

RUANG LINGKUP TINDAK PIDANA EKONOMI DI BIDANG PERBANKAN

Amad Sudiro*

ABSTRACT

The development of crimes in the economic sector can be assumed to increase in the future. One of them is crimes in the banking sector. These crimes are not only conducted by individuals but also corporations (legal entities). The author argues that unfortunately some regulations in the banking sector in fact have many weaknesses in getting banking crime doers, especially where the crimes are conducted by corporations. If applicable, the sanction is not criminal in nature. This article scrutinizes some laws and regulations in the banking sector which normatively contain criminal sanctions for corporations committing crimes, however on the other side, in practice such provisions cannot be enforced, even the elements of these provisions are contradictory in nature.

I. PENDAHULUAN

Perkembangan perekonomian di Indonesia saat ini demikian pesat, sehingga tidak dapat dihindari adanya perbuatan-perbuatan tertentu di bidang perekonomian yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana. Di sisi lain, deregulasi beberapa bidang perekonomian ternyata juga memerlukan pemikiran tentang pengamanannya. Dengan pertumbuhan bank-bank baru, misalnya, diperlukan pengamanan terhadap kepentingan para nasabah dan kelangsungan bank-bank itu sendiri. Untuk perusahaan yang *go public*, diperlukan pengamanan, khususnya terhadap masyarakat pemegang saham. Demikian juga kelonggaran di bidang ekspor impor, diperlukan pengamanan agar penyelundupan dapat ditekan, karena jika tidak, dikhawatirkan dapat merusak perekonomian secara makro.

Banyaknya deregulasi di bidang perekonomian menunjukkan adanya kelonggaran-kelonggaran dalam pengaturan perekonomian Indonesia. Di samping itu, perekonomian nasional tersebut juga tidak dapat menutup diri terhadap sistem perekonomian dunia yang menuntut keterbukaan, termasuk dalam memberikan akses penggunaan teknologi komunikasi dan transportasi.

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

Seiring dengan kemajuan di bidang perekonomian serta ilmu pengetahuan dan teknologi dalam masyarakat, dunia kejahatan juga makin berkembang. Kejahatan tidak lagi dilakukan secara tradisional, tetapi sudah memanfaatkan kemajuan teknologi tersebut. Perkembangan ini menjadi ancaman dan gangguan yang dapat menggoyahkan ketahanan nasional, yang kita ketahui, merupakan sebagai salah satu prasyarat keberhasilan pembangunan.

Kondisi semacam itu memunculkan kategori kejahatan berdimensi baru, yang pelakunya terdiri dari golongan mampu, intelek, dan terorganisasi, yang lazim disebut kejahatan kerah putih (*white collar crime*). Ciri lainnya adalah mobilitas kejahatannya tinggi dan tidak dilakukan hanya pada satu wilayah, tetapi sudah menerobos batas-batas negara. Dengan bantuan peralatan canggih, modus operandinya senantiasa memanfaatkan peluang yang diciptakan oleh kelemahan sistem hukum dan/atau manajemen. Korbannya tidak lagi bersifat individual, melainkan sudah bersifat kompleks karena menyangkut suatu kelompok masyarakat, bahkan negara, dan kemungkinan korbannya tidak segera menyadari kalau telah dirugikan oleh pelaku kejahatan ini. Contoh kejahatan demikian adalah kejahatan di bidang lingkungan hidup dan kejahatan di bidang ekonomi. Contoh yang disebutkan terakhir ini meliputi antara lain kejahatan di bidang perbankan.

Seperti telah disinggung di muka, kejahatan kerah putih demikian memanfaatkan benar kelemahan dalam sistem hukum kita. Apalagi untuk kondisi Indonesia, yang banyak perangkat hukumnya masih produk puluhan (bahkan ratusan) tahun yang lalu, yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan masyarakat. Hal ini terlihat jelas dalam bidang hukum perdata. Dalam bidang pidana pun, saat ini yang khusus mengatur tentang perekonomian terutama baru pada Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi, di samping beberapa peraturan lain yang tersebar.

Dalam rangka memberikan pengamanan terhadap jalannya pembangunan di bidang perekonomian, khususnya di bidang perbankan, seperti yang akan dibahas lebih jauh dalam tulisan ini, salah satu sarana yang penting untuk diadakan adalah perangkat hukum pidananya. Tentu saja perangkat hukum pidana ini harus pula disertai dengan pembangunan sarana-sarana lainnya.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, tulisan ini secara khusus ingin membahas tentang bagaimana suatu perbuatan di bidang perekonomian

seharusnya diatur melalui hukum pidana, dan apakah memang sanksi pidana diperlukan untuk mengatasi tindak pidana ekonomi di bidang perbankan. Dalam hal ini juga akan dibahas sejauh mana antisipasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan terhadap perkembangan ekonomi akhir-akhir ini.

II. SISTEM HUKUM PIDANA BIDANG EKONOMI

Pengaturan hukum pidana di Indonesia saat ini ditempatkan dalam dua tipe peraturan perundang-undangan. Pertama, peraturan hukum pidana umum yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946). Di luar kodifikasi tersebut, terdapat peraturan perundang-undangan tipe kedua, yang sifatnya merupakan perluasan dari asas umum hukum pidana. Contohnya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Kedua tipe peraturan perundang-undangan tersebut mengatur dengan menentukan tindak pidana beserta sanksi yang harus diterapkan, baik dalam rangka penegakan hukum inabstrakto maupun inkonkreto.

Kejahatan di bidang ekonomi dapat diartikan secara umum sebagai kejahatan yang dilakukan karena motif-motif ekonomi. Conklin merumuskan dan mengidentifikasikan unsur-unsurnya sebagai berikut:¹ (1) suatu perbuatan melawan hukum yang diancam dengan sanksi pidana, (2) dilakukan oleh perseorangan atau korporasi dalam pekerjaannya yang sah atau dalam pencarian/usahanya di bidang industri atau perdagangan, (3) untuk tujuan memperoleh uang atau kekayaan, menghindari pembayaran uang atau menghindari kehilangan/kerugian kekayaan, memperoleh keuntungan bisnis atau keuntungan pribadi. Adapun bentuknya antara lain adalah: (1) pelanggaran/penghindaran pajak, (2) penipuan atau kecurangan di bidang perkreditan (*credit fraud*), (3) penggelapan dana-dana masyarakat (*embezzlement of public funds*), dan penyelewengan/penyalahgunaan dana-dana masyarakat (*misappropriation of public funds*), (4) pelanggaran terhadap peraturan keuangan (*violation of currency regulations*), (5) spekulasi dan penipuan dalam transaksi tanah (*speculation and swindling in land transactions*), penyelundupan (*smuggling*), (6) delik-delik lingkungan (*environmental offences*), (7) menaikkan harga (*over pricing*), serta

¹Muladi & Bard Nawawi Aref, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 153.

mengekspor dan mengimpor barang-barang di bawah standar, dan bahkan hasil-hasil produksi yang membahayakan (*export and import of substandard and even dangerously unsafe products*), (8) eksploitasi tenaga kerja (*labour exploitation*), dan (9) penipuan konsumen (*consumer fraud*).

Melihat bentuk-bentuk tindak pidana ekonomi di atas, seperti telah diuraikan di muka berkenaan dengan *white collar crime*, maka nyata sekali dimensi, ruang lingkup, dan dampak kejahatan ekonomi ini sangat luas, dan dapat melampaui batas-batas teritorial. Terlebih diakui dan merupakan kenyataan, bahwa ada hubungan yang sangat erat dan saling ketergantungan antara tatanan sosial dan ekonomi secara nasional maupun internasional. Hal tersebut ternyata tidak jauh berbeda dengan keadaan tindak pidana perbankan. Pola tindak pidana perbankan seringkali rumit karena pelakunya rata-rata adalah orang yang ahli di bidangnya, dan cara kerjanya sangat rapi serta terselubung (*disguise of purpose or intent*).²

Sekalipun kejahatan di bidang perekonomian secara umum diartikan sebagai tindak pidana yang dilakukan karena motif-motif ekonomi, namun secara yuridis, pengertian di atas dirumuskan lebih sempit dalam Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955, dan diberi istilah "tindak pidana ekonomi". Jadi, sebenarnya kejahatan di bidang ekonomi tidak hanya yang ditunjuk oleh Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 itu, melainkan termasuk pula tindak pidana dalam peraturan-peraturan yang banyak tersebar di luar undang-undang tersebut.

Seperti dikatakan di atas, di samping tindak pidana ekonomi dalam arti sempit, masih diintroduksi tindak pidana dalam arti luas, yaitu tindak pidana dalam bidang perekonomian. Namun kesulitan yang terjadi adalah memberikan rumusan tentang tindak pidana dalam bidang perekonomian ini, mengingat demikian luas ruang lingkungannya.

Dalam kaitan ini, yang dapat dilakukan adalah memberikan klasifikasi terhadap perbuatan tertentu dalam bidang ekonomi, seperti bidang perbankan, asuransi, atau perpajakan. Karena bidang-bidang itu adalah dalam cakupan bidang perekonomian, maka perbuatan yang diancam dengan sanksi pidana terhadap bidang-bidang itu dimasukkan sebagai tindak pidana di bidang perekonomian (tindak pidana ekonomi). Oleh karena itu pula, apabila di sini dibahas tentang tindak pidana di bidang perbankan, harus dibaca sebagai

²Loebby Loqman, *Beberapa Hal tentang Hukuman Pidana di Bidang Perekonomian*, Jakarta: n.p., 1992. hlm. 91.

tindak pidana di bidang perekonomian dalam arti luas, bukan tindak pidana ekonomi yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955.

Tindak pidana ekonomi yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955, seperti yang disebutkan dalam Pasal 1-nya, meliputi tiga klasifikasi perbuatan. Klasifikasi pertama adalah pelanggaran terhadap ordonansi, wet, undang-undang, termasuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang tersebar. Peraturan yang disebutkan di atas senantiasa berubah, dicabut, atau ditambah mengikuti perkembangan. Klasifikasi kedua adalah pelanggaran terhadap Pasal 26, 32, dan 33 (Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955). Klasifikasi terakhir adalah sebagai aturan pidana yang kosong (*blanco straf bepalingen*). Artinya, dianggap sebagai tindak pidana apabila seseorang melakukan perbuatan yang bertentangan dengan suatu ketentuan undang-undang, yang di dalam ketentuannya menyatakan perbuatan demikian itu sebagai tindak pidana ekonomi. Dengan demikian, dalam hubungannya dengan Undang-Undang Perbankan, harus pula dibedakan antara tindak pidana ekonomi dalam arti sempit dan tindak pidana perbankan itu sendiri. Perbedaan ini membawa konsekuensi terhadap penindakannya. Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 telah mengatur, baik hukum pidana material maupun hukum acara pidananya. Di dalamnya terdapat beberapa pengecualian terhadap asas yang selama ini dikenal dalam hukum pidana umum, sedangkan dalam undang-undang di bidang perekonomian, pengaturannya lebih bersifat sektoral sesuai dengan bidangnya masing-masing.

Dengan demikian, dalam membicarakan mengenai kejahatan atau pelanggaran pada dunia perbankan tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan mengenai tindak pidana di bidang perekonomian.

III. BEBERAPA EKSEPSI DALAM TINDAK PIDANA EKONOMI

Dengan diaturnya tindak pidana ekonomi dalam hukum pidana khusus, yakni dalam Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955, sebenarnya merupakan hal yang menguntungkan jika dilihat dari efisiensi pengaturan kejahatan di bidang perekonomian untuk masa yang akan datang. Hal ini karena dalam undang-undang itu terdapat aturan pidana yang masih kosong seperti telah diuraikan di muka. Oleh karena itu, apabila di kemudian hari ada suatu perbuatan yang tercela dalam bidang perekonomian, maka cukup dengan mengatakan bahwa terhadap perbuatan itu dianggap sebagai tindak pidana ekonomi, ketentuan Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 dapat diberlakukan.

Sekalipun terkesan efisien, Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 itu tetap perlu segera diadakan peninjauan mengingat perkembangan tindak pidana ekonomi yang sangat cepat. Sebagai peraturan pidana khusus, ketentuan undang-undang ini harus didahulukan apabila ada penyimpangan dengan bunyi KUHP. Dalam hal ini berlakulah asas *lex specialis derogat legi generali*, sebagaimana tersirat dari Pasal 103 KUHP jo Pasal 63 Ayat (2) KUHP. Meskipun Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 sama sekali tidak menyebutkan Pasal 103 KUHP, tetapi pasal tersebut telah jelas menjadi landasan hukum bagi adigium itu, di samping pengaturan akan adanya peraturan-peraturan hukum pidana di luar KUHP.³

Penyimpangan dari asas-asas yang dianut KUHP yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 antara lain dalam hal:

1. Subjek hukum tindak pidana.

Dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 dimungkinkan penuntutan dan penghukuman terhadap koperasi, perseroan, perserikatan, yayasan, baik terhadap mereka yang memberikan perintah melakukan tindak pidana, maupun yang bertindak sebagai pemimpin dalam tindak pidana ekonomi. Hal ini berbeda dengan KUHP yang hanya mengenal perorangan (*natuurlijke personen*) sebagai subjek hukum yang menjadi pelaku atau objek penghukuman. Jadi Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 memperluas subjek hukum tindak pidana ekonomi.

2. Perbedaan kejahatan dan pelanggaran dalam tindak pidana ekonomi.

Sama dengan KUHP, dalam tindak pidana ekonomi juga mengenal perbedaan antara kejahatan dan pelanggaran. Kendati demikian, kriterianya berbeda dengan yang dikenal dalam tindak pidana umum (KUHP). Pada tindak pidana ekonomi (Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955), kriteria yang digunakan adalah sengaja dan tidak dengan sengaja.

3. Perluasan berlakunya tindak pidana ekonomi.

Pasal 2 KUHP menyebutkan bahwa ketentuan-ketentuan pidana dalam undang-undang Republik Indonesia berlaku bagi setiap orang yang melakukan tindak pidana di wilayah RI. Hal ini berbeda dengan bunyi Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 yang memperluas ketentuan Pasal 2 KUHP dengan memasukkan kriteria "turut melakukan" sesuatu perbuatan di luar negeri dapat juga dihukum pidana. Jadi asas teritorialitas

³Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Binar Aksarana, 1983, hlm. 67.

telah ditinggalkan. Perbuatan “turut melakukan” dianggap sama dengan perbuatan “melakukan” suatu tindak pidana ekonomi, dan diancam dengan sanksi hukuman yang sama. Dengan perkataan lain, perbuatan “turut melakukan” ditingkatkan sebagai tindak pidana yang berdiri sendiri (sempurna).

4. Percobaan dan perbuatan bantuan.

Ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 jelas menyimpang dari Pasal 54 dan 60 KUHP. Pasal 4 menyatakan, tindak pidana ekonomi tidak membedakan kejahatan dan pelanggaran, yang berarti ketentuan dalam undang-undang tahun 1955 itu berlaku pula untuk pelanggaran. Walaupun demikian, pada Pasal 4 terdapat ketentuan tambahan, “...sekadar suatu ketentuan tidak menetapkan sebaliknya.” Ada atau tidaknya ketentuan tambahan ini Pasal 4 tetap bertentangan dengan KUHP. Dalam KUHP dikatakan, sanksi atau hukuman atas percobaan dan pemberian bantuan hanya dapat dilakukan terhadap kejahatan (bukan pelanggaran!).

5. Peradilan in absentia.

Menurut hukum pidana umum, peradilan tanpa hadirnya terdakwa (in absentia) tidak dapat diselenggarakan. Apabila seorang terdakwa meninggal dunia, gugurlah tuntutan pidana terhadap orang tersebut (Pasal 77 KUHP). Namun Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 menyatakan, seorang terdakwa yang meninggal dunia dapat diadili dan dijatuhi hukuman tanpa hadirnya, meskipun jenis hukumannya terbatas. Selanjutnya Pasal 16 Ayat (6) menyamakan orang tidak dikenal sebagai orang yang telah meninggal dunia, sehingga orang yang tidak dikenal dapat pula diadili tanpa kehadirannya. Hal ini dapat dilakukan jika terdapat bukti-bukti yang sah berupa barang-barang hasil tindak pidana ekonomi (yang tersangkanya tidak dikenal). Contoh yang disebutkan terakhir ini adalah tindak pidana penyelundupan kayu di Kalimantan, yang pelakunya melarikan diri dengan meninggalkan barang-barang selundupannya.

6. Penyelesaian di luar acara (*shikking*).

Penyelesaian di luar acara berarti penyelesaian perkara tanpa pengajuan perkara di muka sidang pengadilan dengan cara melakukan pembayaran denda yang telah disetujui oleh kejaksaan dan terdakwa. Hal ini biasanya dikenal dengan “denda damai” berupa pembayaran kepada negara sebagai ganti kerugian yang timbul akibat perbuatan terdakwa.

Penyelesaian ini didasarkan pada asas oportunitas, demi mempercepat penyelesaian perkara pelanggaran hukum yang bersifat administratif, sekaligus demi kelancaran stabilitas ekonomi dan kepentingan umum. Asas penyelesaian di luar acara tersebut terdapat juga dalam Pasal 28 KUHP, tetapi caranya dengan membayar denda maksimum yang diancamkan terhadap pelanggarannya.

7. Hukuman/sanksi.

Dalam Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 ditambahkan suatu jenis hukuman tambahan dalam bentuk tindakan tata tertib yang tidak terdapat dalam KUHP. Hal ini menunjukkan adanya aspek *bestuurrechtelijk* dan dapat dikenakan di samping hukuman tambahan lainnya. Salah satu contohnya adalah tindakan tata tertib yang ada dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955. Jika terjadi tindak pidana di suatu perusahaan, maka perusahaan tersebut dapat diberikan hukuman tambahan dalam bentuk tindakan tata tertib, yaitu dengan menempatkan perusahaan tersebut di bawah pengampuan (pengawasan).

IV. TINDAK PIDANA DI BIDANG PERBANKAN

Salah satu tindak pidana di bidang perekonomian yang penting dibicarakan dalam tulisan ini adalah tindak pidana (di bidang) perbankan. Seperti diketahui, dunia perbankan memang memegang peranan penting dalam menggerakkan roda perekonomian. Berikut ini akan diuraikan beberapa pengertian dan dimensi tindak pidana di bidang perbankan dan beberapa bentuk tindak pidana (kejahatan dan pelanggaran) yang sering terjadi di dunia perbankan, khususnya di Indonesia.

A. Beberapa Pengertian

Berkaitan dengan penyebutan tindak pidana (di bidang) perbankan, perlu dibedakan dua istilah: (1) tindak pidana perbankan, dan (2) tindak pidana di bidang perbankan. Tindak pidana perbankan adalah tindak pidana yang melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (lihat Pasal 46 s.d. 50). Adapun tindak pidana di bidang perbankan, selain mencakup perbuatan yang dilarang oleh Undang-Undang Perbankan, juga sebagaimana ditentukan dalam KUHP, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi, dan Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Tindak

Pidana Subversi. Sebenarnya apa yang diungkapkan di atas belum menjadi kesepakatan. Kedua istilah itu masih banyak digunakan secara bergantian.

Moch. Anwar membedakan kedua pengertian tersebut berdasarkan perbedaan perlakuan peraturan terhadap perbuatan-perbuatan yang telah melanggar hukum sehubungan dengan kegiatan menjalankan usaha bank.⁴ Tindak pidana perbankan terdiri atas perbuatan-perbuatan yang melanggar ketentuan Undang-Undang Perbankan, yang pelanggarannya itu dilarang dan diancam dengan pidana yang dimuat dalam undang-undang itu sendiri. Adapun tindak pidana di bidang perbankan terdiri atas perbuatan-perbuatan yang berhubungan dengan kegiatan menjalankan usaha pokok bank, sehingga pelanggarannya biasanya diancam dengan ketentuan pidana di luar Undang-Undang Perbankan.

Tindak pidana pemalsuan (Pasal 263 dan 264 KUHP) dapat diterapkan pada tindak pidana di bidang perbankan yang berhubungan dengan lalu lintas giral. Tindak pidana penggelapan (Pasal 372 dan 374 KUHP) dapat dikaitkan dengan pelanggaran yang dilakukan oleh petugas bank. Apabila objeknya menyangkut uang, lebih tepat diterapkan Pasal 415 KUHP, yang dapat ditingkatkan menjadi tindak pidana korupsi (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971). Tindak pidana penipuan (Pasal 378 KUHP) berhubungan dengan semua perbuatan pemalsuan di bidang perbankan.

Di samping tindak pidana di atas, kejahatan *window dressing* merupakan perbuatan yang lazim terjadi di dunia perbankan. Kejahatan ini dilakukan dengan cara memberikan laporan yang mengesankan kondisi yang baik, yang tidak sebagaimana kenyataannya, dan akibatnya merugikan pihak lain. Tindak pidana ini dapat dikenakan sanksi administratif (Surat Edaran BI Nomor 8/13/UPPB/76), sedangkan menurut Pasal 15 Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955, bank sebagai badan hukum dapat dikenakan sanksi pidana. Sebenarnya, kalau dilihat dari ketentuan pidana dan sanksi administratif yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 mulai Pasal 46 s.d. 50, hal tersebut tidak mungkin dapat dilaksanakan karena sanksi pidana dan sanksi administratif dalam Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 tersebut bersifat absolut kumulatif. Artinya, korporasi tidak bisa bertindak sebagai subjek hukum yang dapat dimintakan pertanggungjawabannya berkaitan dengan sanksi pidana.

⁴Lihat: Moch. Anwar, *Hukum Pidana di Bidang Ekonomi*, Bandung: Alumni, 1982, hlm. 18.

Di sisi lain, masalah kredit macet yang sering muncul dalam pemberitaan, tidak selalu dapat dikategorikan sebagai tindak pidana kejahatan. Mungkin ini sebenarnya merupakan risiko usaha. Hal ini baru dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana kalau pemberian maupun penggunaan kreditnya mengandung unsur kesengajaan untuk menimbulkan kerugian kepada pihak lain.⁵

Dimensi bentuk tindak pidana di bidang perbankan, dapat berupa tindakan seseorang terhadap bank, atau sebaliknya, atau tindakan bank terhadap bank yang lain. Ini artinya, pelakunya bisa perorangan maupun badan hukum (korporasi). Adapun dimensi ruangnya, tindak pidana di bidang perbankan tidak terbatas pada suatu tempat tertentu karena bisa melewati batas-batas teritorial negara. Begitu pula dengan waktunya, dapat berlangsung cepat, tetapi juga dapat berlangsung lama.

Ruang lingkup tindak pidana di bidang perbankan meliputi keseluruhan lingkup kehidupan dunia perbankan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, juga meliputi norma-norma kebiasaan. Pelakunya bertindak karena yakin sering terjadi kesembronoan pada pihak perbankan sendiri, dan sering mendapati pihak bank menyembunyikan hal ini karena menganggapnya sebagai aib yang tidak boleh diketahui nasabah. Ketertutupan pihak bank atas tindak pidana yang terjadi di "rumah sendiri" ini juga menguatkan dugaan bahwa sebagian besar tindak pidana demikian selalu mengaitkan "orang dalam".

B. Beberapa Bentuk Tindak Pidana

Tindak pidana di bidang perbankan, baik berupa kejahatan maupun pelanggaran yang sering terjadi di masyarakat sebagian besar memang dapat dikategorikan sebagai *white collar crime*. Beberapa bentuk tindak pidana yang sering menimpa dunia perbankan antara lain seperti di bawah ini.

1. Kecurangan dalam Perkreditan

Kecurangan (*fraud*) mencakup perbuatan seperti pemalsuan, penipuan, atau pemberian gambaran yang tidak sebenarnya, dengan tujuan memperoleh keuntungan dengan menimbulkan kerugian material bagi pihak lain. Contoh kecurangan dalam perkreditan (*credit fraud*) ini adalah kasus Bapindo yang melibatkan pengusaha Eddy Tansil (Dirut Golden Key Group), yang terbukti

⁵Widjanarto, *Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia*, Jakarta: Grafiti, 1993, hlm. 96.

merugikan keuangan negara dengan cara mengajukan pembukaan *usance letter of credit* (L/C) ke Bapindo untuk membiayai pembelian mesin-mesin pabrik petrokimianya. Kasus yang merugikan Bapindo sebesar Rp. 962,2 milyar tersebut (belum termasuk bunga bank) ini pada akhirnya menyeret juga para Direktur Bapindo: Subekti Ismaun, Towil Haryoto, Bambang Kuntjoro, dan Syahrizal.

Perbuatan curang tersebut jelas tidak mungkin terjadi bila tidak ada kolusi antara bank dan debitur. Dalam hal ini pihak Bapindo memberikan kemudahan pada Eddy Tansil dengan melakukan penyimpangan ketentuan perkreditan, khususnya yang tertuang dalam Surat Edaran BI Nomor SE-6/22/UPK/1973. Okunum Bapindo telah menerima "fasilitas" dari debitur agar pencarian kredit itu dapat diperlancar, sementara kredit itu akhirnya tidak dapat dikembalikan tepat pada waktunya.

Perbuatan semacam ini, menurut ketentuan sekarang, merupakan suatu kejahatan yang dapat dijaring dengan Pasal 49 Ayat (2) Huruf (a) Undang-Undang Perbankan. Isi pasal ini antara lain memuat ketentuan tentang anggota komisaris, direksi, dan pegawai bank yang dengan sengaja 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 fasilitas kredit dari bank, ataupun dalam rangka memberikan persetujuan bagi orang lain untuk melaksanakan penarikan dana yang melebihi batas kreditnya pada bank.

Mengenai bank yang menjadi objek tindak pidana berupa pelanggaran perkreditan, contohnya adalah dalam pengajuan kredit dengan agunan fiktif. Kasus seperti ini biasanya penanganannya dengan menggunakan Pasal 378 atau 372 KUHP, atau berupa pemalsuan kartu kredit. Kasus seperti ini penanganannya dapat menggunakan Pasal 263 dan 264 KUHP tentang pemalsuan surat. Selain itu, ketentuan-ketentuan pidana khusus, seperti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Tindak Pidana Korupsi atau Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Tindak Pidana Subversi, dapat juga dipakai sebagai dasar pemidanaan apabila perbuatan itu memenuhi unsur-unsur kedua undang-undang itu atau pada ketentuan peraturan lainnya.⁶

⁶Moch. Anwar, *Op. Cit.*, hlm. 21.

2. Penggelapan Dana Masyarakat

Kasus penggelapan dana masyarakat ini pernah terjadi pada Bank Dwimanda dan Bank Gunung Palasari. Pada kedua kasus tersebut, dana masyarakat yang terkumpul digelapkan oleh pengelola bank dengan cara membawa kabur ke luar negeri.

3. Penyelewengan Dana Masyarakat

Kasus Bank Summa dapat dijadikan contoh terjadinya penyelewengan atau penyalahgunaan dana masyarakat yang dipercayakan pada bank bersangkutan. Kasus ini terjadi karena pemilik bank tersebut tidak berhati-hati, bahkan sengaja menggunakan dana masyarakat dalam kegiatan usaha yang spekulatif. Pengelola bank juga tidak mengindahkan ketentuan yang mengatur tata cara pemberian kredit kepada kelompoknya (*legal lending limit*). Akhirnya, terjadinya kredit macet yang menyebabkan bank itu dicabut izinnya, dan kemudian dilikuidasi.

Contoh lain lagi adalah pada kasus Bank Pembangunan Asia. Dana masyarakat yang terkumpul digunakan oleh Direktur I Operasi bank tersebut untuk kepentingan pribadi dan dipinjamkan kepada kelompok usahanya tanpa disertai jaminan dan bunga yang sesuai. Akibat dari perbuatan ini, bank tersebut tidak bisa mengembalikan dana masyarakat yang terlanjur digunakannya.

Usaha "bank dalam bank" juga sering berakibat pada penyelewengan dana masyarakat. Usaha bank dalam bank merupakan suatu usaha tanpa izin yang berlindung pada usaha bank yang resmi.⁷ Penyelewengan ini biasanya dilakukan dengan membuat pembukuan ganda, yang berbeda antara yang ditunjukkan kepada nasabah dan yang dilaporkan pada Bank Indonesia.

4. Pelanggaran terhadap Peraturan Keuangan

Pelanggaran terhadap peraturan keuangan (*violation of currency regulations*) dapat dilakukan oleh mereka yang berkecimpung dalam perbankan, baik sebagai pegawai biasa maupun pejabat bank (seperti direksi dan komisaris), serta mereka yang terafiliasi dalam bank. Pelanggaran yang biasa terjadi adalah berkaitan dengan legalitas atau perizinan pendirian,

⁷Loebby Loqman, *Op. Cit.*, hlm. 92.

penyaluran kredit, pemberian jasa, dan lalu lintas pembayaran.⁸ Undang-Undang Perbankan juga memberi contoh-contoh bentuk pelanggaran demikian, yakni dalam Pasal 46 s.d. 50.

Selain perbuatan-perbuatan yang disebutkan di atas, yang juga penting disinggung di sini adalah kewajiban Gubernur Bank Indonesia, direktur/pegawai bank, komisaris pemerintah, pegawai dewan moneter, dan pegawai sekretariat komisaris pemerintah untuk tidak memberikan keterangan-keterangan yang diperoleh karena jabatannya (Pasal 49 Undang-Undang Bank Sentral 1968). Ancaman atas pelanggaran tersebut dapat dikualifikasikan sebagai kejahatan, dengan ancaman hukuman penjara selama-lamanya satu tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,- (sepuluh ribu rupiah). Perbuatan penyampaian informasi tersebut tidak merupakan perbuatan yang melanggar ketentuan apabila diperlukan untuk kepentingan yang sesuai dengan ketentuan undang-undang tersebut.

Apabila kewajiban untuk memberi keterangan dan bahan-bahan yang diperlukan oleh Bank Indonesia dalam melakukan tugasnya tidak dipenuhi oleh badan-badan atau kesatuan-kesatuan ekonomi, maka yang bersangkutan dapat dihukum denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000 (sepuluh ribu rupiah) (Pasal 50 Undang-Undang Bank Sentral 1968). Perbuatan ini dapat digolongkan dalam delik omisi.

Mengenai tindak pidana kejahatan yang dilakukan oleh anggota dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank, pada dasarnya berlaku ketentuan-ketentuan tentang sanksi pidana dalam Bab VIII Undang-Undang Perbankan, yang sifatnya ancaman pidana secara umum. Namun dalam pengenaan pidana, dengan mengingat penetapan batas maksimum pidana terhadap kejahatan yang dilakukan, maka besar kecilnya pidana itu dapat dipertimbangkan dengan memperhatikan antara lain kerugian yang ditimbulkan.⁹

Penggolongan sebagian besar tindak pidana dalam Undang-Undang Perbankan sebagai tindak pidana kejahatan mempunyai arti bahwa terhadap perbuatan-perbuatan dimaksud akan dikenakan ancaman hukuman yang lebih berat dibandingkan dengan apabila sekadar pelanggaran. Dengan demikian sekaligus juga diharapkan ketaatan terhadap undang-undang tersebut akan lebih tinggi. Perlu diingat, bahwa bank adalah lembaga penyimpan dana yang

⁸Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 268.

⁹Andi Hamzah, *Hukum Pidana Ekonomi*, Jakarta: Erlangga, 1987, hlm. 43.

dipercayakan masyarakat, sehingga tindakan yang merusak kepercayaan itu pada dasarnya akan merugikan bank dan masyarakat.

Tindak pidana pelanggaran yang tercantum dalam Undang-Undang Perbankan hanya satu, yakni yang diatur dalam Pasal 48 Ayat (2). Ketentuan ini mengenai kelalaian anggota dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank untuk memberi keterangan yang wajib dipenuhi kepada Bank Indonesia. Pelanggaran ini digolongkan sebagai delik omisi pula.

Selain yang tercantum dalam Undang-Undang Perbankan, bentuk pelanggaran yang biasa ditemukan antara lain berupa pemalsuan (seperti warkat bank, tanda tangan, kartu kredit, dokumen), penyalahgunaan (seperti penggunaan kartu kredit orang lain), dan penipuan. Sekalipun begitu, perlu dicatat di sini bahwa tidak semua tindak pidana yang berkaitan dengan kegiatan bank itu dapat disebut sebagai tindak pidana perbankan. Penjelasan mengenai hal ini akan dibicarakan lebih jauh di bawah. Adapun yang jelas, sanksi pidana terhadap perbuatan demikian tetap mengacu pada ketentuan KUHP (jenis-jenisnya tercantum dalam Pasal 10). Ketentuan dalam Undang-Undang Perbankan memang hanya menekankan hukuman berupa pidana pokok saja. Sekalipun demikian, pidana tambahan biasanya hampir selalu menyertai pengenaan pidana pokok tersebut, misalnya berupa alternatif pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang, dan pengumuman putusan hakim. Pasal 52 Undang-Undang Perbankan antara lain menyebutkan beberapa jenis pidana, yaitu: denda, penyampaian teguran-teguran tertulis, penurunan tingkat kesehatan bank, larangan turut serta dalam kliring, pembekuan kegiatan usaha bank itu untuk keseluruhan atau beberapa cabang, dan pencabutan izin usaha.

Pengenaan beberapa hukuman yang disebutkan di atas berupa sanksi administratif. Mengenai sanksi administratif ini biasanya diatur lebih lanjut oleh Bank Indonesia sebagai pengawas dan pembina bank-bank di Indonesia. Pengenaan sanksi tersebut tidak hanya ditujukan kepada pengelola bank, tetapi juga pada pihak terafiliasi (lihat juga Pasal 53 Undang-Undang Perbankan).

Perlu diingat, bahwa ketentuan pidana dalam Undang-Undang Perbankan ini tidak berada dalam suatu perundang-undangan hukum pidana. Artinya, Undang-Undang Perbankan bukan undang-undang di bidang hukum pidana, hanya saja di dalamnya diatur suatu ketentuan pidana. Dengan demikian, ketentuan beracaranya tunduk pada hukum acara yang umum, yakni yang diatur dalam KUHP.

Dalam hal ini perlu juga diperhatikan, bahwa tidak semua tindak pidana yang dilakukan berhubungan dengan bank dapat dikategorikan sebagai tindak pidana perbankan. Seseorang yang menggunakan komputer untuk mengalihkan dana dari rekening orang lain ke rekeningnya pribadi, jelas bukan tindak pidana perbankan, tetapi dapat dikategorikan peneurian atau (mungkin) korupsi, bergantung siapa pelaku dan di bank mana perbuatan itu dilakukan. Dalam hal ini prosedur penindakannya harus dibedakan antara delik biasa dan korupsi. Contoh tindak pidana lainnya adalah pemalsuan surat-surat berharga atau perampokan bank, yang keduanya juga tidak dapat disebut sebagai tindak pidana perbankan.

V. PENEGAKAN HUKUM

Selaras dengan perkembangan kebijakan di bidang moneter dan perbankan, dapat diprediksikan bahwa tahun-tahun mendatang kuantitas dan kualitas tindak pidana perbankan akan meningkat. Menurut data Kejaksaan Agung RI, meningkatnya kejahatan perbankan telah dimulai sejak dikeluarkan Paket Kebijaksanaan Oktober 1988 (biasa disebut Pakto 27/1988). Kebanyakan kasus yang terjadi selalu melibatkan "orang dalam" bank itu sendiri, atau "orang dalam" yang berkolusi dengan pihak luar bank.

Kasus-kasus di bidang perbankan sendiri memang tergolong rumit, dengan modus operandi yang kian canggih. Untuk itu, sekalipun motor pengawasannya ada pada Bank Indonesia selaku bank sentral, aparat penegak hukum lainnya pun, terutama Polri, harus lebih aktif. Pembentukan badan pengawas khusus, seperti Federal Trade Commission di Amerika Serikat juga perlu dipertimbangkan.

Keberadaan peraturan perundang-undangan kita di bidang perbankan juga masih perlu terus disempurnakan. Memang harus diakui, sebaik apapun peraturan yang ada, apabila dunia perbankan tidak dikelola secara profesional, tetap saja akan terjadi tindakan-tindakan yang merugikan orang banyak. Namun, bagaimanapun akan sulit dilakukan penindakan apabila suatu perbuatan yang jelas-jelas merugikan itu tidak jelas pengaturannya.

Dalam praktik sehari-hari, penegakan hukum pidana ekonomi di bidang perbankan terutama mengandalkan pada pasal-pasal dalam KUHP. Ternyata, masih banyak permasalahan yang tidak terjangkau oleh KUHP itu, dan akhirnya ada kesan penerapan KUHP di sini seperti hal yang dipaksakan. Alternatif lain adalah penggunaan Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi. Seperti diketahui, perumusan undang-undang yang disebutkan

terakhir ini kurang limitatif, sehingga objek jangkauannya sangat luas, baik menyangkut subjek maupun objeknya. Hal yang sama juga terjadi dalam penerapan Undang-Undang Subversi.

Penggunaan berbagai ketentuan di atas sampai sekarang masih menimbulkan perbedaan pendapat di kalangan ahli hukum. Akhir-akhir ini bahkan ada pemikiran untuk tidak lagi menjadikan hukum pidana sebagai "ultimum remedium", tetapi justru sebagai "premium remedium". Ini diterapkan terutama dalam mengatasi *white collar crime*, dan dalam hal ini termasuk tindak pidana (di bidang) perbankan.

Tentu saja, pemikiran ini masih perlu dipertanyakan sejauh mana efesiensi dan efektivitasnya dalam menyelesaikan permasalahan yang timbul di seputar dunia perbankan kita. Sebagai contoh, terjadi praktik pengumpulan dana masyarakat oleh yayasan tertentu. Banyak yang berpendapat, jika yayasan ini harus dicabut izinnya, lebih baik diprioritaskan untuk mengembalikan dana masyarakat itu daripada memenjarakan si pelaku. Contoh yang terjadi pada kasus Bank Summa dan Bank Majapahit juga dapat menjadi cermin bagi kita dalam melihat hal ini.

Penggunaan instrumen hukum pidana dalam perwujudannya sekarang ini terhadap tindak pidana di bidang perekonomian, khususnya perbankan, mungkin tidak akan mencapai tujuan yang diharapkan. Alternatif pidana yang tersedia masih terlampau sedikit, sehingga sulit membuat pilihan mana pidana yang efektif untuk diterapkan. Oleh karena itulah, pembaruan hukum pidana kita perlu dilakukan, terutama berkenaan dengan penambahan alternatif-alternatif pemidanaan tersebut. Salah satu alternatif yang misalnya dapat dipikirkan adalah pengenaan ganti kerugian yang selama ini dikenal di lapangan hukum perdata.

VI. PENUTUP

Dengan perangkat hukum pidana yang kita miliki saat ini, kiranya perlu ada pembaruan dalam sistem hukum pidana Indonesia. Ada perbuatan yang dapat ditindak oleh beberapa ketentuan pidana sekaligus, tetapi ada pula perbuatan yang sama sekali tidak terjangkau oleh peraturan yang ada. Keadaan demikian menyebabkan penegakan hukum pidana kita menjadi tidak konsisten, yang pada gilirannya akan menghilangkan kepastian hukum.

Salah satu contoh yang menunjukkan ketidakjelasan pengaturan pidana di bidang hukum perbankan kita adalah berkenaan dengan tindak pidana oleh korporasi. Sekalipun Undang-Undang Perbankan membuka

kemungkinan korporasi dikenakan sanksi pidana, tetapi sifat hukuman yang dicantumkan di sana bersifat absolut kumulatif (pidana penjara dan denda). Akibatnya, korporasi tidak dapat bertindak sebagai subjek hukum pidana dalam Undang-Undang Perbankan itu karena ia tidak dapat dikenakan sekaligus dua jenis hukuman secara absolut kumulatif.

Catatan lain yang juga kiranya perlu diperbaiki adalah preseden yang selama ini diciptakan, yakni penggunaan unsur "kekuasaan" dan pengabaian asas-asas *rules of law* dalam kegiatan dunia perbankan. Terapi yang berbeda antara penyelesaian kasus Bank Summa atau Bank Majapahit dan Bank Duta, misalnya, menimbulkan kesan adanya perbedaan perlindungan yang diberikan pemerintah terhadap nasabah. Pendekatan demikian akan menghilangkan prinsip kehati-hatian dalam menjalankan kegiatan pada bank-bank tertentu.