain yang langsung merugikan masyarakat (dibandingkan dengan korupsi uang negara/rakyat) adalah misalnya: penipuan (*fraud*) kepada konsumen (dalam hal makanan, obat-obatan, dana di bank, saham di bursa, dan lain sebagainya), harga yang dimanipulasi karena persaingan curang dan monopoli, polusi yang membahayakan kesehatan atau jiwa, dan dapat juga kesewenang-wenangan (*abuse*) kekuasaan (*political power* atau *economic power*). Reksodiputro (1997)

² “Kemitraan untuk Tata Pemerintahan yang Baik”, sebuah organisasi nirlaba yang didirikan setelah krisis ekonomi Indonesia 1997, mencoba mempopulerkan istilah korupsi sebagai “mencuri uang rakyat” untuk menggalang kekuatan masyarakat menentang korupsi dalam berbagai bentuknya. Anggota masyarakat diharapkan tidak mau lagi membayar “uang pelicin” maupun pungutan-pungutan tidak sah, yang masih sering diminta oleh para petugas pemerintahan (mulai dari kantor lurah) dan petugas penegak hukum (mulai dari kepolisian).

menyarankan bahwa politik kriminal perlu toleransi yang lebih besar terhadap “kejahatan jalanan” (*crime in the streets*), mengingat sistem penegakan hukum negara sering tidak berdaya terhadap WCC dan KOO. Padahal kejahatan perusahaan menimbulkan kerugian yang lebih besar pada masyarakat. Dikatakan pula oleh Reksodiputro (1997), bahwa pembuat undang-undang (dapat legislatif maupun eksekutif) harus waspada, bahwa terdapat pula banyak perbuatan yang merugikan masyarakat secara serius, yang belum terjaring oleh sistem peradilan pidana kita. Baik karena celah-celah dalam hukum pidana maupun karena hukum secara sadar dan tidak adil, telah memihak kepada kelompok-kelompok dalam masyarakat yang punya lobi yang kuat (kekuasaan ekonomi dan atau politik). Sensitivitas para penegak hukum dalam sistem peradilan pidana akan kelemahan ini, seharusnya ditingkatkan melalui penelitian-penelitian tentang luasnya lingkup permasalahan WCC dan KOO di Indonesia.

Perubahan Wajah Pelaku Kejahatan

Pembangunan nasional yang dilakukan di bidang ekonomi dan teknologi dalam era Presiden Suharto (1967-1997) telah membuka dimensi baru dalam kejahatan dan pelakunya di Indonesia. Pelaku kejahatan adalah korporasi, suatu kesatuan yang disamakan dengan manusia (*juridic person*). Melihat kenyataan itu maka Tim Penyusun Kitab Undang-undang Hukum Pidana Baru (Rancangan KUHP Nasional) telah menyepakati dalam rancangannya agar korporasi dijadikan subyek hukum pidana.³ Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 59 KUHP yang berlaku (*Wetboek van Strafrecht, 1918*) yang menyatakan bahwa pengurus korporasi (manusia) yang hanya dapat dipertanggungjawabkan. Apabila Rancangan ini menjadi kenyataan sebagai peraturan perundang-

³ Tim Rancangan KUHP Nasional ini telah bekerja sejak tahun 1982 dan menyerahkan naskah akhirnya pada bulan Maret 1993 kepada Menteri Kehakiman Ismail Saleh. Sayang sekali bahwa hasil kerja selama sepuluh tahun ini (1982-1993), dibiarkan saja oleh Departemen Kehakiman selama sepuluh tahun terakhir ini (1993-2004). Ketua pertama Tim adalah Prof. R. Soedarto (1982-1986), disusul kemudian oleh Prof. Mr. Roeslan Saleh (1986-1987) dan kemudian diganti oleh Prof. Mardjono Reksodiputro (1987-1993).

undangan Indonesia, maka akan terjadi perubahan dalam pelaksanaan peradilan pidana Indonesia (Reksodiputro, 1995). Rumusan Pasal 59 ini adalah sama dengan Pasal 51 (lama) KUHP Belanda 1886, dimana berlaku asas "*universitas delinquere non potest*", tidak mungkin dalam hukum pidana umum (*commune strafrecht*) suatu korporasi (badan hukum; *rechtspersoon*) dapat dianggap sebagai pelaku suatu tindak pidana (Hennekam, 2002). Pengecualiannya adalah apabila hal tersebut diatur secara khusus dalam suatu undang-undang di luar KUHP Belanda. Karena hubungan yang ada antara KUHP Indonesia (Hindia Belanda) dengan KUHP Belanda maka sarjana hukum Indonesia juga menganut pendapat yang sama.

Pada awalnya di Indonesia dianut pendapat bahwa beban tugas mengurus (*zorgplicht*) suatu "kesatuan orang" atau korporasi harus berada pada pengurusnya, korporasi bukan subyek hukum pidana. Pendapat ini kemudian berkembang menjadi pengakuan bahwa korporasi dapat sebagai pelaku (*dader*), namun pertanggungjawaban pidana (penuntutan dan pemidanaan) tetap berada pada pengurusnya. Pidana baru bisa dihapus apabila pengurus dapat membuktikan bahwa dirinya tidak terlibat. Sampai sekarang pendapat seperti ini masih tetap berlaku di Indonesia (sesuai Pasal 59 KUHP) meskipun di luar KUHP telah dimulai usaha bahwa korporasinya sendiri juga dapat menjadi pelaku (*dader*) dalam suatu tindak pidana.

Usaha ini sebenarnya sudah dimulai tahun 1955, yaitu melalui Pasal 15 UU No. 7/Drt/1955 tentang tindak pidana ekonomi. Menurut undang-undang tersebut badan hukum, perseroan, perserikatan yang lainnya atau yayasan telah dijadikan subyek hukum pidana yang dapat dituntut dan dipidana. Yang mengherankan adalah bahwa belum ada yurisprudensi Indonesia (yang terkumpul dan tercatat) yang menjadikan korporasi sebagai terdakwa dan atau terpidana. Sebaliknya di luar KUHP perkembangan legislatif menunjukkan bahwa sejumlah undang-undang telah mengakui perlunya memungkinkan suatu korporasi (badan hukum) dijadikan terdakwa. Misalnya dalam tahun 1963 melalui UU Subversi, tahun 1976 melalui UU Narkotika dan tahun 1997 dan 1998 sehubungan dengan tindak pidana di bidang

perlindungan lingkungan hidup. Apakah peradilan masih ragu-ragu untuk memperluas pengertian siapa yang dinyatakan bersalah atas suatu tindak pidana? Apakah karena asas kesalahan sukar dikonstruksikan pada korporasi?⁴

Rupanya meskipun “wajah pelaku kejahatan” mulai diakui oleh pembuat undang-undang (bidang legislatif) telah berubah dari wajah “manusia” menjadi wajah “korporasi, badan hukum”, namun pengadilan Indonesia masih sulit meninggalkan asas “*universitas delinquere non potest*”. Keadaan ini masih berlangsung hingga sekarang, meskipun telah banyak usaha untuk membantu kalangan pengadilan ini melalui tulisan-tulisan dari para akademisi.⁵

Politik kriminal untuk menuntut dan memidana suatu korporasi memang masih memerlukan perkembangan dalam hukum pidana Indonesia yang lebih maju dari sekarang. Belanda,⁶ dari mana kita mencontoh ilmu hukum pidana Indonesia, juga memerlukan waktu yang cukup lama sebelum tahun 1976 mereka mengubah pasal 51

⁴ Observasi serupa telah diajukan a.l. oleh Agustinus Pohan dalam Penataran Nasional Hukum Pidana di FH Universitas Lampung, Juli 1988; Mardjono Reksodiputro pada Seminar Nasional Kejahatan Korporasi di FH Universitas Diponegoro, November 1989; serta Muladi dan Dwidja Priyatno dalam bukunya tahun 1991 dan kemudian kembali oleh Mardjono Reksodiputro dalam Pidato Dies Natalis Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian yang ke-47, Juni 1993.

⁵ Meskipun sudah banyak tulisan para akademisi yang mengajak sistem peradilan pidana Indonesia (para penuntut umum dan hakim) untuk menjadikan korporasi sebagai pelaku, terdakwa dan terpidana, namun masih diperlukan terobosan pengadilan, terutama Mahkamah Agung, untuk membuat yurisprudensi tetap tentang hal ini. Kemungkinan besar halangan yang ada adalah buku teks yang dipergunakan mendidik para sarjana hukum kita. Buku teks hukum pidana Indonesia merujuk pada WvS Nederlands Indie 1918 dan buku-buku teks Belanda sebelum Perang Dunia Kedua yang memakai Pasal 51 lama yang dalam penjelasan resminya (Smidt, jilid I, h. 450) mengatakan: “Suatu tindak pidana hanya dapat dilakukan oleh manusia. Fiksi tentang sifat badan hukum tidak berlaku dalam hukum pidana”.

⁶ Pembaruan yang terjadi di Belanda, dengan sekaligus catatan perbandingan dengan perkembangan di Indonesia, dapat dibaca dalam J.G.A. Hennekam, “*Common Roots and Separate Developments. En rechtsvergelijkende uiteenzetting van de Nederlandse en Indonesische regeling betreffende de strafrechtelijk aansprakelijkheid van rechtspersonen*” (suatu uraian perbandingan hukum aturan Belanda dan Indonesia tentang pertanggungjawaban hukum pidana badan hukum), Universiteit van Leiden, 2002 (tidak diterbitkan). Pandangan di Belanda tentang korporasi sebagai subyek tindak pidana, dapat pula diikuti dalam buku Jan Remmelink, *Hukum Pidana, Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003 (hal. 97-113).

WvS Belanda (yang sama bunyinya dengan Pasal 59 KUHP) menjadi pasal baru yang dengan tegas menyatakan "*Strafbare feiten kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen*" (tindak pidana dapat dilakukan oleh manusia-natural persons dan badan hukum-juristic persons). Dalam Rancangan KUHP Nasional, ketentuan serupa ada di Pasal 44 yang menyatakan "korporasi dapat dipertanggungjawabkan dalam melakukan tindak pidana" (Departemen Kehakiman, 2002). Dalam tahun 1993, Reksodiputro mengajak para penegak hukum untuk mengambil sebagai contoh perkembangan dalam hukum perdata, dimana atas asas kepatutan (*doelmatigheid*) dan keadilan (*billijkheid*) suatu korporasi (badan hukum) harus dapat dianggap bersalah melakukan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*), terutama dalam lalu-lintas perekonomian. Pemikiran ini juga tadinya tidak mudah diterima namun hukum perdata menerimanya karena apa yang dilakukan oleh pengurus korporasi harus dapat dipertanggungjawabkan kepada korporasi tersebut, sebab pengurus bertindak tidak atas hak dan wewenang sendiri, tetapi atas hak dan wewenang korporasi bersangkutan. Karena itu korporasi juga tidak dapat melepaskan diri dari kesalahan yang diperbuat oleh pengurus.⁷

Tentu saja pertanggungjawaban korporasi dalam hukum perdata, konsep dan teorinya tidak dapat disamakan begitu saja dengan pertanggungjawaban korporasi dalam hukum pidana.

⁷ Pendapat kami bahwa kejahatan korporasi harus dilihat sebagai bagian dari WCC mempunyai implikasi bahwa pembicaraan tentang kejahatan korporasi harus ditujukan kepada perusahaan berskala besar (*big business* dan konglomerasi). Sebaiknya pelanggaran hukum pidana yang dilakukan oleh perusahaan yang berlingkup kegiatan ekonomi atau bisnis dengan skala kecil (*small business* atau UKM) dikeluarkan dari pembicaraan kejahatan korporasi, bila didekati dari aspek sosiologis. Pembangunan perekonomian Indonesia selama lebih dari tiga dasawarsa terakhir ini telah menumbuhkan berbagai perusahaan besar (konglomerasi dengan modal asing, maupun domestik). Perbuatan tindak pidana korporasi ini dapat berupa penipuan terhadap masyarakat (*defrauding the public*), maupun membahayakan masyarakat (*endangering the public*). Apa yang biasanya terlihat hanyalah "puncak gunung es" saja. Permasalahan yang akhir-akhir ini (Juni 2004) ramai diperdebatkan tentang perusahaan tambang di sekitar Teluk Buyat, Ratatotok, Kabupaten Minahasa Selatan, yang menimbulkan penyakit "aneh" pada warga setempat dapat menjadi contoh. Kemungkinan untuk menuntut pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi dapat memberikan efek pencegahan yang lebih besar, ketimbang hanya meminta pertanggungjawaban dari pengurusnya.

Namun justru karena itu diperlukan keberanian pengadilan di Indonesia mulai melakukan terobosan dan diikuti para akademisi untuk melakukan debat-ilmiah untuk mengembangkan hukum pidana Indonesia.

Kolusi dalam dunia bisnis

Pengalaman lima tahun terakhir di Indonesia (sejak jatuhnya pemerintahan Suharto tahun 1998) adalah bahwa kasus-kasus kejahatan korporasi menunjukkan adanya kolusi (persekongkolan) antara beberapa pihak untuk berbuat kejahatan tersebut. Persengkongkolan seperti yang dialami di Indonesia ini telah pernah diperingatkan akan (sudah) terjadi di dunia melalui forum PBB tahun 1975. Dalam Kongres ke-5 tentang "Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Pelanggar Hukum" (*For the Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*) ini, dan kemudian diulangi dalam Kongres ke-7 (1985), telah dinyalir adanya "perubahan dalam bentuk dan dimensi kriminalitas" serta "dimensi baru kejahatan dalam konteks pembangunan". Para ahli kriminologi dan hukum pidana yang berkumpul 20-30 tahun yang lalu itu, mengingatkan para negara anggota PBB adanya perilaku melanggar hukum pidana yang dilakukan oleh perusahaan dan pengusaha terhormat yang berdampak negatif pada perekonomian masyarakat. Kejahatan ini tidak saja berdampak nasional tetapi juga internasional.⁸

⁸ Peringatan dari Kongres-kongres PBB tentang Pencegahan Kejahatan ini (terakhir dalam tahun 2000 di Wina, Austria) terus berlanjut. Kongres ke-6 (1980 di Caracas) menghasilkan Deklarasi Caracas yang antara lain mengingatkan bahayanya WCC dan kejahatan-ekonomi yang juga berpartisipasi dengan *organized crime*. Dalam tahun 1985 (Kongres ke-7) dikeluarkan pula *Milan Plan of Action*, yang menghasilkan *Guiding Principles for Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development and a New International Economic Order*. Peringatan akan berkembangnya kejahatan komputer dan pelanggaran hukum lainnya di dunia maya (*cyberspace*) dikemukakan dalam Kongres ke-8 (1990 di Havana). Diingatkan akan bahaya yang mengancam dari dunia maya oleh perusahaan-perusahaan yang dapat merugikan perbankan. Dalam Kongres ke-9 (1995 di Kairo) dipermasalahkan pula kegiatan "*money laundering*". Sedangkan dalam Kongres ke-10 (2000 di Wina) ditekankan pada bahaya perubahan bentuk KTO menjadi *transnational crime*. Ditunjukkan contoh apa yang terjadi di Korea, Mafia Rusia, Triad Cina, Yakuza Jepang, Kansa Thai dan juga di Columbia dan Afghanistan. KTO telah bercampur dengan KOO dengan melakukan perdagangan melanggar hukum dalam

Tim Rancangan KUHP Nasional yang menyerahkan naskah akhirnya pada tahun 1993 telah memperhatikan hal ini antara lain dengan masuknya Pasal 44 (korporasi sebagai subyek hukum pidana) dan Pasal 641 (tindak pidana pencucian uang—*money laundering*). Reksodiputro (1994) telah pula mengingatkan perlunya diperhatikan sinyalemen PBB itu secara serius karena Pemerintah Indonesia masih terlalu memusatkan perhatian penegakan hukumnya kepada kejahatan ekonomi dengan bentuk-bentuk konvensional. Bentuk (dimensi) baru kejahatan yang diingatkan PBB pada dasarnya bersumber pada kolusi antara pemegang kuasa politik atau birokrasi (*political* atau *public power*) dengan pemegang kuasa ekonomi (*economic power*). Penyalahgunaan kuasa-kuasa ini (*abuse of power*) dilakukan oleh birokrasi pemerintah bersama dengan perusahaan bisnis besar, yang mempunyai kuasa ekonomi besar pula untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Dikatakannya: “Apabila perusahaan-perusahaan ini tidak memperhatikan etika bisnis yang baik, maka dengan mudah mereka melakukan praktek bisnis curang... dan menganggap perilaku “melawan hukum” sebagai pola perilaku yang wajar (menurut kaca mata mereka)”.⁹ Reformasi hukum yang ingin dilakukan di Indonesia sejak tahun 2000, telah mengungkap kepada masyarakat bagaimana praktik kolusi dalam dunia bisnis ini telah melemahkan perekonomian Indonesia dan menghambat pemulihannya.

narkoba, senjata, bahan peledak, komputer, mobil, pekerja-paksa, serta melakukan eksploitasi seksual terhadap para migran gelap (diselundupkan oleh jaringan tersebut). Dalam peringatannya dikemukakan bagaimana jaringan internasional ini mempengaruhi politik, pers (media), sistem peradilan, administrasi pemerintahan, dan bisnis pada umumnya. Jaringan KTO dan KOO ini menjadi sangat berbahaya karena mereka “... *launder huge sums of money, corrupt public officials and endanger economic and financial systems*”.

⁹ Seorang ahli kriminologi, Paul Leighton, PhD dari Eastern Michigan University menyebut “*the Top 100 Corporate Criminals*” dalam tahun 1990 (telah dijatuhi denda oleh pengadilan), sudah melakukan pelanggaran hukum di bidang (diurut sesuai banyaknya perusahaan yang melanggar): lingkungan hidup, *antitrust* (monopoli), kecurangan, *campaign finance*, makanan dan obat-obatan, kejahatan di bidang keuangan, pernyataan palsu, ekspor ilegal, *illegal boycott*, kematian pekerja, suap, *obstruction of justice*, korupsi dan pelanggaran pajak (*tax evasion*). Dikatakannya bahwa kerugian pada masyarakat Amerika sangat besar “... *hundred of billions of dollars stolen from Americans as a result of corporate and white collar fraud*”.

Menyimak usaha selama ini untuk menegakkan hukum terhadap para konglomerat (pemilik perusahaan konglomerasi, yaitu perusahaan yang saling berkaitan sehingga menjadi sangat besar dan dapat merupakan kartel untuk mengurangi – pasar), maka kebijakan yang diambil adalah:

- (a) meminta pertanggungjawaban pidana dan mengancam tersangka-terdakwa manusia pelakunya (dapat pengurus atau pemegang saham) dengan pidana penjara dan atau pidana denda; dan atau
- (b) menyatakan bahwa perusahaannya juga dikenakan denda (setelah menyatakan pengurusnya bersalah, tanpa menyatakan secara tegas apakah korporasi merupakan terpidana).

Dalam pendekatan kebijakan kedua, dipergunakan ancaman pidana denda yang tinggi (besar dalam jumlah uang) dengan tujuan agar perusahaan merasakan “kerugian” karena perbuatan pengurus korporasi tersebut. Secara tidak langsung para pemegang saham juga dirugikan, karena dividen tidak dapat dibayarkan atau sangat berkurang. Ancaman ini dapat ditambah dengan pidana administratif berupa pencabutan ijin usaha. Pendekatan ini didasarkan pada asumsi bahwa perusahaan memang sangat berorientasi pada keuntungan berupa uang (dividen) dan apabila para pemegang saham merasakan kerugian dividen ini maka mereka akan mempengaruhi kebijakan perusahaan melalui rapat pemegang saham untuk memilih pengurus yang tidak lagi akan melakukan kegiatan yang melanggar undang-undang dengan ancaman pidana denda yang tinggi.¹⁰

Asumsi di atas dalam pengamatan sementara terhadap usaha penegakan hukum dalam kasus BLBI (Bantuan Likuidasi Bank Indonesia) masa krisis 1997-1998, tidak selalu benar untuk perusahaan besar yang bersifat konglomerasi. Cara pandang pemegang saham adalah bahwa pertanggungjawaban mereka

¹⁰ Pendekatan seperti ini, denda tinggi untuk perusahaan, tidak keliru bila dilakukan terhadap perusahaan kecil dan menengah (yang tidak bersifat terbuka) dan juga pada perusahaan keluarga yang menjaga citra perusahaan, demi nama baik keluarga atau orangtua yang mendirikan pada awalnya.

hanyalah sebatas saham yang dimiliki dan dividen. Apabila manipulasi pelanggaran hukum yang dilakukan korporasi dianggap memberikan imbalan untuk pribadinya yang cukup tinggi (manfaat uang atau lainnya), para pemegang saham akan membiarkan korporasi melakukan perbuatan-perbuatan melanggar hukum (berisiko tinggi dan merugikan masyarakat). Ini disebabkan karena kalau perusahaan berhasil (misalnya penyelundupan atau "mark-up" dalam penilaian aset perusahaan) mereka akan mendapat keuntungan besar. Sedangkan dalam hal ini diketahui penegak hukum, mereka hanya akan kehilangan dividen saja (karena adanya denda tinggi). Juga perlu diperhitungkan cara pandang pengurusan-manajer perusahaan dalam suatu perusahaan yang terdaftar di bursa efek (perusahaan terbuka-tbk), dimana pengendalian pemegang saham hampir tidak ada atau dikuasai satu atau dua pemegang saham besar. Disini yang berkuasa adalah para direktur dan komisaris profesional dengan gaji tinggi. Denda terhadap perusahaan belum tentu akan mengurangi gaji mereka. Kesimpulan apa yang harus diambil? Denda tinggi belum tentu akan menghalangi korporasi berbuat kejahatan, karena pemegang saham menafsirkan hal tersebut sebagai kesempatan untuk memperoleh untung besar dengan risiko berkurangnya dividen. Sedangkan pengurus juga tidak melihat denda kepada perusahaan sebagai ancaman terhadap gaji mereka yang telah diatur dengan kontrak.

Tindakan Pro-aktif Lebih Baik dari Re-aktif

Ada dua pendekatan umum yang dapat dilakukan sebagai strategi mengendalikan perilaku perusahaan:

- (a) kepada perusahaan diberikan kebebasan penuh untuk merencanakan dan melaksanakan kegiatannya dengan ancaman sanksi pidana apabila perusahaan melakukan langkah yang salah (melanggar peraturan yang ada); atau
- (b) untuk membantu perusahaan merencanakan langkah kegiatannya, pemerintah menetapkan pedoman dan patokan tertentu yang harus ditaatinya, bila tidak, maka terjadi perbuatan melawan hukum dan sanksi pidana dapat dijatuhkan.

Strategi pertama misalnya, berlaku untuk perusahaan-perusahaan dalam bidang perdagangan umum (*general trade*), dimana perusahaan bebas mengatur cara-cara menjalankan bisnisnya. Sedangkan strategi kedua kita lihat pada perusahaan di bidang jasa keuangan, seperti perbankan, dimana ada aturan-aturan ketat sebagai pedoman kegiatan bisnis.

Kedua strategi ini dinamakan strategi dengan pendekatan reaktif, artinya hukum pidana dikenakan setelah terjadinya pelanggaran oleh perusahaan yang bersangkutan. Dalam pendekatan ini perusahaan diberi kebebasan untuk memilih, taat kepada aturan atau mencoba menghindar dari ketentuan perundang-undangan. Dalam hal yang terakhir inilah banyak terjadi kolusi dengan aparat birokrasi, untuk menghindar dari pengawasan atau dari ancaman pidana. Kasus-kasus yang disinyalir media masa atau mulai terungkap setelah ada krisis ekonomi tahun 1997 menunjukkan kegiatan kolusi ini.

Sebenarnya ada pula strategi ketiga, yaitu dengan sangat ketat menetapkan kriteria untuk menjadi pengurus atau memegang jabatan-jabatan kunci pembuat keputusan dalam perusahaan. Mereka yang menduduki jabatan-jabatan tersebutlah yang harus bertanggungjawab bila ada kegiatan perusahaan yang melanggar hukum. Ada tidaknya kesalahan pada pengurus tidak perlu dipersoalkan oleh pengadilan, pendekatannya adalah dengan konsep "*strict liability*" (asas tanggungjawab mutlak). Cara seperti ini memang tidak disukai oleh perusahaan-perusahaan karena terjadi campur tangan pemerintah dalam struktur manajemen perusahaan-perusahaan bersangkutan. Strategi ini menggunakan pendekatan pro-aktif dan dapat mengurangi kemungkinan kolusi dan pelanggaran peraturan. Namun, pendekatan seperti ini tidak disukai karena mengingatkan pada cara kerja perusahaan-perusahaan yang diawasi ketat oleh pemerintah dalam negara-negara komunis.¹¹

¹¹ Dalam Pasal 32 Rancangan KUHP Nasional diperkenalkan lembaga "*vicarious liability*" (tanggung jawab yang dialihkan—ayat 2) dan "*strict liability*" (ayat 3). Dalam Rancangan dimasukkan dalam bagian tentang pertanggungjawaban pidana. Kedua konsep ini berasal dari hukum Anglo-American (*common law*) dan tidak dikenal dalam hukum Eropa Kontinental. Maksud Tim Rancangan adalah membuka jalan bagi pembuat undang-

Strategi dengan pendekatan pro-aktif dan re-aktif dibicarakan disini adalah dalam kaitannya dengan sukarnya menentukan dalam perusahaan-perusahaan besar anggota manajemen mana yang harus bertanggungjawab untuk perbuatan pelanggaran hukum pidana itu. Struktur manajemen perusahaan besar yang rumit sering merupakan kendala utama untuk menetapkan pertanggungjawaban pidana itu.

Kejahatan oleh Organisasi dan Kejahatan Terorganisasi

Hal yang masih sering kurang dicermati dalam diskusi mengenai kejahatan korporasi adalah perbedaan antara kejahatan oleh organisasi (disingkat KOO) dan kejahatan terorganisasi (disingkat KTO). Korporasi yang terlibat dalam KTO adalah perusahaan yang memang bertujuan melakukan kejahatan atau menutupi terjadinya kejahatan. Korporasi ini memang didirikan untuk melakukan kejahatan, seperti melakukan kegiatan "*illegal banking*": (bank dalam bank), penyelundupan (berkedok perusahaan impor-ekspor), perdagangan manusia (berkedok perusahaan penyalur tenaga kerja) dan sebagainya.

KTO (*organized crime*) dalam sejarah kriminalitas Amerika Serikat pertama kali diberitakan oleh "Komisi Kefauver" (1951) yang melaporkan kepada pemerintah adanya organisasi yang dikenal dengan nama "Mafia" (dalam tahun 1966 merubah namanya menjadi "La Cosa Nostra") yang menguasai berbagai kota di Amerika Serikat. Seringkali organisasi kejahatan ini bersembunyi dibalik perusahaan-perusahaan yang apabila dilihat sepintas lalu, melakukan kegiatan bisnis yang sah. Karena itu, kalau kita bicara tentang kejahatan korporasi, maka ada yang berada di "dalam" kejahatan terorganisasi tetapi ada pula yang bukan bagian kejahatan terorganisasi. Kelompok kedua ini, untuk membedakannya dari KTO, dapat dinamakan KOO (kejahatan oleh organisasi).

Perbedaan ini penting dalam penyusunan strategi penegakan hukum melawan kejahatan korporasi atau WCC. Kejahatan korporasi yang berbentuk KTO sering mempergunakan kekerasan. Dalam berbagai bahan pustaka asing tentang KTO sering dijelaskan

undang dan pengadilan meminta pertanggungjawaban pidana korporasi. Untuk uraian lebih lanjut Lihat Mardjono Reksodiputro (1994) hal. 106-113.

adanya berbagai lapisan dalam organisasi kejahatan ini. Lapisan paling bawah adalah “penjahat-penjahat kecil (jalanan)” yang umumnya tidak terorganisir secara baik. Dan sering menjadi “umpan” ataupun “korban” penegakan hukum (misalnya para pengedar atau pemakai narkoba), di atasnya (lapisan kedua dari bawah) adalah mereka yang telah terorganisir dalam kelompok (geng) yang mempunyai pemimpin informal (jagoan atau kepala “preman”). Para pemimpin geng inilah yang menyeleksi para penjahat-kecil yang dapat dijadikan anggota geng. Di atas ini, baru ada lapisan ketiga dan keempat yang memanfaatkan geng-geng tersebut, yang dapat kita namakan “manajer” (sering terstruktur dengan “bos kecil” dan “bos besar”). Di atas sekali adalah para “penyedia dana”, kaum elite dalam dunia pelanggaran hukum ini, yang sering memenuhi persyaratan WCC. Kekeliruan kita adalah sering menyamakan kaum elite KTO ini dengan kelompok elite yang melanggar hukum melalui KOO.¹²

Dalam KOO kaum elite ini menguasai perusahaan-perusahaan yang memang sah menjalankan bisnisnya (misalnya hotel atau perusahaan pengangkutan laut). Namun mereka membiarkan perusahaannya dipergunakan untuk melakukan perbuatan melanggar hukum (misalnya perjudian atau pelacuran dalam hotel atau mengangkut barang-barang yang dokumen pabeannya tidak benar). Beda antara elite dalam KTO dan KOO memang sering tipis sekali, lihat misalnya kasus perusahaan Enron. Umumnya akan dikategorikan sebagai KOO tetapi bilamana melihat lebih dalam lagi tentang cara mereka mencurangi publik dan pemegang

¹² Di Indonesia kegiatan KTO ini dapat dilihat pada “organisasi preman” yang belakangan ini banyak terlihat di kota-kota besar di Indonesia. KTO itu tidak sama dengan organisasi preman (OP) tetapi memang KTO tumbuh, berkembang dan didukung secara fisik oleh kegiatan penjahat-penjahat kecil (lapisan paling bawah). Rekrutmen keanggotaan KTO diambil dari OP ini dan menjadi lapisan kedua dari bawah (geng dengan jagoan atau kepala preman). Yang terlihat dari KTO adalah “puncak gunung es”, dan ini tidak dapat dipergunakan sebagai pedoman tentang luasnya maupun bahaya ancamannya. Lapisan ketiga dan keempat bergerak sebagai organisasi bisnis dan dipimpin oleh tenaga profesional (manajer; *organization men*). Mereka menjaga agar organisasi KTO ini dapat tetap eksis dan malah berkembang. Di atas inilah terdapat para “*top managers*” dan “*financiers*” yang memenuhi persyaratan WCC. Kongres PBB ke-10 tentang Pencegahan Kejahatan (April 200 di Wina), melaporkan kecenderungan KTO melakukan kerjasama internasional, khususnya dalam bidang pelacuran, narkoba, perjudian, bisnis sekuriti dan pelanggaran pajak.

sahamnya, tidak terlepas kemungkinan adanya “baju KTO” yang dipergunakan para manajer Enron.¹³

Penutup

Sosialisasi tentang pelaku kejahatan selama ini, khususnya dalam media pers (cetak dan elektronik), umumnya cenderung menunjuk kepada pelaku yang berasal dari masyarakat kelas bawah yang miskin dan kurang pendidikan. Pandangan seperti itu didukung oleh kenyataan karakteristik penghuni lembaga pemasyarakatan yang kebanyakan terdiri dari pelanggar hukum yang berasal dari masyarakat miskin. Karena itu banyak anggota masyarakat percaya bahwa kejahatan yang dilakukan oleh kalangan ekonomi lemah (dan karena itu tanpa kuasa) lebih berbahaya dan lebih merugikan daripada kejahatan yang dilakukan oleh kalangan ekonomi kuat (yang mempunyai kuasa ekonomi dan politik). Hal ini menyebabkan kemarahan moral dan sumber dana untuk pencegahan kejahatan lebih besar diarahkan pada kejahatan-jalanan, ketimbang kejahatan korporasi.

Bila diperiksa secara lebih mendalam masalah krisis ekonomi kita baru-baru ini, maka akan terlihat adanya kegiatan usaha bisnis di Indonesia berupa konglomerasi, yang ingin menghilangkan kompetisi (persaingan) untuk memperoleh bagian yang lebih besar dalam pasar ekonomi. Untuk mencapai tujuannya korporasi-korporasi ini mencoba untuk mempengaruhi para pemegang kuasa politik (birokrasi). Mereka membuka lobi-lobi negosiasi antara pemegang kuasa ekonomi dan kuasa politik, menawarkan jabatan-

¹³ *Time Online Edition* (January 13, 2002), menggambarkan kasus Enron ini sebagai kepailitan terbesar dalam sejarah Amerika Serikat. Terungkap pula bagaimana dokumen-dokumen yang dapat menjadi barang bukti dihancurkan atas perintah atasan (termasuk hasil audit keuangan). Dibentuk perusahaan “kedok” (*shell companies*) untuk menyalurkan keuntungan bagi para pengurus perusahaan maupun untuk menutupi kerugian Enron. Kontribusi politik yang diberikan Enron pada sejumlah pejabat, melibatkan pula para penuntut umum, seperti: *US Attorney General* John Ashcroft; *Texas Attorney General* John Carnyn, dan sejumlah penuntut umum di kantor *US Attorney* di Houston. Kerugian tahap pertama yang diketahui adalah 618 juta US dollar dan auditor Arthur Andersen (yang diduga terlibat kecurangan pembukuan) dibayar 52 juta US dollar. Saham Enron jatuh dari 90 US dollar menjadi kurang dari satu US dollar. Enron pun dituduh menjadi “*political profit pipeline*” di India.

jabatan swasta untuk para pejabat pemerintah serta melakukan "money politics" untuk pendanaan kampanye politik, dan telah menimbulkan apa yang kemudian kita kenal sebagai KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme). Menghilangkan KTO maupun KOO tidak mudah dan memerlukan strategi yang khusus dengan membedakan pula kedua bentuk kejahatan korporasi ini.

Daftar Pustaka

- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Departemen Kehakiman dan HAM, 2002. *Rancangan Undang-undang R.I. Tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana*.
- Hennekam, J.G.A., 2002. *Common Roots and Separate Developments*, (unpublished), Universiteit van Leiden.
- Reksodiputro, Mardjono. 1994. *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan*. Kumpulan Karangan, Buku Kesatu, Lembaga Kriminologi UI.
- _____. 1995. *Pembaharuan Hukum Pidana*. Kumpulan Karangan, Buku Keempat, Lembaga Kriminologi UI.
- _____. 1997. *Bunga Rampai Permasalahan dalam Sistem Peradilan Pidana*, Buku Kelima, Lembaga Kriminologi UI.
- Remmelink, Jan. 2003. *Hukum Pidana*. Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia, Grammedia Pustaka Utama.
- Schalken, T.M. 1987. *Strafrecht als systeem van rechts-betrekkingen*. Een ontwikkeling naar evenwicht, Gouda Quint BV.
- Simon David R and D. Stanley Uitzen. 1986. *Elite Deviance*, Second Edition. Allyn and Bacon, Inc.