

346.08

RAH

h

1998



UNIVERSITAS DIPONEGORO

**KEBIJAKAN PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA
DI BIDANG PERBANKAN MELALUI HUKUM PIDANA**

Oleh :

Toetik Rahayuningsih
NIM : B.002 93 0043

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
1998**



UNIVERSITAS DIPONEGORO

**KEBIJAKAN PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA
DI BIDANG PERBANKAN MELALUI HUKUM PIDANA**

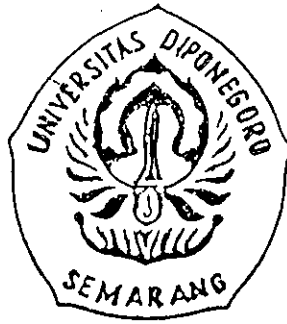
TESIS

Diajukan sebagai persyaratan untuk
memperoleh ijazah Magister Ilmu Hukum

Oleh :

Toetik Rahayuningsih
NIM : B.002 93 0043

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
1998**



UNIVERSITAS DIPONEGORO

**KEBIJAKAN PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA
DI BIDANG PERBANKAN MELALUI HUKUM PIDANA**

Dipersiapkan dan disusun

**Oleh :
Toetik Rahayuningsih
NIM : B.002 93 0043**

**Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 7 Nopember 1998**

**Tesis tersebut telah diterima sebagai
syarat memperoleh Ijazah Magister Ilmu Hukum**

Pembimbing Tesis

**Semarang, Nopember 1998
Ketua Program Pascasarjana
Ilmu Hukum UNDIP Semarang**

Prof.Dr. H.Barda Nawawi Arief,S.H.

Prof. H..Purwahid Patrik,S.H.

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
S E M A R A N G
1998**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah Subkhanahuwata'ala, dengan rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dalam rangka memenuhi tugas akhir Program Pascasarjana Ilmu Hukum bidang kajian Sistem Peradilan Pidana Universitas Diponegoro Semarang.

Tesis ini diberi judul "Kebijakan penanggulangan Tindak Pidana Di bidang Perbankan Melalui Hukum Pidana", yang mencoba mengemukakan kebijakan legislatif dan kebijakan aplikatif khususnya yang tertuang dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 tentang Perbankan, kendala/ faktor penghambat dalam upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan serta prospek hukum pidana dalam mengantisipasinya.

Penulis menyadari, bahwa dalam penulisan tesis ini dapat terlaksana dengan baik karena dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan yang baik ini akan disampaikan ucapan terima kasih, kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, S.H. yang telah membimbing penulis dengan penuh kesabaran dan ketelitian. Berkat semangat dan dorongan Beliaulah penulis termotivasi untuk menyelesaikan penulisan tesis ini.
2. Bapak dan Ibu Staf Pengajar Pasacasarjana Ilmu Hukum Program Studi Sistem Peradilan Pidana UNDIP Semarang, yang telah membekali pengetahuan dan cara berpikir kri-

tis, sistematis dan komprehensif.

3. Bapak Prof.H.Purwahid Patrik,S.H selaku Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum UNDIP beserta staf yang telah melayani penulis selama menjadi peserta Program Pascasarjana di UNDIP.
 4. Bapak Pimpinan Fakultas Hukum UNAIR yang telah memberi kesempatan pada penulis untuk menyelesaikan studi.
 5. Bapak dan Ibuku, yang memberikan dorongan dan doa restunya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi. Teristimewa kepada suami dan anandaku tercinta yang telah mendampingi dan memberi dukungan yang tak ternilai harganya.
 6. Kepada pihak-pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu-persatu yang sangat berperan dalam membantu penulis, baik pada saat studi maupun saat penulisan tesis ini.
- Akhirnya, penulis berharap semoga tesis ini dapat berguna, khususnya dalam rangka pengembangan ilmu hukum.

Surabaya, 28 September 1998

Penulis,

Toetik Rahayuningsih
NIM. B.002 93 0043

DAFTAR ISI

	Hal.
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Permasalahan	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Hasil Penelitian	14
E. Kerangka Pemikiran Dan Konsepsional	14
F. Metode Penelitian	20
G. Sistematika Penulisan	22
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	24
A. Tindak Pidana Di Bidang Perbankan Sebagai Bentuk Kejahatan Ekonomi	24
B. Pengertian Dan Ruang Lingkup Kebijakan Kriminal	37
C. Penggunaan Hukum Pidana Sebagai Kebijakan Penanggulangan Tindak Pidana Di Bidang Perbankan	47
D. Penegakan Hukum Dalam Masalah Perbankan ..	55
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	66
A. Kebijakan Legislatif Dalam Upaya Penanggulangan Tindak Pidana Di Bidang Perbankan Khususnya Yang Terdapat Dalam Undang-undang No. 7 Thn. 1992	66

1. Kebijakan Menetapkan Perbuatan Yang Dapat Dipidana (Kebijakan Kriminalisasi) Berdasarkan Undang-undang No.7 Thn.1992	73
1.1 Ruang Lingkup Perbuatan Yang Merupakan Tindak Pidana Di Bidang Perbankan	75
1.2 Dasar Pertimbangan Suatu Perbuatan Dijadikan Tindak Pidana Di Bidang Perbankan Menurut Undang-undang No. 7 Thn. 1992	83
1.3 Masalah Kualifikasi Tindak Pidana Di Bidang Perbankan	88
2. Kebijakan Pengaturan Sanksi Dalam Undang-undang No.7 Thn.1992	92
2.1 Pengaturan Jenis-jenis Sanksi	92
2.2 Pengaturan Bobot (Berat-ringannya) Pidana	96
2.3 Perbandingan Pengaturan Sanksi Pidana Dengan Undang-undang Lain ...	98
3. Kebijakan Pertanggungjawaban Pidana Menurut Undang-undang No.7 Thn.1992 ...	106
3.1 Sistem Perumusan Sanksi	106
3.2 Sistem Pertanggungjawaban Pidana ..	107
B. Kebijakan Penerapan Hukum Pidana Dalam Penanggulangi Tindak Pidana Di Bidang Perbankan	112
1. Penerapan Ketentuan Sanksi Berdasarkan Undang-undang No.7 Thn.1992	117
1.1 Penerapan Jenis-jenis Dan Jumlah/Lamanya Pidana Pokok	118
1.2 Penerapan Pertanggungjawaban Pidana	125
2. Penerapan Sanksi Pidana Berdasarkan Ketentuan Di Luar Undang-undang No.7 Thn.1992	134

3. Peranan Bank Indonesia Dalam Mencegah Terjadinya Tindak Pidana Di Bidang Perbankan Menurut Undang-undang No.7 Thn.1992	139
3.1 Upaya Dari Sudut Preventif	141
3.2 Upaya Dari Sudut Represif	142
C. Kendala (Faktor Penghambat) Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Di Bidang Perbankan	149
1. Faktor Substansi Peraturan Perundang-undangan Di Bidang Perbankan	150
2. Faktor Struktur Hukum Yang Terwujud Pada Aparat Penegak Hukum Dan Para Profesional Di Bidang Perbankan	153
3. Faktor Budaya Hukum Masyarakat	155
D. Prospek Kebijakan Hukum Pidana dalam Mengantisipasi Timbulnya Tindak Pidana Di Bidang Perbankan Di Masa Mendatang	167
1. Aspek Substansi Perundang-undangan Di Bidang Perbankan	169
2. Aspek Struktur Hukum terdiri dari Aparat Penegak Hukum dan Para Profesional Di Bidang Perbankan	175
3. Aspek Budaya Hukum Masyarakat	181
BAB IV : PENUTUP	183
A. Kesimpulan Umum	183
B. Kesimpulan Khusus	187
C. Saran-saran	192

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Arah Pembangunan Jangka Panjang Tahap II adalah untuk meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang pelaksanaannya tetap bertumpu pada Trilogi Pembangunan dengan prioritas pada pembangunan bidang ekonomi. Diprioritaskannya pembangunan ekonomi tersebut diperlukan untuk memacu pembangunan bidang-bidang lain, sekaligus sebagai kekuatan utama pembangunan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya.

Keberhasilan pembangunan bidang ekonomi dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran pembangunan nasional tidak dapat dilepaskan dari faktor pendanaan yang tidak sedikit jumlahnya. Mengenai dana yang diperlukan untuk pembiayaan pembangunan dapat digali terutama dari sumber kemampuan dana sendiri, sedangkan sumber dana luar negeri masih diperlukan sebagai pelengkap.

Pembangunan nasional pada dasarnya diselenggarakan oleh masyarakat bersama pemerintah. Untuk itu peranan masyarakat dalam pembiayaan pembangunan perlu ditumbuhkan melalui tabungan nasional yang meliputi tabungan pemerintah dan tabungan masyarakat. Tabungan pemerintah ditingkatkan melalui penerimaan negara sedangkan tabungan masyarakat

ditingkatkan melalui kebijaksanaan moneter yang didukung oleh kebijaksanaan di bidang lain.

Mengenai kebijaksanaan di bidang moneter dalam GBHN 1993 tercantum di dalam kebijaksanaan Pembangunan Lima Tahun Keenam Bidang Ekonomi (keuangan) huruf g, yang berbunyi:¹

"Kebijaksanaan moneter diarahkan mendukung pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang makin luas, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas ekonomi yang mantap. Kebijakan moneter yang meliputi kebijaksanaan pengendalian uang beredar, termasuk kebijaksanaan perkreditan dan kebijaksanaan nilai tukar uang, dilaksanakan secara terpadu untuk memantapkan stabilitas nilai uang, mendorong kegiatan ekonomi dan perluasan kesempatan kerja dengan mengembangkan perangkat moneter dan devisa. Kemantapan nilai uang mendukung terciptanya iklim usaha dan investasi yang sehat, mendorong gairah masyarakat untuk menabung dan menimbulkan rasa tenteram dalam kehidupan rakyat".

Selanjutnya mengenai lembaga keuangan tercantum dalam huruf h, yang berbunyi:²

"Lembaga keuangan baik bank maupun lembaga keuangan bukan bank seperti lembaga pembiayaan dan investasi, pasar modal, asuransi, dana pensiun, sewa guna, modal ventura, giro pos, dan pasar uang lebih ditingkatkan fungsi dan peranannya agar makin mampu menampung dan menyalurkan aspirasi dan minat masyarakat untuk berperan aktif dalam pembangunan. Lembaga keuangan ini harus makin mampu berperan sebagai penggerak dan sarana mobilitas dana masyarakat yang efektif dan sebagai penyalur yang cermat dan dana tersebut untuk pembiayaan kegiatan yang produktif ...".

Dengan demikian, jelaslah bahwa dalam pembangunan

¹Ketetapan MPR RI No.II/MPR/1993 tentang GBHN 1993-1998, Apolo, Surabaya, 1993, h.82.

²Ibid., h.82.

jangka panjang tahap kedua lembaga keuangan khususnya perbankan masih menduduki posisi penting dan makin berperan dalam segala segi kehidupan masyarakat.

Posisi penting lembaga perbankan ini tidak saja bagi masyarakat melainkan juga bagi perekonomian negara. Ditinjau dari perekonomian negara, posisi perbankan nasional merupakan pendorong pembangunan yang bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-undang No.7 Thn.1992. Ditinjau dari sudut masyarakat, lembaga perbankan harus mampu menjaga kepercayaan masyarakat, yaitu sebagai perantara pihak-pihak yang menyimpan dan membutuhkan dana, melayani kebutuhan pembiayaan serta melancarkan mekanisme sistem pembayaran bagi semua sektor perekonomian masyarakat.

Mengingat posisi penting lembaga perbankan tersebut, maka perlu dilakukan usaha-usaha pengembangan lembaga perbankan secara berkesinambungan guna meningkatkan pelayanan dan kelancaran lalu lintas pembiayaan untuk mendukung pelaksanaan pembangunan nasional, di samping usaha memelihara dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh Muhamad Djumhana bahwa lembaga perbankan adalah lembaga yang mengandalkan kepercayaan dari masyarakat. Untuk tetap menge-

kalkan kepercayaan tersebut pemerintah harus berusaha melindungi masyarakat dari tindakan lembaga atau oknumnya yang tidak bertanggung jawab yang dapat merusak sendi kepercayaan masyarakat. Apabila suatu saat terjadi kelunturan kepercayaan masyarakat terhadap bank, maka hal itu merupakan bencana perekonomian negara yang sangat sulit untuk dipulihkan.³

Sebagai produk kepercayaan, bank dituntut untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, agar masyarakat merasa aman dan terlindungi dananya yang disimpan dalam bank tersebut. Untuk itu terhadap lembaga ini perlu mendapat pembinaan dan pengawasan yang efektif agar mampu berfungsi secara efisien, sehat, wajar dan mampu menghadapi persaingan yang bersifat global; mampu melindungi dana masyarakat yang dititipkan kepadanya; serta mampu menyalurkan dana masyarakat tersebut ke bidang-bidang produktif bagi pencapaian sasaran pembangunan.

Oleh karena lembaga perbankan erat kaitannya dengan penyimpanan dan penyaluran dana masyarakat, maka dalam operasinya tidak tertutup kemungkinan terjadi perbuatan-perbuatan yang dapat menimbulkan gangguan dan hambatan terhadap keamanan dan kelancaran lalu lintas peredaran mata uang maupun perkreditan. Adapun perbuatan-perbuatan itu -----

³Muhamad Djumhana, Hukum Perbankan di Indonesia, Cet.I, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h.163.

dapat merupakan pelanggaran hukum yang bersifat perdata, administratif dan pidana. Pelanggaran hukum tersebut tentu saja dapat merugikan baik masyarakat penyimpan dana, lembaga perbankan maupun pemerintah.

Untuk mengantisipasi timbulnya hal-hal yang dapat meresahkan masyarakat sangat diperlukan sarana perundang-undangan yang mampu memberi perlindungan baik pada masyarakat pengguna jasa bank maupun lembaga perbankannya dari tindakan-tindakan yang merugikan semua pihak.

Selama ini keberadaan peraturan perundang-undangan pidana, yang dapat digunakan untuk melindungi kepentingan pihak-pihak pengguna jasa bank maupun lembaga perbankan adalah peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) sebagai peraturan yang bersifat umum, sedangkan peraturan yang bersifat khusus diatur di dalam Undang-undang No.3 Thn.1971 tentang Korupsi dan Undang-undang No.7 Thn.1992 tentang Perbankan.

Sistem perbankan di Indonesia pertama kali diatur secara hukum pada tahun 1953, yaitu melalui Undang-undang No.11 Thn.1953 tentang Undang-undang Pokok Bank Indonesia. Undang-undang tersebut menggantikan De Javasche Bankwet 1922. Oleh karena pesatnya perkembangan perekonomian maka Undang-undang No.11 Thn.1953 diganti Undang-undang No.13 Thn.1968 tentang Bank Sentral. Dengan demikian hingga saat ini hukum positif yang mengatur secara khusus tentang

kegiatan perbankan terdapat dalam Undang-undang No.13 Thn.1968 tentang Bank Sentral dan Undang-undang No.7 Thn.1992 tentang Perbankan yang menggantikan kedudukan Undang-undang No.14 Thn.1967 tentang Pokok-pokok Perbankan yang sudah tidak sesuai dengan tuntutan perkembangan jaman.

Undang-undang No.7 Thn.1992 tentang Perbankan merupakan undang-undang baru yang diadakan dalam upaya untuk mendukung kesinambungan pelaksanaan pembangunan agar mampu menampung dan memenuhi tuntutan jasa perbankan. Dengan diadakannya undang-undang tersebut, diharapkan perbankan nasional akan lebih siap dan mampu berperan lebih baik dalam mendukung proses pembangunan yang semakin dihadapkan pada tantangan perkembangan perekonomian internasional. Selanjutnya Penjelasan Umum Undang-undang No.7 Thn.1992 menyebutkan, sejalan dengan perkembangan perekonomian nasional dan internasional yang bergerak cepat disertai tantangan yang semakin luas perlu selalu dapat diikuti secara tanggap oleh perbankan nasional dalam menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya, sehingga perbankan nasional perlu:

1. Ditata dalam struktur kelembagaan yang lebih lugas dengan landasan yang lebih luas dan lebih jelas ruang geraknya;
2. Diberi kesempatan untuk memperluas jangkauannya di segala penjuru tanah air, baik sebagai perbankan umum yang menjangkau semua lapisan masyarakat, maupun perbankan perkreditan rakyat yang pelayanannya diperuntukkan bagi golongan ekonomi lemah/pengusaha kecil;

3. Diperkuat dengan landasan hukum yang dibutuhkan bagi terselenggaranya pembinaan dan pengawasan yang mendukung peningkatan kemampuan perbankan dalam menjalankan fungsinya secara sehat, wajar, dan efisien sekaligus memungkinkan perbankan Indonesia melakukan penyesuaian yang diperlukan sejalan dengan perkembangan norma-norma perbankan internasional.

Memperhatikan Penjelasan di atas, hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut adalah mengenai kebijakan hukum, khususnya hukum pidana dan penegakkannya untuk mengamankan lembaga perbankan dalam melaksanakan fungsinya memberi pelayanan masyarakat dalam pendanaan. Dalam hal ini peranan sanksi pidana tidak diragukan lagi sebagai salah satu sarana yang dapat diandalkan untuk menegakkan kebijakan pemerintah di bidang perbankan.

Penggunaan hukum pidana sebagai upaya penanggulangan kejahatan merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri. Sampai saat ini hingga kapanpun keberadaan hukum pidana masih sangat relevan, hal ini tidak diragukan oleh siapapun. Sejalan dengan hal tersebut, menurut Roeslan Saleh sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief, terdapat tiga alasan mengenai masih diperlukannya pidana dan hukum pidana, yaitu:⁴

1. Perlu tidaknya hukum pidana tidak terletak pada tujuan-tujuan yang hendak dicapai tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan; persoalannya bukan terletak pada hasil yang akan dicapai, tetapi dalam pertimbangan antara nilai dari hasil itu dan nilai dari

⁴Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1992, h.153.

batas-batas kebebasan pribadi masing-masing.

2. Ada usaha-usaha perbaikan atau perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi si terhukum; di samping itu harus tetap ada reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukannya itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja.
3. Pengaruh pidana atau hukum pidana bukan semata-mata ditujukan pada si penjahat, tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tidak jahat yaitu warga masyarakat yang mentaati norma-norma masyarakat.

Dari ketiga alasan tersebut ternyata Roeslan Saleh tetap mempertahankan pidana dan hukum pidana dilihat dari sudut politik kriminal dan dari tujuan, fungsi dan pengaruh hukum pidana itu sendiri.⁵ Dengan demikian tidak mengherankan apabila sampai saat ini pidana dan hukum pidana masih sangat diperlukan dalam rangka menanggulangi bentuk-bentuk kejahatan apapun yang meresahkan masyarakat.

Dalam rangka melaksanakan politik kriminal khususnya yang berkaitan dengan tindak pidana di bidang perbankan instrumen hukum pidana yang digunakan untuk mengantisipasi timbulnya tindak pidana tersebut, adalah sanksi pidana, baik yang tercantum dalam KUHP, maupun dalam Undang-undang No.3 Thn.1971 dan Undang-undang No.7 Thn.1992.

Di dalam KUHP ketentuan yang dapat dikenakan terhadap pelaku tindak pidana di bidang perbankan yaitu ketentuan yang terdapat dalam Pasal-pasal 263; 264; 266; 372; 374; 378. Sedangkan ketentuan yang bersifat khusus yang

⁵Ibid., h.153.

dapat dikenakan terhadap pelaku tindak pidana dalam perbankan adalah Undang-undang No.3 Thn.1971 tentang Korupsi dan Undang-undang No.7 Thn.1992 tentang Perbankan. Khusus mengenai Undang-undang No.7 Thn.1992 ketentuan pidana yang dapat dikenakan terhadap pelakunya tercantum di dalam Bab VIII Pasal-pasal : 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53.

Penetapan sanksi di dalam Undang-undang tersebut di atas merupakan salah satu sarana dalam menanggulangi tindak pidana di bidang perbankan, yang merupakan bagian dari politik kriminal yang diartikan sebagai "suatu usaha yang rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan".⁶ Ditetapkannya sanksi pidana oleh pembuat undang-undang antara lain dimaksudkan untuk menyediakan seperangkat sarana bagi para penegak hukum dalam rangka menanggulangi kejahatan. Di samping itu juga untuk membatasi para penegak hukum dalam menggunakan sarana yang berupa pidana.

Sebagaimana dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief bahwa kebijakan penetapan sanksi pidana dalam perundang-undangan merupakan tahap kebijakan legislatif yaitu tahap yang paling strategis dilihat dari keseluruhan proses kebijakan untuk mengoperasionalisasikan sanksi pidana, karena pada tahap ini dirumuskan garis-garis kebijaksanaan sistem pidana dan pemidanaan yang sekaligus merupakan

⁶Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Cet.IV, Alumni, Bandung, 1986, h. 30.

landasan legalitas bagi tahap-tahap berikutnya yaitu tahap penerapan sanksi pidana oleh lembaga peradilan dan tahap pelaksanaan pidana oleh lembaga pelaksana pidana.⁷

Khusus mengenai penetapan sanksi pidana dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 merupakan kebijaksanaan yang dipilih oleh pembuat undang-undang untuk menghadapi pelaku tindak pidana di bidang perbankan sebagai usaha untuk menjamin kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dan menjaga stabilitas perekonomian. Disamping itu keberadaan sanksi berupa pidana adalah dalam rangka memperkuat berlakunya ketentuan perundang-undangan di bidang perbankan.

Apabila diperhatikan ancaman pidana yang diatur di dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 adalah sangat berat, pelaku dapat diancam pidana penjara paling lama lima belas tahun dan denda paling banyak sepuluh miliar rupiah. Namun demikian ternyata tidak membuat takut pelakunya. Terbukti dari banyaknya kasus tindak pidana perbankan yang bermunculan di awal 1995 - 1996. Dari hasil evaluasi Kejaksaan Agung yang menyatakan bahwa kasus kejahatan ekonomi (kejahatan perbankan, perpajakan dan pertanahan) menduduki peringkat kedua, setelah kejahatan dengan kekerasan. Untuk itu ada tiga kualifikasi kejahatan yang diprioritaskan

⁷Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Cet.I, Ananta, Semarang, 1994, h.3.

penanganannya, yaitu kejahatan yang merugikan keuangan negara dan kejahatan yang mengancam keselamatan negara.⁸

Sampai saat ini sudah 6 tahun usia Undang-undang No.7 Thn.1992, selama itu pula undang-undang tersebut telah digunakan untuk menangani kasus-kasus tindak pidana di bidang perbankan. Ternyata dari kasus-kasus tersebut ketentuan pidana yang diterapkan di samping ketentuan pidana yang terdapat dalam Undang-undang No.7 Thn.1992, juga diterapkan ketentuan pidana yang terdapat dalam Undang-undang No.3 Thn.1971 dan yang terdapat dalam KUHP. Permasalahan inilah yang mendorong minat penulis untuk melakukan penelitian mengenai kebijakan legislatif khususnya yang tertuang dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 sebagai upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan, kebijakan penerapan hukum pidana pada kasus-kasus tindak pidana di bidang perbankan, kendala yang terjadi dalam penegakan hukumnya serta prospeknya dalam mengantisipasi terjadinya tindak pidana di bidang perbankan di masa-masa mendatang.

B. Rumusan Masalah :

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka persoalan pokok dalam penelitian ini terletak pada masalah penggunaan sarana penal atau hukum pidana dalam upaya penanggulangan

⁸ Jawa Pos, 10 Desember 1995, h.1.

tindak pidana di bidang perbankan.

Penggunaan sarana penal sebagai upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan harus dilihat sebagai suatu proses yang meliputi perumusan semua persoalan pokok yang melekat pada hukum pidana. Ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang hendak digunakan harus dapat menampung semua persoalan yang ada dalam hukum pidana itu. Persoalan-persoalan tersebut, bila dikaitkan dengan tindak pidana di bidang perbankan, pada dasarnya meliputi perbuatan-perbuatan apa yang seharusnya dirumuskan sebagai tindak pidana di bidang perbankan, syarat-syarat apa yang harus dipenuhi untuk mempertanggungjawabkan seseorang yang melakukan perbuatan itu, dan sanksi apa yang sepantasnya dijatuhkan pada pelakunya. Hal ini semua adalah proses yang berkaitan dengan tahap formulasi. Disamping itu, penggunaan sarana penal, harus dilihat sebagai suatu proses bekerjanya lembaga-lembaga yang mendukung penerapan dari peraturan perundang-undangan yang ada.

Berdasarkan uraian di atas, diajukan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kebijakan legislatif dalam upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan, khususnya yang terdapat di dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 tentang Perbankan ?
2. Sejauhmanakah kebijakan penerapan hukum pidana dalam

menyelesaikan kasus-kasus tindak pidana di bidang perbankan ?

3. Kendala-kendala (faktor penghambat) apakah yang dihadapi dalam melaksanakan kebijakan hukum pidana dalam upaya menanggulangi tindak pidana di bidang perbankan ?
4. Bagaimanakah prospek hukum pidana di masa mendatang dalam mengantisipasi tindak pidana di bidang perbankan ?

C. Tujuan Penelitian:

Bertitik tolak dari pokok permasalahan tersebut maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan kebijakan legislatif mengenai ketentuan pidana di bidang perbankan, khususnya ketentuan pidana yang terdapat dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 tentang perbankan.
2. Untuk mengetahui dan memperoleh data konkret mengenai kebijakan aplikatif hukum pidana dalam menyelesaikan kasus-kasus tindak pidana di bidang perbankan.
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan kendala-kendala (faktor penghambat) dalam melaksanakan kebijakan penal serta memberikan alternatif pemecahan dalam rangka mendukung upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan.
4. Untuk mengetahui prospek kebijakan hukum pidana dalam mengantisipasi tindak pidana di bidang perbankan di masa-masa yang akan datang.

D. Manfaat Hasil Penelitian

Hasil-hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari segi praktis maupun teoritis.

1. Manfaat dari segi praktis.

Kebijakan penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan erat kaitannya dengan keberhasilan dalam mengamankan pembangunan di bidang ekonomi. Untuk itu penelitian ini diharapkan akan memberi input (masukan) sebagai alternatif pemecahan masalah yang dapat mendukung upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan dalam ruang lingkup yang lebih luas.

2. Manfaat dari segi teori

Hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi bahan bacaan di bidang ilmu hukum khususnya hukum pidana dan menambah wawasan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan.

E. Kerangka Pemikiran dan Konsepsional

Kehidupan perbankan tidak saja merupakan urat nadi bahkan merupakan jantungnya kehidupan perekonomian. Setiap peristiwa yang terjadi pada dunia perbankan dapat berpengaruh pada kehidupan ekonomi secara luas. Oleh karena itu membicarakan masalah tindak pidana yang terjadi pada dunia perbankan tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan mengenai

tindak pidana ekonomi. Dalam hal ini seperti dikemukakan oleh H.A.K. Moch.Anwar, bahwa dalam arti luas tindak pidana ekonomi meliputi:⁹

- a. Perbuatan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dari peraturan-peraturan di bidang ekonomi, pelanggaran mana diancam dengan hukuman yang tidak termuat di dalam Undang-undang No.7/Drt/1955 (peraturan pidana khusus).
- b. Perbuatan-perbuatan pelanggaran hukum yang menyangkut bidang ekonomi dapat diperlakukan beberapa ketentuan dalam KUHP pelanggaran mana :
 1. Mempergunakan daya upaya surat-surat berharga dan warkat-warkat perbankan;
 2. Berhubungan dengan perdagangan, produksi dan distribusi yang kesemuanya memberikan pengaruh terhadap situasi dan perkembangan ekonomi c.q moneter.

Berdasarkan pandangan di atas, menunjukkan bahwa tindak pidana di bidang perbankan merupakan bagian dari tindak pidana ekonomi, yang secara umum merupakan tindakan melanggar hukum yang dilakukan dengan motif-motif ekonomi.

Tindak pidana di bidang perbankan mempunyai pola yang sangat rumit, pelakunya adalah rata-rata mereka yang ahli di bidangnya, sangat rapi dan terselubung. Melihat kenyataan yang demikian maka jenis tindak pidana di bidang perbankan dapat dikelompokkan sebagai white collar crime.¹⁰

White collar crime adalah kejahatan yang dilakukan

⁹H.A.K Moch Anwar (Dading), Hukum Pidana di bidang Ekonomi, Cet.III, Alumni, Bandung, 1986, h.20.

¹⁰Muhamad Djumhana, Op.Cit., h.262.

oleh orang-orang dari kalangan sosial ekonomi tingkat atas dalam hubungannya dengan kegiatan pekerjaan/jabatannya. Orang-orang tersebut memiliki intelektual dan jabatan/keudukan dalam pemerintahan atau badan-badan swasta. Adapun yang menjadi faktor penyebab utama dan yang mendorong terjadinya kejahatan ini karena sifat manusia yang negatif serta adanya celah-celah kelemahan undang-undang dan administrasi negara, serta keadaan hukum yang belum mampu menjangkau secara sempurna terhadap jenis kriminalitas tersebut, di antaranya melalui cara-cara: penipuan, penggelapan, pemalsuan, manipulasi, dilakukannya kerja sama dengan pihak ketiga, biasanya dengan memberikan upeti/hadiah, komisi.¹¹

Dimensi bentuk tindak pidana di bidang perbankan dapat berupa kejahatan seseorang terhadap bank, kejahatan bank terhadap bank lain, ataupun kejahatan bank terhadap perorangan. Adapun dimensi ruang, tindak pidana perbankan tidak terbatas pada suatu tempat tertentu, bisa melewati teritorial suatu negara. Begitu pula dengan dimensi waktu dapat terjadi seketika tetapi juga dapat berlangsung beberapa lama. Sedangkan ruang lingkup pelakunya bisa perseorangan, kelompok orang maupun badan hukum (korporasi).

Menghadapi dampak negatif yang ditimbulkan tindak

¹¹Koesparmono Irsan, "Kejahatan Dimensi Baru dan Penanggulangannya di Indonesia", Makalah Seminar, Jakarta, 1993, h.11-12.

pidana di bidang perbankan sangat besar, timbul persoalan mengenai bagaimana menempatkan sarana hukum pidana dalam menghadapi tindak pidana tersebut. Apakah hukum pidana digunakan sebagai sarana utama (*premium remidium*) ataukah sebagai upaya terakhir (*optimum remidium*). Untuk menentukan pilihan penggunaan sarana hukum tersebut tentu saja harus didasarkan pada suatu pertimbangan rasional agar diperoleh hasil yang maksimal yaitu tercapainya tujuan hukum itu sendiri.

Menurut Barda Nawawi Arief, upaya penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari usaha penegakan hukum, khususnya hukum pidana, oleh karena itu sering dikatakan bahwa kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum. Di samping itu usaha penanggulangan kejahatan melalui pembuatan undang-undang (hukum) hakikatnya juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social defence*) dan usaha menciptakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Dengan demikian kebijakan hukum pidana juga merupakan bagian integral dari kebijakan sosial. Kebijakan sosial dapat diartikan sebagai usaha rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat.¹²

¹²Barda Nawawi Arief, Kebijakan hukum Pidana (Penal-Policy), Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, t.th., h.9.

Tidak ada absolutisme dalam bidang kebijakan, demikian dikatakan Barda Nawawi Arief, karena pada hakikatnya dalam masalah kebijakan orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternatif. Dengan demikian masalah penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana tidak hanya merupakan masalah sosial tetapi juga merupakan masalah kebijakan.¹³

Dilihat dari masalah kebijakan, ternyata penggunaan sanksi pidana masih tetap dipertahankan dalam mencegah dan menanggulangi kejahatan. Walaupun dalam penggunaan sanksi itu sendiri masih diperdebatkan efektivitasnya dalam menanggulangi kejahatan, namun terdapat keyakinan bahwa sanksi pidana masih tetap diperlukan keberadaannya.

Berkaitan dengan masalah penerapan sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana, Sudarto mengatakan bahwa sanksi dalam hukum pidana merupakan sanksi yang negatif. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa hukum pidana merupakan sistem sanksi yang negatif. Di samping itu mengingat sifat dari pidana itu yang hendaknya baru diterapkan apabila sarana(upaya) lain tidak memadai, maka dikatakan pula hukum pidana mempunyai fungsi subsidair.¹⁴

Dalam rangka membahas sanksi pidana sangat penting

¹³Muladi dan Barda Nawawi Arief, op.cit, h.149.

¹⁴Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Op.Cit., h.22-23.

dikemukakan mengenai fungsi hukum pidana yang didalamnya mengatur masalah sanksi. Sehubungan dengan hal tersebut Sudarto mengemukakan bahwa fungsi hukum pidana terdiri dari dua, yaitu fungsi yang primer dan sekunder. Fungsi primernya ialah sebagai sarana dalam menanggulangi kejahatan atau sebagai sarana kontrol sosial (pengendali masyarakat). Sedangkan fungsi yang sekunder ialah pengaturan tentang kontrol sosial sebagaimana dilaksanakan secara spontan atau dibuat oleh negara dengan alat-alat perlengkapannya.¹⁵ Sudarto juga sependapat dengan Peters yang mengatakan bahwa tugas yuridis hukum pidana bukan hanya mengatur dan mengontrol masyarakat, akan tetapi juga mengatur dan mengontrol penguasa.¹⁶

Dalam menghadapi tindak pidana di bidang perbankan khususnya, dan tindak pidana pada umumnya yang terpenting adalah upaya penegakan hukum dari ketentuan itu sendiri, yang mana oleh Soerjono Soekanto dikatakan bahwa secara konsepsional inti dan arti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasrakan hubungan nilai-nilai yang terjabar dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian

¹⁵Sudarto, Ibid., h.150-151.

¹⁶Sudarto, Hukum dan Perkembangan Masyarakat, Sinar Baru, Bandung, 1993, h.150-151.

pergaulan hidup.¹⁷

Pada akhirnya disadari bahwa upaya penegakan dengan menggunakan sarana hukum pidana mempunyai keterbatasan kemampuan dalam menanggulangi kejahatan. Hal ini berarti bahwa dalam rangka penegakan hukum pidana, khususnya di bidang perbankan akan berhadapan dengan kendala/ faktor-faktor yang menghambat berfungsinya hukum pidana itu sendiri. Apabila dilihat dalam kerangka sistem hukum sebagaimana diintrodusir dari pandangan Lawrence M. Friedman¹⁸, bahwa sistem hukum itu terdiri dari aspek substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Dalam hal menggunakan sarana hukum pidana sebagai upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan maka faktor-faktor penghambat dapat meliputi juga ketiga aspek sistem hukum tersebut.

F. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Meliputi kebijakan legislatif, yaitu kebijakan dalam merumuskan dan menetapkan sanksi pidana oleh pembentuk undang-undang yang terdapat dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 dan kebijakan yudikatif, yaitu kebijakan apli-

¹⁷Soerjono Soekanto, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Rajawali, Cet.I, Jakarta, 1983, h.2.

¹⁸Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Edisi Revisi, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1991, h.154.

katif dalam rangka menerapkan hukum pidana pada kasus tindak pidana di bidang perbankan. Kebijakan yudikatif tersebut merupakan perwujudan penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan dengan menggunakan sarana hukum pidana.

2. Pendekatan Masalah

Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah masalah penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan dengan menggunakan sarana hukum pidana. Oleh karena itu pendekatan masalah tersebut adalah yuridis normatif, yang dalam pelaksanaannya ditunjang dengan pendekatan empiris terutama agar diperoleh gambaran nyata mengenai penerapan sarana penal dalam kasus tindak pidana di bidang perbankan.

3. Metode Pengumpulan Data

Data yang digunakan pada penelitian ini meliputi data yang diperoleh langsung di lapangan (data primer) dan data yang diperoleh dari kepustakaan (data sekunder). Untuk data primer diperoleh melalui wawancara dengan aparat penegak hukum dan para praktisi di bidang perbankan. Adapun maksud dilakukannya wawancara adalah untuk mendapatkan informasi mengenai upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan guna mengantisipasi terjadinya tindak pidana tersebut di masa mendatang.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang

lebih menitik beratkan pada penguraian data sekunder sedangkan data primer lebih merupakan data yang bersifat menunjang. Data sekunder yang digunakan pada penelitian ini dikumpulkan dari sumber data yang berupa perundang-undangan dan dari sumber berupa dokumen, hasil-hasil penelitian dan kegiatan ilmiah, serta pendapat para ahli hukum dan para praktisi di bidang perbankan.

4. Penyajian Data dan Analisis

Data yang diperoleh dalam penelitian ini akan disajikan secara kualitatif, artinya data yang diperoleh akan dijabarkan melalui uraian penjelasan. Selanjutnya analisis penelitian ini dilakukan dengan menggunakan analisis deskriptif normatif, maksudnya data yang telah diperoleh tersebut akan lebih banyak memberikan penjelasan dan gambaran dari sisi yuridis mengenai kebijakan penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan, khususnya yang diatur dalam Undang-undang No.7 Thn.1992.

G. Sistematika Penulisan

Agar lebih sistematis dan mudah dipahami, penulisan tesis ini disusun menjadi empat bab. Adapun keempat bab tersebut secara garis besarnya adalah sebagai berikut:

Pada Bab I, Pendahuluan. Pada Bab Pendahuluan ini akan dipaparkan mengenai latar belakang permasalahan; perumusan masalah; maksud dan tujuan penelitian; manfaat

hasil penelitian; kerangka pemikiran dan konseptual; metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II mengenai Tinjauan Pustaka. Pada bab ini akan diuraikan mengenai tindak pidana di bidang perbankan sebagai salah satu bentuk kejahatan ekonomi; pengertian dan ruang lingkup kebijakan kriminal; penggunaan hukum pidana sebagai kebijakan penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan; dan penegakan hukum dalam masalah perbankan.

Selanjutnya, Bab III tentang Hasil dan Pembahasan berturut-turut akan dikemukakan mengenai kebijakan legislatif dalam rangka penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan; kebijakan penerapan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana di bidang perbankan; kendala-kendala (faktor penghambat) yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan; serta prospek kebijakan hukum pidana dalam mengantisipasi tindak pidana di bidang perbankan di masa mendatang.

Pada bab yang terakhir, yaitu Bab IV Penutup yang berisi tentang kesimpulan yang didasarkan pada uraian yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya. Pada bagian kesimpulan ini terdiri dari kesimpulan umum dan kesimpulan khusus. Di samping berisi kesimpulan, pada bab penutup ini juga akan dikemukakan saran atas dasar pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tindak Pidana Di Bidang Perbankan Sebagai Bentuk Kejahatan Ekonomi

Semenjak ditetapkannya kebijakan deregulasi di bidang keuangan dan perbankan melalui Pakto (Paket Oktober) 1988 industri di bidang perbankan berkembang pesat, baik jenis dan volume usahanya maupun jumlah kantor cabangnya, sehingga mempunyai potensi dan peluang untuk berperan sebagai sumber pembiayaan pembangunan. Deregulasi merupakan tindakan kebijaksanaan mengurangi peranan pemerintah ataupun meningkatkan peranan swasta, demikian dikatakan oleh Soewito.¹ Oleh karena itu deregulasi telah memberikan dampak tersendiri dalam kegiatan perbankan di Indonesia.

Seperti diketahui, fungsi utama perbankan adalah menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan untuk selanjutnya menyalurkan dana tersebut kepada pihak-pihak yang membutuhkan dana antara lain dalam bentuk kredit. Hal ini sejalan dengan bunyi ketentuan Undang-undang No. 7 Thn.1992, Pasal 3 yang selengkapnya berbunyi: "Fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur

¹Soewito, "Demokrasi Ekonomi Indonesia", Seminar Nasional Peranan Hukum Pidana dalam menunjang Kebijakan Ekonomi, FH-UNDIP, Semarang, 1990, h.7.

dana masyarakat". Dengan memperhatikan fungsi tersebut maka bank dalam menjalankan kegiatan usahanya harus menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank maupun kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank.

Dengan banyaknya berdiri kegiatan usaha di bidang perbankan, sebagai pengaruh deregulasi di atas tentu saja membawa dampak positif di samping juga dampak negatif.

Dampak positifnya bagi perekonomian negara, lembaga perbankan sebagai lembaga keuangan dapat membantu dalam hal pendanaan pembangunan di segala bidang, penyediaan fasilitas dan kemudahan-kemudahan yang berupa sarana untuk menyimpan ataupun meminjam dana dari bank. Dampak negatif yang tidak dapat dihindari sehubungan dengan berdirinya banyak bank adalah persaingan yang tidak sehat di antara bank-bank untuk mendapatkan nasabah sebanyak-banyaknya, timbulnya jenis-jenis kejahatan baru yang berkaitan dengan bank, serta adanya pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab yang memanfaatkan celah-celah kelemahan yang terdapat pada industri perbankan.

Timbulnya jenis-jenis kejahatan baru yang berkaitan dengan industri perbankan merupakan suatu konsekuensi dari perkembangan kegiatan usaha perbankan. Jenis-jenis kejahatan yang muncul tidak lagi bersifat sederhana yang pelakunya tidak hanya orang melainkan juga badan hukum (korporasi) dengan korban yang tidak lagi bersifat individu konkret

akan tetapi kecenderungan bersifat luas dan abstrak serta sulit untuk ditelusuri. Para pihak yang menjadi korban adalah masyarakat pengguna jasa produk-produk bank, seperti nasabah deposan, penabung atau pihak bank itu sendiri sebagai penyelenggara perbankan, dan bahkan pemerintah atau negara. Untuk itu sangat diperlukan sarana hukum yang mampu memberikan perlindungan terhadap korban dan dapat mengantisipasi timbulnya kejahatan-kejahatan yang berkaitan dengan perbankan untuk masa-masa yang akan datang.

Perkembangan kejahatan di bidang perbankan memang belum diikuti oleh peraturan perundang-undangan yang memadai, oleh karena itu dalam penulisan ini pembahasan akan dibatasi pada tindak pidana di bidang perbankan, bukan pada kejahatan di bidang perbankan yang mempunyai ruang lingkup kajian yang sangat luas, yang meliputi semua jenis pelanggaran hukum baik yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan maupun tidak. Dengan membatasi pada pembahasan tersebut dimaksudkan untuk mempersempit kajian hanya sebatas pada tindak pidana yang diatur dalam undang-undang yang berkaitan dengan kegiatan usaha perbankan, baik yang diatur di dalam maupun di luar Undang-undang No.7 Thn.1992.

Untuk dapat memahami pengertian tindak pidana di bidang perbankan, di bawah ini akan dikemukakan pandangan beberapa sarjana yang berusaha memberikan batasan pengertian terhadap persoalan tersebut.

Istilah tindak pidana di bidang perbankan menurut H.A.K Moch. Anwar mempunyai pengertian yang sangat luas, yang dapat dipergunakan untuk menampung segala jenis perbuatan melanggar hukum yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan usaha bank, sehingga terhadap perbuatan tersebut dapat diperlakukan ketentuan pidana yang terdapat dalam peraturan perbankan maupun ketentuan pidana yang ada dalam peraturan hukum pidana umum atau peraturan pidana khusus.² Tindak pidana di bidang perbankan dibagi dalam dua kelompok tindak pidana, yang didasarkan pada perbedaan perlakuan peraturan terhadap perbuatan-perbuatan yang telah melanggar hukum yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan dalam menjalankan usaha bank, sehingga tindak pidana di bidang perbankan terdiri dari: a. tindak pidana perbankan, yaitu pelanggaran terhadap ketentuan perbankan yang diatur dalam undang-undang perbankan, dan b. tindak pidana di bidang perbankan lainnya yang terdiri atas perbuatan-perbuatan yang berhubungan dengan kegiatan dalam menjalankan usaha pokok bank, perbuatan mana dapat diperlakukan ketentuan pidana di luar undang-undang perbankan.³

Muhamad Djumhana dapat memahami penggunaan istilah tindak pidana di bidang perbankan maupun tindak pidana

²H.A.K Moch. Anwar (Dading), Tindak Pidana Di bidang Perbankan, Cet.II, Alumni, Bandung, 1982, h.44-45.

³Ibid., h.45.

perbankan tergantung pada penekanannya memilih penggunaan istilah tersebut. Apabila memilih tindak pidana di bidang perbankan pengertiannya lebih luas, apapun perbuatannya apabila perbuatan tersebut menyangkut perbankan, dan diancam dengan pidana maka dapat dikualifikasi sebagai tindak pidana di bidang perbankan meskipun diatur dalam peraturan lain. Adapun bila memilih istilah tindak pidana perbankan akan lebih tertuju pada perbuatan yang dilarang dan diancam pidana yang termuat di dalam Undang-undang Perbankan.⁴

Berbeda dengan pandangan di atas, menurut M. Sholehuddin istilah tindak pidana perbankan yang mempunyai pengertian sangat luas, tidak hanya mencakup setiap perbuatan melanggar ketentuan Undang-undang Perbankan saja, melainkan juga Undang-undang Bank Indonesia, KUHP, serta peraturan hukum pidana khusus seperti: Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang Tindak Pidana Ekonomi, Undang-undang tentang peraturan lalu Lintas Devisa, dan Undang-undang tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi.⁵

Istilah tindak pidana di bidang perbankan menurut pengertian yang diberikan Polri adalah "pelanggaran terha-

⁴Muhamad Djumhana, Hukum Perbankan Di Indonesia, Cet. I, Citra Aditya, Bandung, 1993, h.258.

⁵M. Sholehuddin, Tindak Pidana Perbankan, Cet.I, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997

dap ketentuan perundang-undangan/ ketentuan perbankan dan undang-undang/ ketentuan pidana lainnya yang menjadikan bidang kegiatan dan warkat-warkat bank sebagai objek dan/ atau alat tindak pidana.⁶ Dengan demikian Polri mempergunakan istilah tindak pidana di bidang perbankan sebagai pelanggaran terhadap perundang-undangan/ketentuan perbankan dan undang-undang/ketentuan pidana lainnya yang menjadikan bidang kegiatan dan warkat-warkat bank sebagai objek dan/atau alat tindak pidana.⁷

Demikian pula dengan pengertian tindak pidana di bidang perbankan menurut Marulak Pardede, yaitu tindak pidana yang terjadi di kalangan dunia perbankan, baik yang diatur di dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 maupun dalam perundang-undangan lainnya.⁸

Dari beberapa pengertian yang dikemukakan para sarjana di atas menunjukkan bahwa belum adanya kesatuan pendapat mengenai pengertian tindak pidana di bidang perbankan. Masalah penggunaan istilah tindak pidana di bidang perbankan tidak terlepas dari produk peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga sampai saat ini belum ada suatu

⁶Koesparmono Irsan, "Korban Kejahatan Perbankan", Seminar Nasional Viktimologi III, Surabaya, 1993, h.7.

⁷Ibid., h.7.

⁸Marulak Pardede, Hukum Pidana Bank, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.

produk formal atau perumusan yuridis yang menyatakan secara tegas bahwa suatu perbuatan tertentu dinyatakan sebagai tidak pidana perbankan atau tindak pidana di bidang perbankan. Kenyataan yang demikian akan memberikan peluang pada setiap orang untuk menafsirkan pengertian tersebut sesuai dengan kepentingan masing-masing.

Untuk itu, penulis sependapat dengan penggunaan istilah tindak pidana di bidang perbankan, yang mempunyai pengertian luas, yang tidak hanya merupakan pelanggaran terhadap ketentuan yang diatur dalam undang-undang perbankan, tetapi juga pelanggaran peraturan yang terdapat di luar undang-undang perbankan. Hal ini didasarkan pada kesimpulan hasil seminar "Tindak Pidana Perbankan" di UNDIP tanggal 11-12 Juni 1990, semua tindak pidana yang berhubungan dengan kegiatan dalam usaha perbankan disebut sebagai tindak pidana di bidang perbankan, tidak dipersoalkan apakah tindak pidana itu diatur di dalam Undang-undang perbankan atau di luarnya.⁹

Tidak dapat dipungkiri bahwa persoalan perbankan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari persoalan perekonomian dalam arti luas, oleh karena memang ada perbuatan-perbuatan yang melawan hukum yang secara khusus dapat mengganggu kelancaran pelaksanaan usaha perbankan

⁹Marulak Pardede, Op.Cit., h.14.

yang melayani kegiatan bidang perekonomian dan keuangan.

Penggunaan istilah kejahatan ekonomi (economic crime) hingga saat ini belum ada definisi yang diterima secara umum, walaupun dapat saja dirumuskan secara umum sebagai kejahatan yang dilakukan karena atau untuk motif-motif ekonomi yang ada hanya pandangan dari sarjana yang mencoba memberikan batasan pengertian mengenai istilah tersebut.¹⁰

Sebagaimana dikatakan Muladi bahwa sangat sulit untuk membicarakan konsep kejahatan di bidang perekonomian hanya dalam kehidupan suatu negara, oleh karena persoalan ekonomi merupakan bagian dari kehidupan antar bangsa dalam kerangka globalisasi ekonomi. Namun demikian hal yang paling mendasar adalah pemahaman bahwa kejahatan di bidang perekonomian merupakan bagian dari hukum ekonomi yang berlaku di suatu bangsa, sedangkan hukum ekonomi yang berlaku di suatu negara tidak akan terlepas dari sistem perekonomian yang dianut oleh bangsa tersebut.¹¹ Dengan demikian tindak pidana ekonomi paling tidak mengandung unsur-unsur sebagai berikut:¹²

¹⁰Muladi dan Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Hukum Pidana, Cet.I, Alumni, Bandung, 1992, h.152.

¹¹Ibid., h.13.

¹²Ibid., h.20.

1. Perbuatan dilakukan dalam kerangka kegiatan kegiatan ekonomi yang pada dasarnya bersifat normal dan sah.
2. Perbuatan tersebut melanggar atau merugikan kepentingan negara atau masyarakat secara umum, tidak hanya kepentingan individu.
3. Perbuatan itu mencakup pula perbuatan di lingkungan bisnis yang merugikan perusahaan lain atau individu lain.

Secara yuridis, kejahatan ekonomi dapat dilihat secara sempit sebagai tindak pidana ekonomi sebagaimana diatur dalam Undang-undang No.7/Drt/1955. Namun secara luas kejahatan ekonomi dapat dilihat sebagai semua tindak pidana di luar Undang-undang No.7/Drt/1955 yang mempunyai motif ekonomi atau yang berdampak negatif terhadap perekonomian dan keuangan negara. Oleh karena tidak memadainya peraturan yang dimaksud, untuk itu perlu sekali meninjau kembali kebijakan yang tertuang dalam Undang-undang No.7/Drt/1955 yang telah 43 tahun berlaku, agar ketentuan tersebut mampu memenuhi tuntutan perkembangan perekonomian dan dampak negatifnya sehingga diharapkan dapat diterapkan terhadap persoalan yang berkaitan dengan perkembangan kejahatan ekonomi akhir-akhir ini.

Kejahatan ekonomi yang di dalam istilah asing dikenal dengan berbagai istilah seperti: economic crimes, crime as business, business crimes, abuse of economic power atau economic abuse, merupakan istilah yang mempunyai ruang lingkup dan pengertian yang sangat luas. Dalam Konggres PBB ke-5 mengenai Prevention of crime and the Treatment of

Offenders terungkap, bahwa crime as a business merupakan bentuk kejahatan dalam bidang bisnis atau industri pada umumnya dilakukan secara terorganisir dan oleh mereka yang mempunyai kedudukan terpandang di dalam masyarakat.¹³

Mengenai pengertian business crime menurut Conklin, seperti dikutip Barda Nawawi Arief merumuskan unsur-unsurnya adalah:¹⁴

1. suatu perbuatan melawan hukum yang diancam dengan sanksi pidana;
2. yang dilakukan oleh seseorang atau korporasi di dalam pekerjaannya yang sah atau di dalam pencarian/usahanya di bidang industri atau perdagangan;
3. untuk tujuan:
 - a. memperoleh uang atau kekayaan;
 - b. menghindari pembayaran uang atau menghindari kehilangan/kerugian kekayaan atau;
 - c. memperoleh keuntungan bisnis atau keuntungan pribadi.

Sehubungan dengan istilah economic crimes dan business crime Sunaryati Hartono berpendapat, bahwa istilah economic crimes lebih luas dari business crime, dengan berpedoman pada pandangan Finn dan Allan R. Hoffman, bahwa akibat dari kejahatan ekonomi terhadap masyarakat sangat besar, tidak hanya secara ekonomis tetapi secara sosial dan bahkan mempunyai dampak politik. Mengenai business crime, beliau mengemukakan pendapat Hoeber yang mengkategorikan

¹³Muladi dan Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Hukum Pidana, Op. Cit., h.153.

¹⁴Ibid., h.153-154

perbuatan-perbuatan sebagai berikut:¹⁵

- a. Bankruptcy frauds (a.1. concealment or transfer of property; false statements in proceedings; fals claims of creditors; planned bankruptcies);
- b. Bribery;
- c. Computer crimes;
- d. False claims against the government;
- d. Food, Drug and Cosmetics act offences;
- f. Violations of Securities Laws;
- g. Monopolies and Antitrust Offences;
- h. Embezzlement and theft.

Dari pandangan di atas nampak bahwa kejahatan ekonomi mempunyai ruang lingkup yang sangat luas termasuk di dalamnya pelanggaran perbankan. Dengan demikian tidak mengherankan apabila tindak pidana di bidang perbankan dapat dikualifikasi sebagai kejahatan ekonomi dalam arti luas, mengingat eratnya kaitan antara kejahatan ekonomi dalam arti luas dengan tindak pidana di bidang perbankan.

Seperti diketahui bahwa tindak pidana di bidang perbankan merupakan tindak pidana yang mempunyai motif dan tujuan ekonomi, sehingga akibat yang ditimbulkan tentu saja kerugian di bidang perekonomian sangat luas, yang tidak hanya perseorangan atau kelompok masyarakat bahkan sistem perekonomian suatu negara yang dilakukan oleh pelaku yang mempunyai kemampuan yang lebih dengan memanfaatkan teknologi. Oleh karena itu jenis kejahatan ini dapat diklasifikasikan sebagai "white collar crime". Artinya pelaku kejahatan ini bukan orang-orang yang berasal dari kalangan sosial-

¹⁵Ibid., h.154.

ekonomi rendah tetapi juga dari kalangan sosial-ekonomi yang tinggi. Jenis kejahatan ini biasanya dilakukan secara rapi, sehingga tidak jarang sulit dijangkau. Hal ini dapat dipahami melalui konsepsi E.H. Sutherland mengenai white collar crime yang dirumuskan sebagai *a crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation*.¹⁶ Istilah white collar ini merupakan istilah untuk menunjuk kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh para pengusaha dan pejabat-pejabat eksekutif yang merugikan kepentingan umum.

Mengingat pengaruh dan dampak negatif kejahatan ekonomi sangat luas, maka wajar apabila perhatian lebih ditujukan pada upaya penanggulangannya. Masalah tersebut telah mendapatkan perhatian lembaga internasional, dalam salah satu laporan Komisi II pada Kongres PBB ke-6 mengenai The Prevention of Crime and the Treatment of offenders pada tahun 1980 di Caracas Venezuela, telah dinyatakan bahwa bentuk-bentuk pelanggaran di bidang ekonomi termasuk bentuk pelanggaran yang sulit dijangkau oleh hukum. Adapun bentuk pelanggaran ekonomi yang diidentifikasi dalam laporan tersebut antara lain:¹⁷

1. Pelanggaran / penghindaran pajak (tax evasion),
2. Penipuan, atau kecurangan di bidang perkreditan dan bea cukai (credit and customs fraud),

¹⁶Ibid., h.2.

¹⁷Ibid., h.151.

3. Penggelapan dana-dana masyarakat (embezzlement of public funds),
4. Penyelewengan/ penyalahgunaan dana-dana masyarakat (misappropriation of public funds),
5. Pelanggaran terhadap peraturan-peraturan keuangan (violation of currency regulatios),
6. Spekulasi dan penipuan dalam transaksi tanah (speculation and swindling in land transactions),
7. Penyelundupan (smuggling),
8. Delik-delik lingkungan (environmental offences).
9. Menaikkan harga (over pricing),
10. Melebihi faktur (over invoicing),
11. Eksploitasi tenaga kerja (labour exploitation)
12. Penipuan konsumen (consumer fraud),
13. 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).

Dengan memperhatikan bentuk-bentuk pelanggaran ekonomi di atas jelas bahwa tindak pidana di bidang perbankan juga termasuk di dalamnya. Sebagai salah satu bentuk kejahatan ekonomi, tindak pidana di bidang perbankan memiliki ciri-ciri yang terdapat pada tindak pidana ekonomi, yaitu mempunyai dimensi, ruang lingkup dan dampak yang sangat luas, yang dapat melampaui batas-batas teritorial suatu negara. Mengingat akibat yang ditimbulkan tindak pidana tersebut sangat besar, maka berbagai upaya dilakukan guna pencegahan dan penanggulangannya.

Pada akhirnya tidak dapat dipungkiri bahwa perkembangan kualitas dan kuantitas tindak pidana merupakan suatu ancaman yang nyata yang dapat menimbulkan kerugian ekonomi dan gangguan terhadap ketertiban, baik terhadap kehidupan individu maupun masyarakat suatu negara bahkan masyarakat internasional.

B. Pengertian dan Ruang Lingkup Kebijakan Kriminal

Politik kriminal oleh Sudarto didefinisikan secara singkat sebagai usaha rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.¹⁸ Definisi singkat ini diambil dari definisi yang dikemukakan oleh Marc Ancel yang dirumuskan sebagai "the rational organization of the control of crime by society".¹⁹ Bertolak dari pengertian Marc Ancel ini G.P. Hoefnagels mengemukakan bahwa "criminal policy is the rational organization of the social reaction to crime".²⁰ Berbagai definisi juga dikemukakan oleh G.P. Hoefnagels, yaitu:²¹

- a. criminal policy is the science of responses;
- b. Criminal policy is the science of crime prevention;
- c. Criminal policy is a policy of designating human behavior as crime;
- d. Criminal policy is a rational total of the responses to crime.

Sudarto mengemukakan tiga pengertian mengenai

¹⁸Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Cet.IV, Alumni, Bandung, 1986, h.38.

¹⁹Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Cet.I, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h.1.

²⁰Ibid., h.2.

²¹Ibid., loc.cit.

kebijakan kriminal, yaitu:²²

- a. Pengertian dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran-pelanggaran yang berupa pidana;
- b. Pengertian dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
- c. Pengertian dalam arti paling luas, ialah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya adalah bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (social defence) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (social welfare). Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa tujuan utama politik kriminal adalah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Perumusan tujuan politik kriminal pernah pula dinyatakan di dalam salah satu laporan kursus latihan ke-34 oleh UNAFEI di Tokyo tahun 1973 sebagai berikut:²³

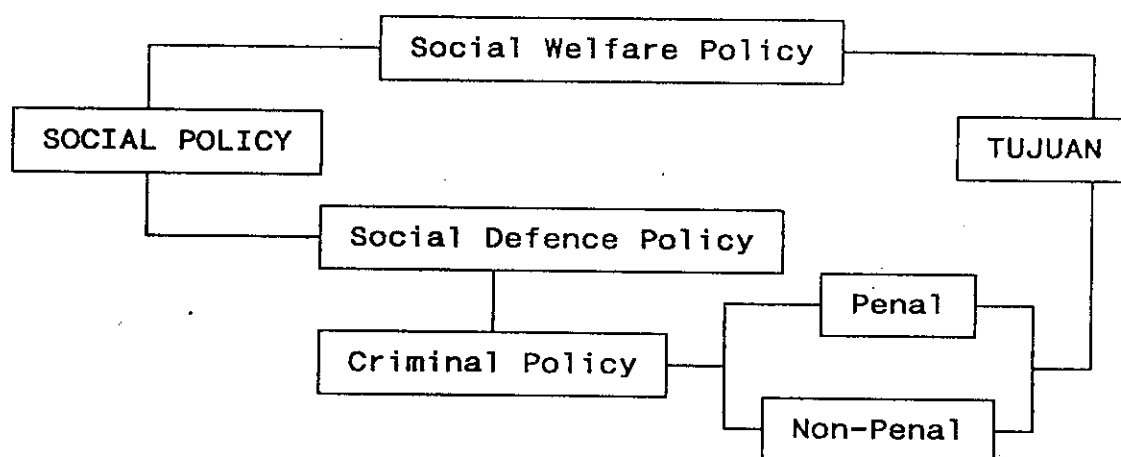
Most of group members agreed some discussion that "protection of the society" could be accepted as the final goal of criminal policy, although not the ultimate aim of society, which might perhaps be described

²² Ibid., loc.cit

²³ Ibid., h.3.

by terms like "happiness of citizens", "a wholesome and cultural living", "social welfare" or "equality".

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial yaitu kebijakan untuk mencapai kesejahteraan sosial. Yang secara skematis digambarkan oleh Barda Nawawi Arief sebagai berikut:²⁴



Berdasarkan skema di atas terlihat bahwa upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh melalui pendekatan kebijakan dalam arti:²⁵

- a. ada keterpaduan (integralitas) antara politik kriminal dan politik sosial;
- b. ada keterpaduan (integralitas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana 'penal' dan 'non penal'

²⁴Ibid., Loc.cit.

²⁵Ibid., h.4.

Penegasan perlunya upaya penanggulangan kejahatan diintegrasikan dengan seluruh kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan (nasional), antara lain terungkap dalam pernyataan Sudarto yang mengatakan, apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat/modernisasi, maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau social defence planning, dan inipun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.

Berdasarkan konsepsi integral tersebut, kebijakan penanggulangan kejahatan tidak ada artinya apabila kebijakan sosial dan kebijakan pembangunan justru menimbulkan faktor-faktor kriminogen dan viktiminogen. Hal mana sesuai dengan Laporan Komisi I Kongres PBB ke-6 yang membicarakan "Crime trend and crime prevention strategies" dan "New perspective in crime prevention and criminal justice and development" dan dalam salah satu pertimbangan "Milan Plan of Action" hasil kongres PBB ke-7, yang terdapat suatu penegasan, bahwa:²⁶

1. Pembangunan itu sendiri pada hakikatnya memang tidak bersifat kriminogen, khususnya apabila hasil-hasil itu didistribusikan secara pantas dan adil kepada semua rakyat serta menunjang seluruh kondisi sosial;
2. Namun demikian, pembangunan dapat bersifat kriminogen atau dapat meningkatkan kriminalitas apabila pembangunan itu:

²⁶Ibid., h.10.

- a. tidak direncanakan secara rasional;
- b. perencanaannya timpang atau tidak seimbang;
- c. mengabaikan nilai-nilai kultural dan moral; serta
- d. tidak mencakup strategi perlindungan masyarakat yang integral.

Berdasarkan penegasan di atas dilihat dari sudut politik kriminal, masalah strategis yang justru harus ditanggulangi ialah menangani masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial baik secara langsung atau tidak langsung yang dapat menimbulkan atau menumbuhsurburkan kejahatan. Untuk itu berarti penanganan masalah tersebut justru merupakan posisi kunci atau strategis ditinjau dari politik kriminal. Sehingga wajar apabila Kongres PBB ke-6 Tahun 1980 sangat memperhatikan masalah ini. Dalam pertimbangan resolusi mengenai "crime trends and crime prevention strategies" antara lain dikemukakan:²⁷

- bahwa masalah kejahatan merintangi kemajuan untuk mencapai kualitas hidup yang pantas bagi semua orang;
- bahwa strategi pencegahan kejahatan harus didasarkan pada penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan kejahatan;
- bahwa penyebab utama dari kejahatan di banyak negara ialah ketimpangan sosial, diskriminasi rasial dan diskriminasi nasional, standard hidup yang rendah, pengangguran dan kebutahurufan (kebodohan) di antara golongan besar penduduk.

Sehubungan dengan meningkatnya kualitas tindak pidana, khususnya terhadap tindak pidana di bidang perbankan perlu kiranya pemerintah mengambil langkah-langkah yang

²⁷Ibid., h.11.

cepat dan tepat dalam upaya penanggulangannya, yang salah satu bentuk upaya penanggulangan tindak pidana tersebut adalah melalui kebijakan kriminal atau politik kriminal ("criminal policy").

Dalam menghadapi persoalan tindak pidana di bidang perbankan persoalan terpenting adalah bagaimana cara pelaksanaan dari politik kriminal tersebut. Menurut Barda Nawawi Arief yang menyimpulkan dari pendapat GP. Hoefnagels, pelaksanaan kebijakan kriminal pada pokoknya dapat ditempuh melalui dua jalur, yaitu jalur penal (hukum pidana), dan jalur non penal (bukan hukum pidana).²⁸

Dalam penulisan ini pembicaraan akan lebih ditekankan pada kebijakan kriminal yang ditempuh melalui jalur penal (hukum pidana) yaitu kebijakan penanggulangan tindak pidana, khususnya tindak pidana di bidang perbankan melalui penggunaan hukum pidana.

Berdasarkan politik kriminal di atas usaha rasional dalam menghadapi tindak pidana di bidang perbankan telah dilakukan melalui upaya-upaya pencegahan dan sekaligus penanggulangannya. Adapun upaya-upaya tersebut antara lain dengan dibentuknya produk perundang-undangan yaitu undang-undang perbankan yang diharapkan dapat mencegah

²⁸Barda Nawawi Arief, "Upaya Non Penal dalam Kebijakan Penanggulangan Kejahatan", Makalah Seminar Kriminologi VI, Semarang: FH UNDIP, 1991, h.1-2.

terjadinya tindak pidana dan sekaligus menghukum pelaku tindak pidana tersebut. Sebagaimana telah diketahui di dalam ketentuan undang-undang perbankan telah ada rambu-rambu yang tidak boleh dilanggar dalam rangka menjalankan usaha di bidang perbankan, sehingga dengan diadakannya rambu-rambu larangan tersebut dimaksudkan untuk dipatuhi, kalau tidak maka ada sanksi yang dapat diterapkan terhadap pelanggarnya. Ditetapkannya jenis-jenis sanksi dalam ketentuan perbankan tersebut di samping sebagai upaya pencegahan juga sekaligus sebagai upaya represif yaitu dengan menghukum pelaku diharapkan tidak akan ada pelaku lain yang melakukan pelanggaran ketentuan tersebut dan sekaligus membuat jera pelakunya. Seperti diketahui hakikat pidana antara lain membuat pelaku menjadi jera sehingga tidak akan terjadi pengulangan perbuatan.

Dalam rangka menanggulangi tindak pidana di bidang perbankan dalam kerangka politik kriminal, tidak dapat dipisahkan dari prinsip-prinsip:²⁹

1. Politik kriminal hakikatnya merupakan bagian dari politik penegakan hukum yang dapat mencakup penegakan hukum pidana dan bidang hukum lain;
2. Politik penegakan hukum pada hakikatnya merupakan bagian dari politik sosial yang lebih luas;

²⁹Muladi, "Fungsionalisasi Hukum Pidana dalam Tindak Pidana Lingkungan Hidup", Makalah Seminar, FH-UNUD, Bali, 1990, h.11.

3. Politik kriminal yang bersifat represif dengan mendaya-gunakan peradilan pidana pada dasarnya tidak akan memadai, jika tidak dilengkapi dengan tindakan pencegahan tanpa menggunakan sarana pidana.

Dengan adanya politik kriminal yang didalamnya mencakup upaya penanggulangan dan sekaligus upaya penegakannya telah memberikan makna tersendiri dalam kajian ini. Makna politik kriminal dalam mengantisipasi jenis tindak pidana yang relatif baru memberikan kemungkinan yang sangat besar upaya ditaatinya suatu ketentuan undang-undang. Hal ini dikarenakan tinjauan politik kriminal ini mencakup bidang kajian yang cukup luas, yang meliputi kajian produk perundang-undangannya yang berarti kebijakan legislatif dalam merumuskan suatu ketentuan undang-undang yang di dalamnya mengandung sanksi baik bersifat perdata, pidana maupun administratif. Untuk selanjutnya dalam rangka kebijakan legislatif ini ada hal yang perlu dipertanyakan, yaitu mengenai telah memadaikah pengaturan permasalahan perbankan tersebut dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, kepentingan siapakah yang dilindungi oleh pembentuk undang-undang, yang pada akhirnya dipertanyakan mengenai apakah mengandung unsur keadilan di dalamnya.

Setelah memperhatikan aspek kajian kebijakan legislatifnya, langkah selanjutnya yang tidak kalah pentingnya adalah penerapan hukumnya, yang dalam hal ini adalah penerapan undang-undang. Di sini terkandung pemikiran bahwa untuk dapat diterapkan suatu ketentuan undang-undang harus

ada organ-organ yang menggerakkannya. Dalam hal ini dibutuhkan alat-alat penegak hukum yang dapat menerapkan undang-undang tersebut. Dalam membicarakan alat-alat penegak hukum khususnya dalam bidang hukum pidana akan terdiri dari, aparat kepolisian, kejaksaan dan lembaga peradilan (hakim).

Dalam rangka penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan melalui kebijakan kriminal, dapat disetujui pemikiran yang diajukan oleh Muladi sebagai berikut:³⁰

- a. perlu dilakukan reappraisal secara teratur terhadap perundang-undangan pidana dalam bidang perekonomian. Yang mencakup di dalamnya evaluasi kriminalisasi dan dekriminalisasi atau depenalisasi; dan evaluasi terhadap ketentuan pidana yang belum efektif didayagunakan.
- b. perlunya penyidik mempunyai pengetahuan keahlian dan teknologi tertentu. Penggunaan ahli-ahli di luar peradilan pidana sangat diharapkan.
- c. perlunya dipikirkan keberadaan Badan Khusus untuk memerangi kejahatan perekonomian, seperti di India, Malaysia dan Singapura.
- d. sistem latihan yang berkelanjutan dan terpadu. Sebagai contoh yang telah dilakukan Jepang terhadap para jaksa dan pejabat pengadilan ke training institute of national preventive official dan memberikan latihan di bidang hukum pajak akuntansi dan banking.
- e. meningkatkan usaha-usaha untuk memperoleh informasi dan pengumpulan alat bukti. Hal ini dapat berupa pendayagunaan informan, penyuluhan hukum pada masyarakat

³⁰Muladi, "Politik Kriminal dalam Rangka Penanggulangan Tindak Pidana Perbankan dalam Kerangka Tindak Pidana Perekonomian, Makalah Penataran Hukum Pidana Nasional IV, Purwokerto, 1990, h.8-10. *Lihat pula* Muladi dan Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Hukum Pidana, Cet.II, Alumni, Bandung, 1992, h.8-10.

- kat.
- f. meningkatkan kerjasama internasional dalam penyidikan dan pertukaran informasi, mengingat sifat kejahatan perekonomian yang melampaui batas-batas negara.
 - g. meningkatkan efektivitas penuntutan dan mengurangi dalam investigation and trial. Pembentukan tim jaksa yang tangguh dalam setiap kasus yang penting.
 - h. bilamana perlu diciptakan peradilan khusus yang mengadili economic crimes.
 - i. sistem sanksi supaya disempurnakan yaitu dengan mengatur minimum khusus.
 - j. pemidanaan terhadap korporasi
 - k. kerjasama dengan asosiasi perdagangan agar ditingkatkan dalam rangka menumbuhkan penghargaan terhadap hukum dan tanggung jawab warganegara.
 - l. penyempurnaan langkah-langkah organisatoris
 - m. dalam pemidanaan yang menjadi pertimbangan utama adalah moral and deterrent effect.
 - n. meningkatkan teknik investigasi baik yang bersifat reaktif maupun proaktif.

Pada akhirnya upaya penanggulangan kejahatan secara integral mengandung pengertian bahwa masyarakat dengan seruluh potensi yang dimilikii harus dipandang sebagai bagian yang tidak terpisah dari politik kriminal. Dalam usaha penanggulangan kejahatan sudah seharusnya masyarakat turut dilibatkan, oleh karena bagaimanapun juga dengan terjadinya kejahatan, baik pelaku dan sekaligus yang menjadi korban adalah juga anggota masyarakat. Dengan demikian mau tidak mau untuk memberantas kejahatan haruslah dikaji akar permasalahan dari kejahatan itu sendiri yang berasal dari masyarakat. Sejalan dengan itu pembinaan dan pening-

katkan efektivitas extra legal system dan informal system yang terdapat dalam masyarakat melalui pendekatan dan kerjasama dengan organisasi sosial dan keagamaan, lembaga-lembaga pendidikan, dan organisasi-organisasi volunteer yang ada dalam masyarakat merupakan sarana dalam upaya penanggulangan masyarakat.

Sehubungan dengan pemanfaatan "extra legal system dan informal system", Guiding Principles yang dihasilkan Kongres PBB ke-7 juga memberikan pedoman mengenai "traditional forms of social control" sebagai berikut:³¹

"When new crime prevention measures are introduced, necessary precautions should be taken not to disrupt the smooth and effective functioning of traditional system, full attention being paid to the preservation of cultural identities and the protection of human rights"

C. Penggunaan Hukum Pidana Sebagai Kebijakan Penanggulangan Tindak Pidana Di Bidang Perbankan

Penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan dengan sarana hukum pidana berarti mengfungsikan hukum pidana dalam rangka mencegah dan mengatasi tindak pidana di bidang perbankan. Fungsionalisasi di sini mempunyai sifat prospektif, karena didalamnya mengandung kritik terhadap kekurangan-kekurangan hukum positif yang berlaku, dikaitkan

³¹Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit., h.21.

dengan kebutuhan hukum masyarakat yang berkembang, atas dasar praktek penegakan hukum yang sudah terjadi, serta peraturan-peraturan yang dibutuhkan di masa mendatang.³²

Penggunaan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan memang bukan merupakan persoalan, oleh karena di dalam praktek perundang-undangan yang selama ini telah menunjukkan bahwa penggunaan hukum pidana telah menjadi bagian dari politik hukum di Indonesia. Dengan demikian merupakan hal yang wajar apabila hukum pidana digunakan untuk menanggulangi kejahatan. Sebagaimana diungkapkan oleh Sudarto, apabila hendak menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan hendaknya dilihat sebagai suatu keseluruhan politik kriminal atau *social defence planning* yang merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.³³

Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum khususnya hukum pidana merupakan cara yang paling tua, setua usia peradaban manusia itu sendiri. Namun demikian, apabila dilihat dari masalah kebijakan menimbulkan pertanyaan, apakah perlu kejahatan ditanggulangi, dicegah dan dikendalikan melalui penggunaan sanksi pidana? Hal ini

³²Muladi, "Fungsionalisasi Hukum Pidana dalam Tindak Pidana Lingkungan Hidup", Op.cit., h.1.

³³Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1977, h.104.

tentu saja menimbulkan berbagai pendapat yang berusaha mencari alasan pembenarnya guna mendukung jawaban tersebut.

Ada pendapat yang mengatakan bahwa terhadap pelaku kejahatan tidak perlu dikenakan pidana. Menurut pendapat ini pidana merupakan peninggalan kebiadaban masa lalu yang seharusnya dihindari.³⁴ Pendapat ini didasarkan pada pandangan bahwa pidana merupakan perlakuan yang kejam.

Di dalam bukunya '*The limits of criminal sanction*' H.L. Packer membicarakan masalah pidana dengan segala keterbatasannya, menyimpulkan:³⁵

- a. The criminal sanction is indispensable; we could not, now or in foreseeable future, get along without it.
- b. The criminal sanction is the best available device we have for dealing with gross and immediate harm and threats of harm.
- c. The criminal sanction is at once prime guarantor and prime threatener of human freedom. Use providently and humanely, it is guarantor; use indiscriminately and coercively, it is threatener].

Berdasarkan pandangan di atas tidak dapat disangkal bahwa keberadaan sanksi dalam hukum pidana masih tetap menduduki posisi yang sangat penting bahkan akan tetap dipertahankan keberadaannya dalam setiap pembuatan produk perundang-undangan.

Berbicara masalah kebijakan hukum pidana bukan

³⁴H.L Packer, The Limits of Criminal Sanction, Stanford University Press, California, 1968, h.3.

³⁵Ibid., h.364-366.

semata-mata pekerjaan teknis perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematis dogmatik. Di samping pendekatan yuridis normatif, kebijakan hukum pidana juga memerlukan pendekatan yuridis faktual, yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis, dan komparatif; bahkan memerlukan pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin sosial lainnya dan pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya, demikian dikatakan Barda Nawawi Arief.³⁶ Memperhatikan masalah kebijakan hukum pidana tidak dapat dilepaskan dari pemahaman politik kriminal oleh karena kebijakan hukum pidana atau penal policy merupakan bagian dari criminal policy atau politik kriminal.

Menurut Marc Ancel kebijakan hukum pidana adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.

Sudarto memberikan pengertian mengenai politik hukum secara umum adalah:³⁷

³⁶Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit., h.24.

³⁷Ibid., h.27.

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Yang dimaksud politik hukum menurut Sudarto, ialah kebijakan negara dengan perantara badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Untuk bidang hukum pidana melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang.³⁸

Fungsi primer hukum pidana adalah menanggulangi kejahatan, sedangkan fungsi sekunder menjaga agar penguasa dalam menanggulangi kejahatan, melaksanakan tugasnya sesuai dengan apa yang digariskan oleh hukum pidana itu.³⁹ Dalam fungsinya menanggulangi kejahatan, hukum pidana merupakan bagian dari politik kriminal.

Beranjak dari pandangan tersebut maka melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk

³⁸Sudarto, "Pembaharuan Hukum pidana Di Indonesia", Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, Bina Cipta, Bandung, 1986, h.56.

³⁹Ibid., h.34-34.

mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik yang memenuhi rasa keadilan dan berdaya guna.⁴⁰ Sehingga melaksanakan politik hukum pidana juga mempunyai pengertian usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.⁴¹

Selanjutnya, Mulder juga memberikan pengertian "strafrechtspolitik" yang berarti garis kebijakan untuk menentukan:⁴²

- a. seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui;
- b. apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana;
- c. cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Berdasarkan pandangan di atas dapat disimpulkan bahwa politik hukum pidana merupakan kebijakan penanggulangan kejahatan melalui hukum pidana, yang di dalamnya mengandung pengertian pula kebijakan penegakan hukum oleh karena di dalam hukum pidana selalu terkait dengan sanksi pidana.

Masalah sentral penggunaan hukum pidana sebagai

⁴⁰Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Op.Cit., h.161.

⁴¹Ibid., h.93 dan 109.

⁴²Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit., h.93.

sarana penanggulangan tindak pidana terletak pada masalah penentuan:⁴³

- a. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan sebagai tindak pidana, dan
- b. sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelaku.

Sudarto berpendapat untuk menghadapi masalah sentral yang pertama yang sering disebut sebagai masalah kriminalisasi, terdapat hal-hal penting yang harus diperhatikan, yaitu:⁴⁴

- a. penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan itu maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan pengurangan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
- b. perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan "perbuatan yang tidak dikehendaki" yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian materiil atau spirituil atas warga masyarakat;
- c. penggunaan hukum pidana harus memperhitungkan prinsip "biaya dan hasil" (cost benefit principle);
- d. penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (overbelasting).

⁴³Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Cet.II, Ed. Revisi, Alumni, Bandung, 1992, h.160.

⁴⁴Ibid. , h.161.

Selanjutnya dikatakan pula oleh Sudarto, memilih dan menetapkan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar telah memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana itu dalam kenyataannya. Jadi diperlukan pula pendekatan fungsional, dan inipun merupakan pendekatan yang melekat pada setiap kebijakan yang rasional.⁴⁵

Sebagai bagian dari politik hukum pidana, pembaharuan hukum pidana, khususnya hukum pidana yang berkaitan dengan masalah perbankan (Undang-undang No.7 Thn.1992) mempunyai kedudukan yang cukup penting dalam upaya penanggulangan kejahatan di bidang perbankan. Seperti dikatakan Barda Nawawi Arief, bahwa pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya mengandung makna, suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofik, dan sosio kultural masyarakat Indonesia.⁴⁶

Yang perlu disepakati adalah sampai sejauhmana pandangan kita terhadap tindak pidana di bidang perbankan dan sampai seberapa jauh secara kontekstual diberlakukannya tindak pidana di bidang perbankan.

Pada dasarnya orang selalu memandang tindak pidana

⁴⁵Ibid., h.164.

⁴⁶Barda Nawawi Arief, Op.Cit., h.30.

di bidang perbankan sebagai tindak pidana yang mempunyai motif ekonomi, karena jenis kejahatan ini yang dirugikan selalu terkait dengan harta kekayaan yang tidak hanya dimiliki oleh individu tetapi juga masyarakat dan negara.

Dalam kerangka ini, fungsi hukum pidana tidak hanya melindungi hak milik pribadi terhadap perbuatan melawan hukum tetapi juga melindungi kegiatan perekonomian dan bahkan sistem ekonomi suatu negara.

Apabila hukum pidana diikutsertakan dalam upaya penanggulangan kejahatan harus dilihat dari keseluruhan konteks politik kriminal, yang lazim dikenal dengan istilah *planning for social defence* yang dalam hal ini merupakan bagian integral dari perencanaan pembangunan nasional. Tujuan politik kriminal adalah perlindungan masyarakat (social defence) untuk mencapai tujuan utama yaitu kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian dapat difahami bahwa fungsi hukum pidana sebagai bagian dari politik kriminal bertugas untuk menanggulangi kejahatan dan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri. Hal ini semua adalah demi pengayoman masyarakat.

D. Penegakan Hukum Dalam Masalah Perbankan

Berbicara mengenai penegakan hukum akan terkait dengan ditaatinya suatu aturan hukum oleh masyarakat, sehingga harus didukung oleh sistem sanksi yang terdapat di

dalam suatu aturan hukum tersebut. Dengan kata lain sistem penegakan hukum akan terkait dengan sistem sanksi.

Pada umumnya hukum mengenal tiga macam sistem sanksi yang dapat digunakan oleh aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugas penegakan hukum. Adapun ketiga sistem sanksi tersebut meliputi: sistem sanksi hukum pidana, sistem sanksi hukum perdata dan sistem sanksi hukum administratif.

Yang dapat menetapkan sistem sanksi dalam suatu peraturan perundang-undang adalah pembentuk undang-undang. Di dalam suatu ketentuan undang-undang dapat memuat lebih dari satu sistem sanksi. Sebagai contoh adalah Undang-undang No.7 Thn.1992 tentang Perbankan. Di dalam ketentuan perbankan tersebut, di samping mengatur sistem sanksi pidana juga mengatur sistem sanksi administratif.

Penegakan hukum tidak hanya dapat dilaksanakan melalui proses peradilan, akan tetapi dapat dilaksanakan di luar proses peradilan, bahkan dapat juga melalui pembuatan produk perundang-undangan yang didalamnya mengandung ketentuan sanksi pidana. Terhadap masalah penegakan hukum pada umumnya oleh Soerjono Soekanto dikatakan, bahwa secara konsepsional inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan

kedamaian pergaulan hidup.⁴⁷ Sebagai suatu proses, pene-
gakan hukum pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi
yang menyangkut pembuat keputusan yang tidak secara ketat
diatur oleh kaidah hukum akan tetapi mempunyai unsur peni-
laian pribadi demikian menurut pandangan Wayn LaFavre.⁴⁸

Dari pandangan di atas dapat disimpulkan bahwa
penegakan hukum tidak hanya pelaksanaan perundang-undangan
semata, melainkan juga berarti pelaksanaan keputusan-kepu-
tusan hakim. Selanjutnya beberapa faktor yang turut berpe-
ngaruh terhadap masalah penegakan hukum menurut Soerjono
Soekanto adalah:⁴⁹

1. Faktor hukumnya sendiri, yaitu undang-undang;
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk
maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan
hukum;
4. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan hukum di mana
hukum tersebut diterapkan; dan
5. Faktor kebudayaan, yaitu hasil karya, cipta dan rasa
yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan
hidup.

Kelima faktor di atas merupakan faktor-faktor yang
saling terkait satu sama lain, yang merupakan esensi dari
penegakan hukum serta dapat dijadikan sebagai salah satu
tolak ukur efektivitas bekerjanya hukum dalam masyarakat.

⁴⁷Soerjono Soekanto, Faktor-faktor Yang Mempengaruhi
Penegakan Hukum, Rajawali, Jakarta, h.2.

⁴⁸Ibid., h.4.

⁴⁹Ibid., h.4-5.

Dalam rangka membicarakan penegakan hukum yang sebagai suatu proses, maka akan terkait dengan fungsi dan tujuan hukum itu dibuat. Sebagaimana dikemukakan Satjipto Rahardjo bahwa dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan manusia, hukum menjalani suatu proses panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda, secara garis besar aktivitas tersebut adalah diawali dengan proses atau tahap pembuatan hukum/undang-undang.⁵⁰

Untuk pembuatan hukum ini gagasan pembuatan hukum yang baik akan dikemukakan pandangan dari Montesquieu yang intinya adalah sebagai berikut:⁵¹

1. Gaya bahasa hendaknya padat dan sederhana, kalimat-kalimat muluk dan retorik hanya merupakan hal yang berlebihan dan menyesatkan.
2. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya sedapat mungkin bersifat mutlak dan tidak relatif sehingga mempersempit kemungkinan adanya perbedaan pendapat.
3. Hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang aktual menghindari penggunaan perumpamaan yang bersifat hipotetis.
4. Hendaknya jangan rumit, sebab dibuat untuk orang kebanyakan, jangan membenamkan orang itu ke dalam persoalan logika tetapi sekedar bisa dijangkau oleh penalaran orang kebanyakan.
5. Janganlah masalah pokok yang dikemukakan dikaburkan oleh penggunaan perkecualian, pembatasan atau modifi-

⁵⁰Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Edisi Revisi, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 1991, 175-176.

⁵¹Ibid., h.180.

kasi, kecuali memang benar-benar diperlukan.

6. Jangan berupa penalaran (argumentatif); berbahaya sekali memberikan ulasan yang rinci tentang masalah yang diatur, sebab hal itu hanya akan membuka pintu perdebatan.
7. Di atas semua itu, isi hendaknya dipikirkan secara masak terlebih dahulu serta janganlah membingungkan pengertian serta rasa keadilan dan bagaimana umumnya sesuatu itu berjalan secara alami, sebab hukum yang lemah tidak bermanfaat dan tidak adil akan menyebabkan keseluruhan sistem perundang-undangan menjadi ambruk dan merusak kewibawaan negara.

Pandangan lain mengenai syarat-syarat agar hukum lebih efektif dalam penerapannya menurut C.G Howard dan R.S Mumner, antara lain:⁵²

1. Undang-undangnya harus dirancang baik;
2. Undang-undang seyogyanya bersifat melarang dan bukan-nya mengatur;
3. Sanksi yang dicantumkan harus sepadan dengan sifat undang-undang yang dilanggar;
4. Berat sanksi yang diancamkan kepada si pelanggar tidak boleh keterlaluan;
5. Kemungkinan untuk mengamati dan menyelidiki atau menyidik perbuatan yang melanggar undang-undang itu harus ada;
6. Hukum yang mengandung larangan-larangan moral akan lebih efektif daripada hukum yang tak selaras dengan kaidah moral atau yang netral;
7. Mereka yang bekerja sebagai pelaksana-pelaksana hukum harus menunaikan tugasnya dengan baik.

⁵²Soetandjo Wignyosoebroto, "Faktor-faktor yang mempengaruhi Keefektifan Hukum dalam Melaksanakan Fungsinya sebagai Sarana Kontrol Sosial", Terjemahan dari C.G Howard dan Mumner, Law: Its nature and limits, New Jersey Prentice Hall, 1975, h.46-47.

Berdasarkan pandangan di atas, maka pembuatan peraturan perundang-undangan harus dirumuskan secara jelas, terinci mengatur dan memberi sanksi agar tidak menimbulkan keragu-raguan dalam penerapannya serta terciptanya keadilan dan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang berperkara.

Setelah berakhirnya proses pembuatan hukum/undang-undang, berarti proses hukum baru menyelesaikan satu tahapan saja dari keseluruhan proses hukum untuk mengatur masyarakat. Tahapan selanjutnya adalah pelaksanaan secara konkrit dalam kehidupan sehari-hari yang oleh Satjipto Rahardjo dinamakan sebagai proses penegakan hukum.⁵³

Pada akhirnya, dapat disetujui pandangan Sudarto yang mengatakan bahwa secara fungsional sistem penegakan hukum merupakan suatu sistem aksi.⁵⁴ Ada banyak aktivitas yang dilakukan alat perlengkapan negara dalam melaksanakan penegakan hukum, yang termasuk di dalamnya kepolisian, kejaksaan, hakim, pembentuk undang-undang, instansi pemerintah dan aparat pelaksana pidana yang kesemuanya itu mempunyai peranan untuk mencegah dan menanggulangi kejahatan. Dalam pembahasan ini dibatasi pada penegakan hukum pidana, sehingga aparatur yang terkait dalam penegakan hukum ini meliputi: aparat kepolisian, kejaksaan, pengadi-

⁵³Satjipto Rahardjo, Op.Cit., h.180.

⁵⁴Sudarto, Kapita Selekta Hukum Pidana, Cet.II, Alumni, Bandung, 1986, h.112.

lan dan pelaksana pidana dan didukung peraturan perundang-undangan yang lebih lengkap dibandingkan bidang hukum lain, yang berupa: hukum acara pidana, undang-undang kekuasaan kehakiman, undang-undang Kejaksaan, undang-undang kepolisian dan undang-undang masyarakatan.

Sebagaimana dikemukakan Sudarto, membicarakan pener-
gakan hukum berarti membicarakan aktivitas atau kegiatan
yang dilakukan aparat penegak hukum dalam menghadapi masa-
lah-masalah yang timbul dalam rangka penegakan hukum.
Adapun masalah-masalah tersebut dapat meliputi: masalah
tindakan preventif (pencegahan), masalah tindakan represif
dan masalah tindakan kuratif, yang secara garis besarnya
dapat diuraikan di bawah ini.⁵⁵

a. Masalah tindakan pencegahan

Pencegahan di sini diartikan secara luas yang meliputi
banyak pihak yang terlibat di dalamnya, yaitu pembentuk
undang-undang; polisi; Kejaksaan; pengadilan, pamong
praja, dan aparat eksekusi serta orang-orang biasa.
Usaha pencegahan kejahatan adalah bagian dari politik
kriminal. Politik kriminal dalam arti sempit digambarkan
sebagai keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar
dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pida-
na. Dalam arti luas, merupakan keseluruhan fungsi dari

⁵⁵Ibid., h.113-122.

aparatur penegak hukum termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan kepolisian; sedangkan dalam arti yang paling luas merupakan keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat. Sehingga melaksanakan politik kriminal berarti mengadakan pemilihan dari sekian banyak alternatif, mana yang paling efektif dalam usaha penanggulangan kejahatan.

Secara preventif, usaha-usaha penanggulangan kejahatan bukan hanya bidang kepolisian saja, akan tetapi pencegahan dapat dilakukan tanpa menggunakan sarana hukum pidana. Sebagai contoh usaha-usaha yang dilakukan Departemen Sosial dengan pembinaan karang taruna sebagai tempat kegiatan kaum remaja untuk mengisi waktu luang mereka, sehingga dapat menghindarkan kaum remaja dari perbuatan jahat. Dengan demikian penjahat potensial dapat dicegah untuk menjadi penjahat yang sesungguhnya dengan usaha tersebut. Sedangkan kegiatan kepolisian yang bersifat preventif misalnya dengan mengadakan patroli secara kontinue.

b. Masalah tindakan represif

Suatu tindakan yang dilakukan aparatur penegak hukum sesudah terjadinya tindak pidana. Tindakan represif sebenarnya juga dapat dipandang sebagai preventif dalam

arti luas. Yang termasuk dalam tindakan represif adalah: penyidikan, penyidikan lanjutan, penuntutan, vonis hakim dan pelaksanaan pidana. Termasuk di dalam tindakan ini adalah tindakan tidak melakukan penyidikan, tidak melakukan penuntutan dan tidak menjatuhkan pidana. Melaksanakan kebijakan ini berarti memilih alternatif yang paling baik dalam mengadakan reaksi terhadap kejahatan yang terjadi. Dalam penuntutan, tindakan semacam ini didasarkan pada asas oportunitas, yaitu tidak mengharuskan penuntutan apabila kepentingan umum menghendaki. Dalam kehidupan sehari-hari asas ini diterapkan, yang terlihat dalam aktifitas aparat kepolisian yang tidak selalu meneruskan perkara ke Kejaksaan meskipun tersangkanya ada dan tidak ada keragu-raguan tentang pelanggaran hukum yang telah dilakukannya. Demikian halnya dengan pihak Kejaksaan dan pengadilan.

c. Masalah tindakan kuratif

Tindakan ini merupakan preventif dalam arti yang seluas-luasnya, yaitu usaha penanggulangan kejahatan. Tindakan kuratif juga merupakan segi lain tindakan represitif yang lebih menitikberatkan pada tindakan terhadap orang yang melakukan kejahatan.

Sejak di tingkat pemeriksaan oleh aparat kepolisian sudah diperhatikan orang yang melakukan tindak pidana serta sifat-sifat kejahatannya. Selanjutnya mekanisme

pemeriksaan diteruskan ke kejaksaan dan pengadilan. Apabila aparat kepolisian memilih tindakan yang bersifat khusus atau tidak melakukan tindakan penyidikan terhadap suatu perkara tertentu, proses pemeriksaan selanjutnya tidak akan ada dalam arti proses pemeriksaan terhenti pada kepolisian.

Peranan penegakan penuntutan oleh aparat kejaksaan dititik beratkan pada penuntutan. Kebijakan penuntutan-pun harus sesuai dengan politik kriminal yang dijalankan oleh pemerintah. Intensitas penuntutan berbeda antara kejahatan yang satu dan lainnya, sehingga ada perkara-perkara tertentu yang lebih diprioritaskan dalam penuntutannya.

Selanjutnya pihak pengadilan juga dapat melakukan tindakan kuratif, yaitu dengan memilih jenis pidana yang akan dijatuhkan terhadap terdakwa sesuai dengan pandangannya mengenai kejahatan, si pelaku maupun pidanya. Walaupun pemberian putusan oleh pengadilan termasuk dalam rangkaian kegiatan dalam melaksanakan politik kriminal, namun masalah apa yang dinamakan dengan tindakan kuratif dalam arti yang nyata hanya dilakukan oleh aparatur eksekusi pidana, misalnya para pejabat lembaga pemasyarakatan atau pejabat BISPA. Mereka secara nyata melakukan pembinaan terhadap para terpidana hilang kemerdekaan, terlepas berhasil atau tidaknya pembinaan

yang dilakukan tersebut. Cara pemidanaan secara konkret ini akan berpengaruh besar terhadap penghayatan pidana oleh terpidana.

Memperhatikan masalah penegakan hukum di atas jika dikaitkan dengan penegakan hukum dalam hal terjadi tindak pidana di bidang perbankan, maka aktivitas atau kegiatan yang dapat dilakukan sebagai upaya menghadapi masalah-masalah yang timbul dalam rangka penegakan hukum dan antisipasinya dapat meliputi: pembuatan undang-undang khusus di bidang perbankan atau penyempurnaan ketentuan perbankan yang ada; tersedianya aparat penegak hukum yang memadai, baik secara kuantitas maupun secara kualitas; pembatasan jumlah lembaga perbankan yang ada; profesionalisme para praktisi yang bergerak di bidang perbankan; kemandirian Bank Indonesia selaku bank sentral dalam melakukan pembinaan dan pengawasan perbankan, serta peningkatan kesadaran hukum masyarakat secara perorangan maupun kelompok yang memanfaatkan jasa-jasa perbankan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kebijakan Legislatif Dalam Upaya Penanggulangan Tindak Pidana di Bidang Perbankan Khususnya Yang Terdapat Dalam Undang-undang No.7 Thn. 1992.

Perumusan kebijakan legislatif sebagai upaya untuk menanggulangi tindak pidana di bidang perbankan dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 tertuang dalam Bab VIII Pasal-pasal 46-53 tentang ketentuan pidana dan sanksi administratif. Untuk perumusan sanksi pidana, selengkapnya adalah:

Pasal 46

(1) Barangsiapa menghimpun dana masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu tanpa izin usaha dari Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 dan Pasal 17, diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (limabelas) tahun dan denda paling banyak Rp 10.000.000.000,- (sepuluh milyar rupiah).

(2) Dalam hal kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh badan hukum yang berbentuk perseorangan terbatas, perserikatan, yayasan atau koperasi, maka penuntutan terhadap badan-badan dimaksud dilakukan baik terhadap mereka yang memberikan perintah melakukan perbuatan itu atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan itu atau terhadap keduanya.

Pasal 47

(1) Barangsiapa tanpa membawa perintah tertulis dari Menteri kepada bank sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 atau tanpa izin Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42, dengan sengaja memaksa bank atau pihak terafiliasi untuk memberikan keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 3.000.000.000,- (tiga milyar rupiah).

- (2) Anggota dewan komisaris, direksi, pegawai bank atau pihak terafiliasi lainnya yang dengan sengaja memberikan keterangan yang wajib dirahasiakan menurut Pasal 40, diancam dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 2.000.000.000,- (dua milyar rupiah).

Catatan:

- Pasal 40(1): Bank dilarang memberikan keterangan yang tercatat pada bank tentang keadaan keuangan dan hal-hal lain dari nasabahnya, yang wajib dirahasiakan oleh bank menurut kelaziman dalam dunia perbankan, kecuali dalam hal sebagaimana di maksud dalam Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43 dan Pasal 44.
 Ayat (2): Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berlaku pula bagi pihak terafiliasi.
- Pasal 41(1): Untuk kepentingan perpajakan Menteri berwenang mengeluarkan perintah tertulis kepada Bank agar memberikan keterangan dan memperlihatkan bukti-bukti tertulis serta surat-surat mengenai keadaan keuangan nasabah tertentu kepada pejabat pajak.
 Ayat (2): Perintah tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), harus menyebutkan nama pejabat pajak dan nama nasabah wajib pajak yang dikehendaki keterangannya.
- Pasal 42(1): Untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana, Menteri dapat memberi izin kepada polisi, jaksa atau hakim untuk memperoleh keterangan dari bank tentang keadaan keuangan tersangka/terdakwa pada bank.
 Ayat (2): Izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan secara tertulis dari Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung, atau Ketua Mahkamah Agung.
 Ayat (3): Permintaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) harus menyebutkan nama dan jabatan polisi, jaksa atau hakim, nama tersangka/terdakwa, sebab-sebab keterangan diperlukan dan hubungan perkara pidana yang bersangkutan dengan keterangan-keterangan yang diperlukan.
- Pasal 43: Dalam perkara antara bank dengan nasabahnya, direksi bank yang bersangkutan dapat menginformasikan kepada Pengadilan tentang keadaan keuangan nasabah yang bersangkutan dan memberikan keterangan lain yang rele-

van dengan perkara tersebut.

- Pasal 44(1): Dalam rangka tukar menukar informasi antar bank, direksi bank dapat memberitahukan keadaan keuangan nasabahnya kepada bank lain.

Ayat (2): Ketentuan mengenai tukar menukar informasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut oleh Bank Indonesia.

Pasal 48

- (1) Anggota dewan komisaris, direksi atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1), dan ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), diancam dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 2.000.000.000,- (dua milyar rupiah).

- (2) Anggota dewan komisaris, direksi atau pegawai bank yang lalai memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), diancam dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Catatan:

- Pasal 30(1): Bank wajib menyampaikan kepada Bank Indonesia, segala keterangan dan penjelasan mengenai usahanya menurut tatacara yang ditetapkan Bank Indonesia.

Ayat (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 dari segala keterangan, dokumen, penjelasan yang dilaporkan oleh bank yang bersangkutan.

- Pasal 34(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.

Ayat (2): Neraca serta perhitungan laba/rugi tahunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib terlebih dulu diaudit oleh akuntan publik.

Pasal 49

(1) 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, maupun dalam dokumen atau 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,

Diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp 10.000.000.000,- (sepuluh milyar rupiah).

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

- a. meminta atau menerima, mengizinkan atau menyetujui untuk menerima suatu imbalan, komisi, uang tambahan, pelayanan, uang atau barang berharga, untuk keuntungan 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 peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank,

Diancam dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp 6.000.000.000,-

(enam milyar rupiah).

Pasal 50

Pihak terafiliasi yang dengan tidak sengaja melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam Undang-undang ini dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, diancam dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp 6.000.000.000,- (enam milyar rupiah).

Pasal 51

(1) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46, Pasal 47, Pasal 48 ayat (1), Pasal 49, dan Pasal 50 adalah kejahatan.

(2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (2) adalah pelanggaran.

Mengenai perumusan sanksi administratif diatur dalam Pasal 52 dan 53 Undang-undang No.7 Thn.1992 yang selengkapnya adalah:

Pasal 52

Dengan tidak mengurangi ketentuan pidana sebagaimana dimaksud Pasal 47, Pasal 48, 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.

Pasal 53

Dengan tidak mengurangi ketentuan pidana sebagaimana dimaksud Pasal 50, Bank Indonesia dapat menetapkan sanksi administratif kepada pihak terafiliasi yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang ini atau menyampaikan pertimbangan kepada instansi yang berwenang untuk mencabut izin yang bersangkutan.

Perumusan dan penetapan sanksi oleh pembentuk undang-undang di atas merupakan kebijakan legislatif yang disediakan untuk kebutuhan praktis bagi aparat penegak hukum dalam menangani permasalahan yang berkaitan dengan tindak pidana di bidang perbankan.

Seperti telah dikemukakan pada Bab Pendahuluan bahwa kebijakan merumuskan dan menetapkan sanksi pidana dalam perundang-undangan, dapat juga disebut sebagai tahap kebijakan legislatif. Dilihat dari keseluruhan kebijakan mengoperasioanalisasikan hukum pidana maka kebijakan legislatif mempunyai posisi yang sangat strategis, hal ini sejalan dengan pandangan Barda Nawawi Arief yang mengatakan bahwa tahap kebijakan legislatif merupakan "tahap yang paling strategis dilihat dari keseluruhan proses mengoperasikan sanksi pidana". Pada tahap inilah dirumuskan garis-garis kebijaksanaan sistem pidana dan pemidanaan yang sekaligus sebagai landasan legislatif bagi tahap-tahap berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana oleh badan pengadilan dan tahap pelaksanaan pidana oleh aparat pelaksana pidana.¹

Mengenai arti pentingnya landasan legislatif bagi kebijakan pemidanaan, oleh G.P. Hoefnagels dikemukakan sebagai berikut:²

Saya menyetujui pandangan tentang efektifitas merupakan prasarat untuk keabsahan dan merupakan unsur yang patut diperhitungkan dalam hal pemidanaan, tetapi efektifitas itu sendiri bukan jaminan untuk adanya keadilan. Pidana dibatasi tidak hanya oleh efektifitas dan kegunaan, tetapi terutama dibatasi oleh legalitas.

¹Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Cet.II, Banadn penerbit UNDIP, Semarang, 1996, h.3.

²Ibid., h.3.

Demikian pula dikatakan oleh H.L. Packer ³ bahwa kebijakan legislatif dalam bidang hukum penitensier sangat penting bagi suatu kebijakan pemidanaan (Sentencing Policy) yang merupakan salah satu masalah kontroversial saat ini dalam hukum pidana. Ia mengemukakan tiga masalah yang termasuk "a number current controversial issues in the criminal law", yaitu : a. the issue of strict liability; b. sentencing policy; c. the insanity defence.

Memperhatikan pandangan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan legislatif menempati posisi terpenting dari keseluruhan upaya mengoperasionalisasikan sanksi pidana, di samping menjadi landasan bagi tahap-tahap berikutnya juga menjadi landasan legalitas bagi kebijakan pemidanaan. Namun hal yang penting dari kebijakan legislatif ini yaitu sejauhmana posisi yang strategis dari kebijakan tersebut dapat mempengaruhi proses dan mekanisme penanggulangan kejahatan.

Dalam rangka mengkaji kebijakan legislatif sebagai upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan khusus yang diatur dalam Undang-undang No.7 Thn.1992, secara bersama-sama akan dibicarakan tentang: 1. kebijakan menetapkan perbuatan yang dapat dipidana (kebijakan kriminalisasi); 2. kebijakan pengaturan sanksi, dan 3. kebijakan pertanggungjawaban pidananya.

³H.L. Packer, The Limits of Criminal Sanction, Stanford University Press, California, 1968, h.13-15.

1. Kebijakan Menetapkan Perbuatan Yang Dapat Dipidana (Kebijakan Kriminalisasi) Berdasarkan Undang-undang No.7 Thn.1992

Kebijakan kriminalisasi dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 nampak pada penetapan dan perumusan ketentuan sanksi pidana oleh pembentuk undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal-pasal 46, 47, 48, 49; 50 dan Pasal 51 di atas.

Untuk melakukan kriminalisasi suatu perbuatan biasanya dilakukan melalui suatu proses yang diawali dengan penetapan suatu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau yang dipersamakan dengan orang, yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan sanksi, proses ini, diakhiri dengan terbentuknya undang-undang di mana perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi yang berupa pidana.⁴ Menurut Sudarto ada dua pertanyaan perlu diperhatikan untuk melakukan kriminalisasi, yaitu:⁵

1. Apakah yang menjadi ukuran dari pembentuk undang-undang untuk menetapkan suatu perbuatan menjadi perbuatan yang dapat dipidana ?

⁴Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1997, h.32.

⁵Ibid., h.34.

2. Apakah kriteriumnya bagi pembentuk undang-undang untuk menetapkan ancaman pidana terhadap tindak pidana yang satu lebih tinggi daripada ancaman pidana terhadap tindak pidana yang lain ?

Dari pandangan tersebut disadari bahwa tidak mudah untuk menentukan secara tepat ukuran dan kriteria dalam melakukan kriminalisasi. Namun demikian dengan dikemukakannya persoalan tersebut dapat dijadikan suatu dasar pertimbangan yang rasional dalam melakukan suatu kebijakan kriminalisasi oleh pembuat undang-undang daripada sekedar penentuan tanpa dasar pertimbangan yang jelas.

Dalam praktek perundang-undangan selama ini memang tidak pernah dipersoalkan mengapa suatu kejahatan itu perlu ditanggulangi dengan sanksi pidana, sehingga penggunaan sanksi hukum pidana sebagai salah satu sarana politik kriminal selama ini dianggap sebagai suatu hal yang wajar.

Dalam membicarakan kebijakan kriminalisasi yang terdapat dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 lebih lanjut akan diuraikan mengenai: ruang lingkup perbuatan yang merupakan tindak pidana di bidang perbankan; dasar pertimbangan suatu perbuatan dijadikan sebagai tindak pidana di bidang perbankan; dan masalah kualifikasi tindak pidana di bidang perbankan.

1.1 Ruang Lingkup Perbuatan Yang Merupakan Tindak Pidana Di Bidang Perbankan

Sebagaimana telah dibahas dalam Bab Tinjauan Pustaka mengenai penggunaan istilah tindak pidana di bidang perbankan, di antara para sarjana belum ada kesepakatan mengenai istilah tersebut, sehingga ada yang menggunakan istilah tindak pidana perbankan ada yang memakai istilah tindak pidana di bidang perbankan. Namun dalam hal ini penulis lebih memilih menggunakan istilah tindak pidana di bidang perbankan yang mempunyai ruang lingkup yang lebih luas yang dapat meliputi tindak pidana yang diatur di dalam maupun di luar Undang-undang No.7 Thn. 1992, walaupun dalam pembahasan lebih banyak menyoroti tindak pidana di bidang perbankan sebagaimana diatur dalam Undang-undang No.7 Thn.1992.

Mengenai ruang lingkup jenis-jenis perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana di bidang perbankan, sebagai bahan pembanding akan dikemukakan pandangan dari Polri, Muhamad Djumhana dan Marulak Pardede .

Polri menggolongkan tindak pidana di bidang perbankan menjadi sekurang-kurangnya 8 (delapan) jenis tindak pidana. Adapun kedelapan jenis tindak pidana perbankan adalah sebagai berikut:⁶

⁶Koesparmono Irsan, "Korban Kejahatan Perbankan", Makalah Seminar Nasional Viktimologi III, Surabaya, 20-21 Desember 1993, h.7.

1. Sehubungan dengan perijinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 UU No.7 Thn.1992.
2. Sehubungan dengan rahasia Bank sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 UU No. 7 Thn.1992.
3. Sehubungan dengan kewajiban Bank kepada Bank Indonesia dalam hal membuat laporan periodik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) dan (2) UU No. 7 Thn.1992.
4. Sehubungan dengan perkreditan sebagaimana dimaksud dalam Pasal-pasal 263, 264, 266, 372, 374 dan Pasal 378 KUHP dan atau UU No. 3 Thn.1971 tentang Korupsi.
5. Sehubungan dengan lalu lintas giral sebagaimana dimaksud dalam Pasal-pasal 263, 264, 266, 372, 374 dan Pasal 378 KUHP.
6. Sehubungan dengan pelaksanaan pencatatan/pembukuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 (1) UU No.7 Thn.1992.
7. Sehubungan dengan pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan nasabah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (2)a UU No. 7 Thn.1992.
8. Sehubungan dengan pelaksanaan ketaatan terhadap perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (2) b atau Pasal 50 UU No. 7 Thn.1992.

Dari kedelapan jenis tindak pidana tersebut di atas nampak bahwa ruang lingkup tindak pidana di bidang perbankan sangat luas karena meliputi jenis-jenis tindak pidana, baik yang diatur dalam Undang-undang No.7 Thn. 1992; KUHP maupun yang diatur dalam Undang-undang No.3 Thn.1971. Dari pandangan di atas Polri tidak mengadakan pembagian tindak pidana di bidang perbankan berdasarkan peraturan yang mendasarinya sehingga yang dimaksud tindak pidana di bidang perbankan di sini dapat saja meliputi pelanggaran ketentuan yang diatur dalam Undang-undang No.7 Thn.1992, KUHP maupun Undang-undang No. 3 Thn.1971.

Berbeda dengan penggolongan jenis-jenis tindak pidana di bidang perbankan yang diberikan Polri, Muhamad Djumhana membedakan jenis-jenis tindak pidana di bidang perbankan dalam jenis tindak pidana yang konvensional dan yang menggunakan teknologi canggih atau komputer. Untuk jenis-jenis tindak pidana di bidang perbankan yang konvensional dapat meliputi:⁷

1. Penipuan atau kecurangan di bidang perkreditan
Kecurangan dapat dilakukan dalam bentuk pemalsuan, penipuan atau pemberian keterangan yang tidak benar dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan dengan menimbulkan kerugian materiil di pihak lain. Adapun pola tindakan yang sering dilakukan dalam tindakan kecurangan, penipuan perkreditan, diantaranya yaitu mengajukan kredit dengan agunan yang tidak benar, nilai agunan di bawah nilai kredit, penyalahgunaan tujuan kredit.
2. Penggelapan dana-dana masyarakat
Kasus tindak pidana yang berupa penggelapan dana-dana masyarakat yaitu pernah dilakukan oleh pemilik bank Dwimanda dan bank Gunung Palasari. Pada kasus tersebut, dana masyarakat yang terkumpul dilarikan pengelola bank tersebut ke luar negeri.
3. Penyelewengan/penyalahgunaan dana-dana masyarakat
Kasus yang pernah terjadi contohnya Kasus Bank Summa. Terjadinya penyelewengan dan penyalahgunaan dana-dana masyarakat yang dipercayakan kepada bank tersebut, dikarenakan adanya penyelewengan oleh pemilik bank tersebut, dengan sengaja menggunakan dana masyarakat ke dalam kegiatan usahanya yang spekulatif.
4. Pelanggaran terhadap peraturan-peraturan keuangan
Jenis pelanggaran terhadap peraturan keuangan, yaitu pelanggaran yang berhubungan dengan perijinan, pelang-

⁷Muhamad Djumhana, Rahasia Bank (Ketentuan dan Penerapannya di Indonesia), Cet.I, Citra Aditya, Bandung, 1996, h.37-42. lihat juga Muhamad Djumhana, Hukum Perbankan di Indonesia, Cet.I, Citra Aditya, Bandung, 1993, h.265-271.

garan yang berkaitan dengan pemberian kredit. Adapun contoh-contoh pelanggaran tersebut, diantaranya:

- a. Kejahatan yang berupa mendirikan usaha bank tanpa ijin atau bank gelap, diatur dalam Pasal 46 UU No.7 Thn.1992
- b. Kejahatan mengenai membocorkan rahasia bank, yang dilakukan oleh anggota dewan komisaris, direksi atau pegawai bank atau pihak terafiliasi lainnya, diatur dalam Pasal 47 ayat (2) UU No.7 Thn.1992.
- c. Kejahatan yang berupa tindakan dari mereka, yaitu anggota dewan komisaris, direksi atau pegawai bank-dengan tidak memberikan informasi kepada Bank Indonesia, yang diatur dalam Pasal 48 ayat (1) UU No.7 Thn.1992.
- d. Kejahatan yang berupa tindakan dari anggota dewan komisaris, direksi atau pegawai bank yang dengan sengaja membuat atau menyebabkan adanya pencatatan palsu dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha laporan transaksi atau rekening suatu bank, diatur dalam Pasal 49 ayat (1) a UU No.7 Thn.1992.
- e. Kejahatan yang berupa tindakan anggota dewan komisaris, direksi dan pegawai bank yang dengan sengaja menghilangkan atau tidak memasukkan atau menyebabkan tidak dilakukannya pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, dokumen, atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi, atau rekening suatu bank, diatur dalam Pasal 49 ayat (1) b UU No.7 Thn.1992.
- f. Kejahatan yang berupa tindakan dewan komisaris, direksi dan pegawai bank yang dengan sengaja mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus atau menghilangkan adanya pencatatan dalam pembukuan atau laporan, dokumen, laporan kegiatan usaha, laporan transaksi, atau rekening suatu bank atau dengan sengaja mengubah, mengaburkan, menghilangkan, menyembunyikan, menghapus atau menghilangkan catatan pembukuan tersebut, diatur dalam Pasal 49 ayat (1) c UU No.7 Thn.1992.
- g. Kejahatan yang berupa tindakan dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja meminta, menerima suatu imbalan, komisi, uang tambahan, pelayanan, uang atau barang berharga, untuk kepentingan pribadi atau keluarga, dalam rangka mendapatkan atau berusaha mendapatkan bagi orang

lain dalam memperoleh uang muka, bank garansi, atau fasilitas kredit bank, atau dalam rangka pembelian atau pendiskontoan oleh bank atas surat-surat wesel, promes, cek dan kertas dagang atau bukti kewajiban lainnya ataupun dalam rangka memberi persetujuan bagi orang lain untuk melaksanakan penarikan dana yang melebihi batas kreditnya pada bank, diatur dalam Pasal 49 ayat (2) a UU No.7 Thn.1992.

- h. Kejahatan berupa tindakan dewan komisaris, direksi atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, diatur dalam Pasal 49 ayat (2) b UU No.7 Thn.1992.
- i. Pihak terafiliasi yang dengan sengaja tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam undang-undang ini dan ketentuan lain yang berlaku bagi bank diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun dan denda paling banyak enam milyar rupiah, diatur dalam Pasal 50 UU No.7 Thn.1992.

Untuk jenis tindak pidana di bidang perbankan yang menggunakan sarana canggih berupa komputer dapat berupa: pemakaian komputer untuk memperoleh uang secara tidak sah; pemberian instruksi yang tidak sah untuk menstransfer sejumlah uang ke dalam rekening di bank lain; penggunaan kartu bank yang dipalsukan untuk mendapatkan uang dari ATM, dan lain-lain. Biasanya jenis tindak pidana ini dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai akses pada sistem komputer dengan tidak sah. Dalam hal ini biasanya tindak pidana tersebut dilakukan dengan kolusi.⁸

Menurut Marulak Pardede, tindak pidana di bidang

⁸ Ibid., h.37.

perbankan dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) jenis perbuatan, sebagai berikut:⁹

- a. Tindak pidana di bidang perijinan/legalitas bank yang menyangkut kegiatan bank tanpa izin dari Menteri keuangan, yang dalam prakteknya dapat berbentuk:
 1. menjalankan usaha bank dalam bank;
 2. menjalankan usaha bank tanpa izin;
 3. menjalankan usaha serupa bank.
- b. Tindak pidana di bidang perkreditan bank, yang dapat digolongkan:
 1. pemalsuan dokumen yang dipakai sebagai jaminan kredit;
 2. barang yang sama dijaminkan berkali-kali dengan atau tanpa sepengetahuan kreditur terdahulu;
 3. mendapatkan kredit berkali-kali untuk proyek yang sama;
 4. mendapatkan kredit dengan jaminan fiktif;
 5. mendapatkan kredit untuk proyek fiktif;
 6. masalah down payment;
 7. melakukan penyimpangan dari PMK.

Bentuk-bentuk kejahatan tersebut dapat diancam dengan Pasal-pasal 263; 266; 372; 374 dan 378 KUHP. Di samping itu kemungkinan dapat dikenakan ketentuan Undang-undang No.3 Thn.1971 apabila memenuhi unsur-unsur yang diatur dalam undang-undang tersebut.
- c. Tindak pidana di bidang lalu lintas giral, bentuk tindak pidana yang mengarah pada penipuan. Pada umumnya yang menjadi korban bukan saja bank, tetapi nasabah baik perorangan atau badan hukum (swasta/pemerintah)

Dari ketiga pandangan di atas baik Polri, Muhamad Djumhana maupun Marulak Pardede sama-sama menggolongkan jenis-jenis tindak pidana di bidang perbankan yang ruang lingkup pengaturannya tidak hanya terdapat dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 tetapi juga ketentuan di luarnya yaitu

⁹Marulak Pardede, Hukum Pidana Bank, Cet.I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, h.50-53.

KUHP dan Undang-undang No.3 Thn.1971.

Dengan membandingkan ketiga pendapat di atas, pandangan penulis mengenai jenis-jenis perbuatan yang dapat diklasifikasi sebagai tindak pidana di bidang perbankan dapat dibedakan:

1. Tindak pidana di bidang perbankan berdasarkan ketentuan Undang-undang No.7 Thn.1992, yang meliputi:

a. Tindak pidana yang berhubungan dengan perijinan/legisitas bank yang merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 46, tindak pidana jenis ini dalam prakteknya dapat berupa:

- Menjalankan usaha bank tanpa ijin, yaitu menjalankan usaha seperti layaknya bank tetapi belum ada izin dari Menteri Keuangan.
- Menjalankan usaha serupa bank; yaitu menjalankan usaha dengan cara menarik dana dari masyarakat dan menyalurkan kembali ke masyarakat dalam bentuk pinjaman, tetapi bukan bank.
- Menjalankan usaha bank di dalam bank, yang biasanya dilakukan oleh pejabat bank dengan cara tidak membukukan setoran deposan atau nasabah ke dalam pembukuan bank yang sebenarnya, tetapi dibukukan atas nama rekening pejabat yang bersangkutan dari bank tersebut. Usaha tersebut dilakukan dalam kualitas pejabat bank yang menggunakan prasarana

bank yang bersangkutan.

- b. Tindak pidana yang berhubungan dengan rahasia bank, yang merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 47;
 - c. Tindak pidana yang berhubungan dengan kewajiban bank menyampaikan laporan secara periodik kepada Bank Indonesia, yang diatur dalam Pasal 48 ayat (1), (2);
 - d. Tindak pidana yang berhubungan dengan pencatatan/pembukuan yang diatur dalam Pasal 49 ayat (1);
 - e. Tindak pidana yang berhubungan dengan pengambilan keputusan pemberian kredit kepada nasabah, diatur dalam Pasal 49 ayat (2)a;
 - f. Tindak pidana yang berkaitan dengan ketaatan bank terhadap peraturan perundang-undangan, diatur dalam Pasal 49 ayat (2)b dan Pasal 50.
2. Tindak pidana di bidang perbankan berdasarkan ketentuan di luar Undang-undang No.7 Thn.1992, yang meliputi:
- a. Pengaturannya dalam KUHP, dapat berupa:
 - Tindak pidana di bidang perkreditan, yang dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana pemalsuan, penggelapan dan penipuan yang diatur dalam Pasal-pasal 263, 264, 266, 372, 374 dan Pasal 378 KUHP;
 - Tindak pidana di bidang lalu lintas giral, yang dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana pemalsuan, penggelapan dan penipuan yang diatur dalam

Pasal-pasal 263, 264, 266, 372, 374 dan Pasal 378 KUHP.

b. Pengaturannya dalam Undang-undang No.3 Thn.1971.

Ketentuan Undang-undang No.3 Thn.1971 yang dapat diterapkan pada tindak pidana di bidang perbankan yaitu ketentuan Pasal 1 yang menetapkan antara lain perbuatan-perbuatan yang dapat memperkaya diri sendiri maupun orang lain maupun suatu badan yang secara langsung maupun tidak langsung dapat merugikan keuangan negara, yang dapat diancam pidana berdasarkan ketentuan Pasal 28.

1.2 Dasar Pertimbangan Suatu Perbuatan Dijadikan Tindak Pidana Di Bidang Perbankan Menurut Undang-undang No.7 Thn.1992

Dasar pertimbangan terhadap suatu perbuatan dijadikan sebagai tindak pidana menurut undang-undang perbankan khususnya tidak terlepas dari alasan pembentuk undang-undang dalam mengadakan undang-undang tersebut. Dalam pertimbangan Undang-undang No.7 Thn.1992 disebutkan:

- a. bahwa untuk memelihara kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang Dasar 1945, pelaksanaan pembangunan ekonomi yang berasaskan kekeluargaan harus lebih diperhatikan keserasian, keselarasan dan keseimbangan unsur Trilogi Pembangunan;
- b. bahwa perbankan yang berasaskan demokrasi ekonomi dengan fungsi utamanya sebagai penghimpun dan penyalur

dana masyarakat, memiliki peranan yang strategis untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, dalam rangka meningkatkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional, ke arah peningkatan taraf hidup rakyat banyak;

- c. bahwa perkembangan perekonomian nasional maupun internasional yang senantiasa bergerak cepat disertai dengan tantangan-tantangan yang semakin luas, harus diikuti secara tanggap oleh perbankan nasional dalam menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya kepada masyarakat;
- d. bahwa Undang-undang No.14 Thn.1967 tentang Pokok-pokok Perbankan dan beberapa undang-undang di bidang perbankan lainnya yang berlaku sampai saat ini, sudah tidak dapat mengikuti perkembangan perekonomian nasional maupun internasional;
- e. bahwa untuk mencapai maksud di atas perlu disusun undang-undang baru tentang perbankan.

Memperhatikan dasar pertimbangan di atas menunjukkan bahwa secara garis besar perlunya disusun Undang-undang No.7 Thn.1992 adalah untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur; untuk melaksanakan fungsi perbankan dalam mewujudkan trilogi pembangunan; karena perkembangan perekonomian nasional dan internasional yang pesat dan tantangan yang semakin luas; dan undang-undang lama sudah tidak sesuai lagi. Demi mewujudkan tujuan yang dicita-citakan, juga dapat merupakan alasan pembenar melakukan kriminalisasi

Dalam pertimbangan di atas tidak dijumpai perumusan yang eksplisit mengenai alasan perlunya pemidanaan terhadap suatu perbuatan yang melanggar ketentuan undang-undang tersebut. Memperhatikan kenyataan demikian, sebenarnya dapat disimpulkan bahwa Undang-undang No.7 Thn.1992 merupakan undang-undang administratif sehingga materi atau sub-

stansinya lebih banyak bersifat pengaturan-pengaturan oleh penguasa demi kesejahteraan masyarakat. Dan keberadaan sanksi pidana dalam undang-undang tersebut sangat diperlukan dalam rangka penegakan hukumnya.

Sebagai alasan pembenar dilakukannya kriminalisasi oleh pembentuk undang-undang memang tidak harus dirumuskan dalam dasar pertimbangan dibentuknya suatu undang-undang secara rinci, cukup dikemukakan alasan tersebut dalam rangka prevensi umum untuk mencegah dilakukannya hal-hal yang dapat mengganggu perekonomian nasional. Hal ini sejalan dengan pandangan Johannes Andenaes sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief sewaktu membicarakan pencegahan umum dari sanksi pidana yang sering digunakan sebagai bahan pertimbangan utama oleh badan pembuat undang-undang untuk melakukan kriminalisasi.¹⁰

Selanjutnya dengan mendasarkan pandangan Andenaes, Barda Nawawi Arief dapat memaklumi apabila dasar pertimbangan dibentuknya suatu undang-undang kurang didukung data empiris, cukup dikemukakan bahwa dasar pertimbangan tersebut didasarkan pada dasar penilaian kita yang paling baik.¹¹

¹⁰Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif dan Penanggulangan Kejahatan dengan Menggunakan Pidana Penjara, Ed.I, Cet.I, Ananta, Semarang, 1994, h.82.

¹¹Ibid., h.82.

Pada Simposium Hukum Pidana Nasional 1980 di Semarang juga telah dikemukakan bahwa salah satu kriteria kriminalisasi adalah bahwa perbuatan itu merupakan perbuatan yang tidak disukai oleh masyarakat karena merugikan atau dapat merugikan, dan mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban.¹² Friedman sebagaimana dikutip Rusli Effendi, et.al. dalam makalah Seminar, menyatakan bahwa perubahan nilai menyebabkan sejumlah perbuatan yang tadinya merupakan perbuatan yang tidak tercela dan tidak dituntut pidana berubah menjadi perbuatan yang dipandang tercela dan perlu dipidana.¹³

Sebenarnya untuk melakukan kriminalisasi tidak hanya perlu dikemukakan alasan dan dasar pertimbangan yang rasional mengapa suatu perbuatan itu dilarang dan diancam pidana, tetapi perlu juga diberikan ukuran atau batasan perbuatan yang mana dapat dikualifikasi sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Untuk menentukan suatu perbuatan itu merupakan suatu tindak pidana, di samping perbuatan itu harus merupakan perbuatan tercela atau yang merugikan masyarakat seperti yang diuraikan di atas, masih diperlukan dasar pembenar yang lain antara lain bahwa suatu perbuatan

¹²Ibid., h.82.

¹³ Rusli Effendi, et.al, "Masalah Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam rangka Pembaharuan Hukum Pidana", Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, Bina Cipta, Bandung, 1986, h.65.

itu merupakan perbuatan yang dapat dipidana harus terlebih dulu ditentukan dalam aturan perundang-undangan. Hal ini tentu saja untuk menghindarkan terjadinya perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa dalam memidana seseorang. Dalam kaitannya dengan penentuan perbuatan dan jumlah ancaman pidana yang dapat diterapkan terhadap pelaku tindak pidana, diakui secara umum bahwa dalam hukum pidana asas legalitas dan asas kulpabilitas yang merupakan asas fundamental yang harus ada dalam setiap pembuatan produk perundang-undangan. Kedua asas tersebut merupakan acuan yang digunakan oleh pembentuk undang-undang dalam menentukan kriminalisasi untuk suatu perbuatan tertentu menjadi tindak pidana.

Suatu penelitian tentang perkembangan delik khusus dalam masyarakat yang mengalami modernisasi (UNDIP 1975/1976) telah mengungkap adanya sejumlah perbuatan yang dipandang tercela, asusila atau merugikan masyarakat, tetapi di Indonesia belum/tidak dilarang peraturan pidana. Beberapa perbuatan yang diungkap dalam penelitian tersebut adalah: penarikan cek kosong, pelepasan uang/gadai gelap, iklan yang tidak cocok dengan kenyataan dan pencemaran lingkungan)

Namun demikian tidak semua perbuatan tercela dijadikan sebagai tindak pidana, untuk itu perlu diselidiki hal-hal apakah yang harus diperhatikan sebelum memberi ancaman pidana. Menarik untuk dikemukakan pandangan Sudarto bahwa

hal-hal yang harus diperhatikan oleh pembentuk undang-undang sebelum merumuskan/ menetapkan ancaman pidana meliputi empat hal,¹⁴ yaitu: 1. tujuan hukum pidana, 2. penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki, 3. perbandingan antara sarana dan hasil, dan 4. kemampuan badan penegak hukum, hal ini tentu saja telah dipikirkan manakala pembentuk undang-undang menetapkan atau merumuskan sanksi pidana dalam Undang-undang No.7 Thn.1992.

1.3 Masalah Kualifikasi Tindak Pidana di bidang Perbankan

Berbicara kualifikasi suatu perbuatan dapat dikatakan sebagai tindak pidana di bidang perbankan, akan terkait dengan sistem yang selama ini berlaku. Menurut sistem KUHP masih membedakan kualifikasi tindak pidana dibagi dalam tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran.

Menurut Penjelasan Memorie van Toelichting (MvT) pembagian tindak pidana menjadi kejahatan dan pelanggaran sebenarnya didasarkan pada perbedaan yang prinsipil. Dikatakan ada kejahatan, adalah "*rechterdelicten*", yaitu perbuatan-perbuatan yang meskipun tidak ditentukan dalam undang-undang sebagai perbuatan pidana, telah dirasakan onrecht, sebagai perbuatan yang bertentangan dengan tata hukum. Pelanggaran adalah "*wetsdelicten*" yaitu suatu perbuatan

¹⁴Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Cet.IV, Alumni, Bandung, 1986

yang sifat melawan hukumnya baru dapat diketahui setelah ada wet yang menentukan demikian.¹⁵

Dengan adanya pengaruh dari pembagian *rechtsdelicten* dan *wetsdelicten*, nampak bahwa pembagian tindak pidana kejahatan dan pelanggaran dalam sistem KUHP memang didasarkan pada pembedaan secara kualitatif.

Berbeda dengan garis kebijakan legislatif dalam pembentukan Undang-undang No.7 Thn.1992 yang nampak pada perumusan Pasal 51 Undang-undang No.7 Thn.1992, yang berbunyi:

- (1) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam *Pasal 46, Pasal 47, Pasal 48 ayat (1), Pasal 49 dan Pasal 50 adalah kejahatan.*
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud *Pasal 48 ayat(2) adalah pelanggaran*

Dari pasal-pasal yang dimaksud dalam ayat (1) oleh karena tindak pidana dalam pasal-pasal tersebut diancam dengan pidana penjara maka termasuk dalam tindak pidana kejahatan, sedangkan dalam ayat (2) tindak pidananya diancam dengan pidana kurungan maka dapat dikualifikasi sebagai pelanggaran. Sebenarnya pembedaan kejahatan dan pelanggaran di atas juga didasarkan pada kriteria unsur subyektif/sikap batin pelaku yang berupa kesengajaan dan kealpaan. Dalam ayat (1), pasal-pasal yang dicantumkan tersebut mengandung

¹⁵Moeljatno, Azas-azas Hukum Pidana, Cet.IV, Bina Aksara, Jakarta, 1987, h.71.

unsur kesengajaan sehingga dinamakan kejahatan, sedangkan dalam ayat (2) tanpa unsur sengaja dinamakan pelanggaran.

Mengenai dasar pertimbangan/alasan pembentuk undang-undang mengadakan pembedaan tersebut, dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) disebutkan:

Perbuatan-perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal-pasal tersebut dalam ayat ini digolongkan sebagai tindak pidana kejahatan, berarti bahwa terhadap perbuatan-perbuatan dimaksud akan dikenakan ancaman hukuman yang lebih berat dibandingkan dengan apabila sekedar sebagai pelanggaran. Hal ini mengingat bahwa bank adalah lembaga yang menyimpan dana yang dipercayakan masyarakat kepadanya, sehingga perbuatan yang dapat mengakibatkan rusaknya kepercayaan masyarakat kepada bank, yang pada dasarnya juga akan merugikan bank maupun masyarakat, perlu selalu dihindarkan.

Dengan digolongkan sebagai tindak kejahatan, maka diharapkan akan lebih terbentuk ketaatan yang tinggi terhadap ketentuan dalam undang-undang ini.

Mengenai tindak pidana kejahatan yang dilakukan oleh anggota dewan komisaris, direksi atau pegawai bank perkreditan rakyat pada dasarnya berlaku ketentuan-ketentuan tentang sanksi pidana dalam Bab VIII, mengingat sifat ancaman pidana dimaksud berlaku umum. Dengan dite-tapkannya batas maksimum pidana terhadap kejahatan yang dilakukan maka besar kecilnya pidana dapat dipertimbangkan dengan memperhatikan antara lain kerugian yang ditim-bulkan.

Memperhatikan bunyi ketentuan Pasal 51 beserta Penjelasan di atas, berarti pembentuk Undang-undang No.7 Thn.1992 mengadakan pembedaan yang berbeda dengan sistem yang terdapat dalam KUHP, oleh karena apabila didasarkan pada pembedaan kualitatif sebagaimana terdapat dalam KUHP, berarti ada jenis kejahatan yang mengandung unsur culpa atau lalai, dan terhadap kejahatan tersebut dimungkinkan untuk diancam dengan pidana kurungan. Padahal dalam Undang-

undang No.7 Thn.1992 untuk tindak pidana kejahatan harus mengandung unsur kesengajaan dan pasti diancam pidana penjara. Di samping itu nampak sekali bahwa pembentuk Undang-undang No.7 Thn.1992 masih menghendaki diadakannya pembedaan tindak pidana dalam kejahatan dan pelanggaran yang didasarkan kriteria sikap batin/unsur subjektif yang berupa kesengajaan dan kealpaan.

Apabila diperhatikan pembedaan tersebut pembentuk undang-undang mendasarkan pembedaan secara kualitatif dan kuantitatif, yaitu didasarkan pada berat ringannya jumlah ancaman pidana yang dijatuhkan. Untuk kejahatan jumlah ancaman pidana lebih tinggi daripada pelanggaran. Khususnya untuk kejahatan diancam lebih berat mengingat kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan adalah lebih besar dibandingkan pelanggaran. Juga dimaksudkan agar terdapat ketaatan yang tinggi terhadap undang-undang ini. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pembedaan yang diadakan dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 adalah secara kualitatif dan kuantitatif.

Walaupun untuk masa sekarang ini pembedaan dalam kejahatan dan pelanggaran masih banyak diperdebatkan mengenai dasar filosofinya, karena dianggap tidak mempunyai dasar yang kuat dan ketinggalan jaman. Namun dari sebagian besar produk perundang-undangan di Indonesia masih menggunakan pembedaan tersebut.

Dengan demikian cukup jelas bagi kita bahwa ada dasar pertimbangan tertentu dari pembentuk undang-undang untuk mempertahankan perbedaan tindak pidana dalam kejahatan dan pelanggaran dalam setiap pembuatan produk perundang-undangan, khususnya yang ada ketentuan sanksi pidana.

2. Kebijakan Pengaturan Sanksi Dalam Undang-undang No.7 Thn.1992

Pembahasan mengenai kebijakan sanksi pidana dalam undang-undang No.7 Thn.1992 akan meliputi pembahasan mengenai: pengaturan jenis-jenis sanksi; pengaturan bobot penjatuhan pidana; dan perbandingan pengaturan sanksi pidana dengan perundang-undangan lain.

2.1 Pengaturan Jenis-jenis sanksi

Jenis-jenis sanksi yang terdapat dalam Undang-undang No.7 Thn.1992, untuk jenis sanksi pidana diatur dalam Pasal-pasal 46, 47, 48, 49, 50 dan Pasal 51 dan untuk sanksi administratif diatur dalam Pasal 52 dan Pasal 53.

Khusus sistem sanksi pidana dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 sebenarnya berakar pada Aturan Umum yang terdapat dalam Pasal 10 KUHP yang mengatur jenis-jenis pidana, yang meliputi pidana pokok dan pidana tambahan. Oleh karena Undang-undang No.7 Thn.1992 merupakan undang-undang khusus, maka sistem sanksinya berdasarkan asas *lex*

specialis derogat legi generali dapat berbeda dengan sistem yang ada dalam KUHP. Artinya sepanjang ketentuan khusus tidak mengatur tersendiri maka ketentuan yang terdapat dalam Pasal 10 KUHP dapat diterapkan dengan menggunakan dasar hukum ketentuan Pasal 103 KUHP.

Untuk jenis sanksi pidana yang diatur dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 terdiri dari pidana pokok, yaitu:

1. pidana penjara,
2. pidana kurungan, dan
3. pidana denda.

Sedangkan untuk pidana tambahan menurut Pasal 10 sub b KUHP yang meliputi:

1. pencabutan hak-hak tertentu,
2. perampasan barang-barang tertentu, dan
3. pengumuman putusan hakim.

Oleh karena Undang-undang No.7 Thn.1992 tidak mengatur tersendiri jenis-jenis pidana tambahan, maka ketentuan pidana tambahan dalam Pasal 10 KUHP tidak secara otomatis dapat berlaku. Hal tersebut sependapat dengan pandangan Barda Nawawi Arief yang mengatakan walaupun pidana tambahan diatur dalam Aturan Umum, namun menurut sistem KUHP untuk jenis-jenis pidana tambahan hanya diancamkan untuk jenis-jenis tindak pidana tertentu. Apabila dalam aturan khusus atau perumusan delik yang bersangkutan, tidak mencantumkan secara tegas maka pidana tambahan itu tidak dapat dijatuh-

kan. Khususnya untuk pidana tambahan berupa pengumuman putusan hakim, KUHP antara lain menyebutkan secara tegas dalam Pasal-pasal: 128 (3); 206 (2); 361; 377 (1); 395 (1) dan 405 (2).¹⁶

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tidak diatur-nya jenis-jenis pidana tambahan dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 berarti pembentuk undang-undang memang menghendaki terhadap tindak pidana di bidang perbankan hanya diancam dengan pidana pokok saja tanpa pidana tambahan.

Selanjutnya untuk pengaturan jenis-jenis sanksi administratif menurut Undang-undang No.7 Thn.1992 dapat meliputi:

1. Jenis sanksi administratif yang ditujukan pada bank dapat berupa:
 - a. denda ;
 - b. penyampaian tegoran-tegoran tertulis ;
 - c. penurunan tingkat kesehatan bank;
 - d. larangan untuk turut serta dalam kliring;
 - e. pembekuan kegiatan usaha, baik untuk keseluruhan atau beberapa cabang;
 - f. pencabutan ijin usaha.
2. Jenis sanksi administratif yang ditujukan pada pihak terafiliasi dapat berupa:

¹⁶ Muladi dan Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Hukum Pidana, Cet.I, Alumni, Bandung, 1992, h.142.

- a. denda, yaitu kewajiban untuk membayar sejumlah uang tertentu sebagai akibat tidak dipenuhinya ketentuan dalam undang-undang ini ;
- b. penyampaian tegoran-tegoran tertulis ;
- c. larangan untuk menjalankan fungsi sebagai direksi atau komisaris bank;
- d. larangan untuk memberikan jasanya kepada perbankan;
- e. penyampaian usul kepada instansi yang berwenang untuk mencabut atau membatalkan izin usaha sebagai pemberi jasa bagi bank (antara lain terhadap konsultan, konsultan hukum, akuntan publik, penilai).

Untuk jenis sanksi administratif di atas yang mempunyai wewenang menjatuhkan adalah Bank Indonesia sebagai bank sentral yang mempunyai fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap bank-bank yang ada di Indonesia.

Dari jenis-jenis sanksi yang diuraikan di atas, khususnya sanksi pidana tidak nampak diatur jenis pidana pokok baru, sehingga tidak berbeda dengan kebijakan pembuat KUHP. Mengenai jenis-jenis pidana yang dapat dikenakan terhadap subyek atau pelaku tindak pidana, baik terhadap manusia pribadi maupun badan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) tidak ada perbedaan karena untuk pertanggungjawaban pidana terhadap badan hukum penuntutannya tetap ditujukan pada orang yang memberi perintah atau mereka yang memimpin tindak pidana dalam badan tersebut dan bukan pada badan hukumnya itu sendiri.

2.2 Pengaturan Bobot (berat-ringannya) Pidana

Pengaturan mengenai bobot pidana dalam Undang-undang No.7 Thn. 1992 dapat dilihat pada tiap-tiap pasal yang mengatur ketentuan pidana di dalam Pasal-pasal 46, 47, 48, 49 dan Pasal 50. Untuk masing-masing pelanggaran ketentuan pidana, bobot pidana dari jenis-jenis pidana ditentukan secara bervariasi, artinya untuk jenis tindak pidana yang satu bobotnya berbeda dengan jenis tindak pidana lainnya.

Untuk lebih jelasnya akan disajikan dalam bentuk skema yang dapat memberikan gambaran mengenai pengaturan bobot pidana berdasarkan Undang-undang No.7 Thn.1992.

Skema Bobot Pidana Berdasarkan UU No.7 Thn.1992

No.	Pasal-pasal Ketentuan Pidana UU No.7 Thn.1992	Jenis pidana/bobot maksimum		
		Penjara	Kurungan	Denda
1.	46 (1)	15 th dan	1 th dan/ atau	10 Milyar
2.	46 (2)	15 th dan		10 Milyar
3.	47 (1)	3 th dan		3 Milyar
4.	47 (2)	2 th dan		2 Milyar
5.	48 (1)	2 th dan		2 Milyar
6.	48 (2)			1 Milyar
7.	49 (1)	15 th dan		10 Milyar
8.	49 (2)	6 th dan		6 Milyar
9.	50	6 th dan		6 Milyar

Memperhatikan skema di atas, terdapat sebanyak 9 ketentuan sanksi pidana dalam Undang-undang No.7 Thn.1992. Mengenai jumlah/lamanya pidana (*strafmaat*) secara maksimum, ditentukan berbeda-beda untuk masing-masing ketentuan. Untuk Pasal 46 ayat (1),(2) dan Pasal 49 ayat (1) maksimum

pidana penjara adalah 15 tahun dan denda maksimumnya adalah sepuluh milyar rupiah; Pasal 47 ayat (1) maksimum pidana penjaranya 3 tahun dan denda maksimumnya tiga milyar rupiah; Pasal 47 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1), maksimum pidana penjara adalah 2 tahun dan denda maksimumnya dua milyar rupiah; Pasal 48 ayat (2) maksimum pidana kurungan satu tahun dan/ atau denda satu milyar rupiah; Pasal 49 ayat (2) dan Pasal 50 ancaman pidana penjara maksimum enam tahun dan denda maksimumnya enam milyar rupiah.

Berdasarkan skema di atas, kebijakan penetapan sanksi pidana untuk pidana penjara, kurungan dan pidana denda dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 untuk ketentuan maksimumnya ditentukan secara khusus. Artinya untuk masing-masing pasal ditentukan secara sendiri-sendiri jumlah maksimumnya, yang biasa dikenal dengan sistem maksimum khusus.

Apabila diperhatikan dalam perumusan ketentuan pidananya tidak satupun pasal yang mencantumkan ketentuan minimum umum maupun khusus, sehingga hal tersebut tidak tampak pada skema di atas. Kenyataan demikian berarti pembentuk Undang-undang No.7 Thn.1992 memang hanya merumuskan batasan sanksi pidana secara maksimum khusus untuk masing-masing pasal. Bagaimana dengan pengaturan ketentuan minimumnya? Untuk ketentuan minimumnya berlaku ketentuan minimum umum yang terdapat dalam Buku I KUHP.

Ketentuan minimum umum untuk pidana penjara diatur dalam Pasal 12 ayat (2) KUHP, yaitu :Pidana penjara selama waktu tertentu paling pendek adalah satu hari.

Ketentuan minimum umum untuk pidana kurungan diatur dalam Pasal 18 ayat (1) KUHP, yang berbunyi: Pidana kurungan paling sedikit satu hari.

Untuk pidana denda ketentuan minimum umum diatur dalam Pasal 30 ayat (1) KUHP jo. Pasal I Undang-undang No.18/Prp/1960 yang berbunyi: Denda paling sedikit adalah duapuluh lima sen dikalikan 15 = Rp 375,-.

2.3 Perbandingan Pengaturan Sanksi Pidana dengan Ketentuan Undang-undang lainnya

Pada saat membahas mengenai ruang lingkup perbuatan yang merupakan tindak pidana di bidang perbankan telah diuraikan tentang jenis-jenis tindak pidana di bidang perbankan yang ruang lingkupnya meliputi tindak pidana di bidang perbankan berdasarkan Undang-undang No.7 Thn.1992 dan tindak pidana di bidang perbankan berdasarkan ketentuan di luar Undang-undang No.7 Thn.1992. Hal ini berarti fokus pembahasan ini lebih ditujukan pada perbandingan antara ketentuan sanksi pidana yang terdapat di dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 dengan ketentuan pidana di luar Undang-undang No.7 Thn.1992, yang dalam hal ini adalah ketentuan yang terdapat dalam KUHP dan Undang-undang No.3

Thn.1971. Adapun dasar pertimbangannya adalah kedua ketentuan ini cukup sering diancamkan dalam kasus-kasus yang berkaitan dengan tindak pidana di bidang perbankan, baik bersama-sama dengan Undang-undang No.7 Thn.1992 ataupun tidak.

Memperhatikan ketentuan yang mengatur sanksi pidana dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 timbul pertanyaan, apakah belum cukup memadai pengenaan sanksi pidana yang terdapat dalam undang-undang perbankan tersebut, sehingga masih diperlukan ketentuan pidana dalam undang-undang lain. Bagaimana dengan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang lain yaitu dalam KUHP dan Undang-undang No.3 Thn.1971 apabila terjadi tindak pidana di bidang perbankan.

Apabila dibandingkan dengan pengaturan sanksi pidana dalam KUHP sehubungan dengan terjadinya tindak pidana di bidang perbankan di luar Undang-undang No.7 Thn.1992, yaitu tindak pidana yang berkaitan dengan lalu lintas giral atau tindak pidana perkreditan maka pengaturannya terdapat dalam Pasal-pasal 263, 264, 266, 372, 374, 378 KUHP, yang perumusannya adalah sebagai berikut:

Pasal 263 KUHP (Pemalsuan Surat)

- (1) Barangsiapa membuat tidak benar atau memalsu surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain pakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak palsu diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.

- (2) Diancam dengan pidana yang sama barangsiapa dengan sengaja memakai surat yang isinya tidak benar atau dipalsu, seolah-olah benar dan tidak dipalsu, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

Pasal 264

- (1) Pemalsuan surat diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun, jika dilakukan terhadap:
1. Akta-akta otentik
 2. Surat hutang dan sertifikat hutang dari sesuatu negara atau bagiannya ataupun dari suatu lembaga umum;
 3. Surat sero atau hutang atau sertifikat sero atau hutang dari suatu perkumpulan, yayasan, perse-roan atau maskapai;
 4. Talon, tanda bukti dividen atau bunga dari salah satu surat yang diterangkan dalam 2 dan 3, atau tanda bukti yang dikeluarkan sebagai pengganti surat-surat itu;
 5. Surat kredit atau surat dagang yang diperuntukkan untuk diedarkan.
- (2) Diancam dengan pidana yang sama barangsiapa dengan sengaja memakai surat tersebut dalam ayat pertama yang isinya tidak benar atau yang dipalsu seolah-olah benar dan tidak dipalsu, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

Pasal 266

- (1) Barangsiapa menyuruhmasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta otentik mengenai sesuatu hal yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta itu, dengan maksud untuk memakai tau menyuruh orang lain pakai akta itu seolah-olah keterangannya sesuai dengan kebenaran, diancam jika pemakaian itu dapat menimbulkan kerugian, dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun;
- (2) Diancam dengan pidana yang sama barangsiapa dengan sengaja memakai akta tersebut seolah-olah isinya sesuai dengan kebenaran, jika karena pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian.

Pasal 372 (penggelapan)

Barangsiapa dengan sengaja dan melawan hukum mengaku sbagai milik sendiri barang sesuatu yang seluruhnya atau sebagian adalah kepunyaan orang lain, tetapi yang ada dalam kekuasaannya bukan karena kejahatan, diancam karena penggelapan dengan pidana penjara paling lama empat tahun atau denda paling banyak enam puluh rupiah

Pasal 374

Penggelapan yang dilakukan oleh orang yang penguasaannya terhadap barang disebabkan karena ada hubungan kerja atau karena pencariannya atau karena mendapat upah untuk itu, diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun.

Pasal 378 KUHP

Barangsiapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum dengan memakai nama palsu atau martabat palsu; dengan tipu muslihat; ataupun rangkaian kebohongan, menggerakkan orang lain untuk menyerahkan barang sesuatu kepadanya atau supaya memberi utang atau menghapus piutang diancam karena penipuan dengan pidana penjara paling lama empat tahun.

Apabila diperhatikan dalam bentuk skema, ketentuan pidana yang terdapat dalam KUHP adalah sebagai berikut:

**Skema Sanksi Pidana untuk Tindak Pidana
Di Bidang Perbankan Dalam KUHP**

No.	Ketentuan di KUHP	Jenis / bobot sanksi			Sistem perumusan Sanksi
		Penjara	Kurungan	Denda	
1.	Pasal 263 (1)	6 th			tunggal
2.	Pasal 263 (2)	6 th			tunggal
3.	Pasal 264 (1)	8 th			tunggal
4.	Pasal 264 (2)	8 th			tunggal
5.	Pasal 266 (1)	7 th			tunggal
6.	Pasal 266 (2)	7 th			tunggal
7.	Pasal 372	4 th/			tunggal
8.	Pasal 374	5 th		900	alternatif
9.	Pasal 378	4 th			tunggal

Dari skema di atas nampak bahwa dilihat dari maksimum pidana dalam KUHP, ancaman pidananya jauh lebih ringan dibandingkan dengan ancaman pidana dalam Undang-undang No.7 Thn.1992. Untuk jumlah pidana pokoknya dalam KUHP paling berat ancaman pidananya adalah 8 tahun penjara untuk pelanggaran Pasal 264 ayat (1) dan ayat (2), untuk selebihnya

bervariasi ancumannya pidana penjaranya ada yang 4 tahun untuk pelanggaran Pasal 372 dan Pasal 378; 5 tahun untuk pelanggaran Pasal 374; 6 tahun untuk pelanggaran Pasal 362 ayat (1,2); dan 7 tahun untuk pelanggaran Pasal 266 ayat (1,2). Adapula yang dialternatifkan dengan pidana denda maksimum Rp 900,- yaitu Pasal 372.

Di samping ketentuan dalam KUHP, masih ada perundang-undangan khusus yang dapat dikenakan, yaitu Undang-undang No.3 Thn.1971 tentang Korupsi yang bunyi selengkapnya adalah sebagai berikut:

Pasal 1 Undang-undang No.3 Thn.1971
Dihukum karena tindak pidana korupsi ialah:

- (1)a. Barangsiapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, suatu badan hukum, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;
- b. Barangsiapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan, menyalahgunakan kewenangan kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara;
- c. Barangsiapa melakukan kejahatan tercantum dalam Pasal-pasal: 209, 210, 387, 388, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 425 dan 435 KUHP;
- d. Barangsiapa memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri seperti dimaksud dalam Pasal 2 dengan mengingati sesuatu kekuasaan atau suatu wewenang yang melekat pada jabatan atau kedudukannya atau oleh si pemberi hadiah atau janji dianggap melekat jabatan atau kedudukan itu;
- e. Barangsiapa tanpa alasan yang wajar, dalam waktu yang sesingkat-singkatnya setelah menerima pemberi-

an atau janji yang diberikan kepadanya, seperti yang tersebut dalam Pasal-pasal 418, 419 dan 420 KUHP tidak melaporkan pemberian atau janji tersebut kepada yang berwajib;

- (2) Barangsiapa melakukan percobaan atau permufakatan untuk melakukan tindak pidana-tindak pidana tersebut dalam ayat (1) a, b, c, d, e Pasal ini.

Pasal 28

Barangsiapa melakukan tindak pidana korupsi yang dimaksud Pasal 1 ayat (1) sub a, b, c, d, e dan ayat (2) Undang-undang ini, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya 20 tahun dan/atau denda setinggi-tingginya 30 (tiga puluh) juta rupiah. Selain daripada itu dapat juga dijatuhkan juga hukuman tambahan tersebut dalam Pasal 34 sub a, b dan c Undang-undang ini.

Catatan:

Pasal 34: Selain ketentuan-ketentuan pidana yang dimaksud dalam KUHP maka sebagai hukuman tambahan adalah:

- a. perampasan barang-barang tetap maupun tak tetap yang berujud dan yang tak berujud, dengan mana atau mengenai mana tindak pidana itu dilakukan atau yang seluruhnya atau sebagian diperolehnya tindak pidana korupsi itu, begitu pula harga lawan barang-barang yang menggantikan barang-barang itu baik apakah barang-barang atau harga lawan itu kepunyaan si terhukum ataupun bukan;
- b. perampasan barang-barang tetap ataupun tak tetap yang berujud dan tak berujud termasuk perusahaan si terhukum di mana tindak pidana korupsi itu dilakukan begitu pula harga lawan itu kepunyaan si terhukum ataupun bukan, akan tetapi tindak pidananya bersangkutan dengan barang-barang yang dapat dirampas menurut ketentuan tersebut sub a Pasal ini.
- c. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harga benda yang diperoleh dari korupsi.

Apabila diperhatikan dalam bentuk skema perumusan ketentuan sanksi pidana Undang-undang No.3 Thn.1971 adalah sebagai berikut:

Skema ketentuan sanksi menurut Undang-undang No.3 Thn.1971

Jenis sanksi/ Bobot Pidana						
No.	Ketentuan yang Mengatur	Pidana Pokok			Pidana Tambahan	Cara Perumusan Sanksi
		Penjara	Kurungan	Denda		
1.	Pasal 1 sub 1 a sub 1 b 1 c 1 d 1 e sub 2 jo. Pasal 28 jo. Pasal 34 sub a sub b sub c	seumur hidup/ 20 th.		30 juta	Pasal 10 sub b KUHP Perampasan barang-barang Perampasan barang-barang termasuk perusahaan Membayar uang pengganti	kumulatif-alternatif

Dari skema di atas nampak bahwa pengaturan sanksi pidana dalam Undang-undang No.3 Thn.1971, di samping mengatur jenis pidana pokok juga mengatur pidana tambahan. Untuk jenis pidana pokok hanya pidana penjara dan denda, yang diancamkan secara kumulatif-alternatif, yaitu maksimum pidana penjara seumur hidup atau penjara 20 tahun dan/atau denda setinggi-tingginya tiga puluh juta rupiah.

Untuk jenis-jenis pidana tambahan, Pasal 34 Undang-undang No.3 Thn.1971 di samping tunduk pada Pasal 10 sub b

KUHP, juga mengatur secara khusus yaitu: perampasan barang bergerak atau tetap, berujud atau tidak berujud termasuk perusahaan dan membayar uang pengganti.

Apabila dibandingkan dengan pengaturan dalam KUHP, ancaman pidana yang diatur dalam Undang-undang No.3 Thn.1971 jauh lebih berat, baik mengenai lamanya pidana penjara, maupun jumlah dendanya. Bagaimana jika dibandingkan dengan pengaturan yang terdapat dalam Undang-undang No.7 Thn.1992.

Dari lamanya pidana penjara yang diancamkan ternyata lebih berat Undang-undang No.3 Thn.1971 yang maksimumnya dapat seumur hidup atau 20 tahun. Untuk jumlah dendanya, lebih tinggi Undang-undang No.7 thn.1992, yaitu 15 milyar rupiah. Dalam hal menentukan putusan, Undang-undang No.7 Thn.1992 lebih berat. Artinya dalam menghadapi Undang-undang No.3 Thn.1971 hakim masih mempunyai tiga pilihan, yaitu: 1. pidana penjara dan denda; 2. pidana penjara saja; 3. pidana denda saja. Kemungkinan pilihan itu dapat dilakukan, karena undang-undang memberi pedoman demikian. Sedangkan pada Undang-undang No.7 Thn.1992, hakim dihadapkan pada sistem kumulatif untuk kejahatan yaitu harus menerapkan pidana penjara dan denda, sedangkan untuk pelanggaran berlaku sistem kumulatif-alternatif yang dimungkinkan bagi hakim untuk memilih salah satu dari tiga alternatif pidana: 1.kurungan dan denda; 2.kurungan saja; 3.denda saja.

3. Kebijakan pertanggungjawaban Pidana Menurut Undang-undang No.7 Thn.1992

Dalam membahas kebijakan pertanggungjawaban pidana yang tertuang dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 , berturut-turut akan diuraikan mengenai: 1. sistem perumusan sanksinya dan 2. sistem pertanggungjawaban pidananya.

3.1 *Sistem Perumusan Sanksinya*

Sistem perumusan sanksi pidana dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 adalah menggunakan sistem perumusan kumulatif dan sistem kumulatif-alternatif.

Skema sistem Perumusan sanksi menurut UU No.7 Thn.1992

No.	Pasal-pasal Ketentuan Pidana UU No.7 Thn.1992	Jenis Pidana/bobot maksimum			Sistem Perumusan sanksi
		Penjara	Kurungan	Denda	
1.	46 (1)	15 th dan	1 th dan/ atau	10 Milyar	kumulatif
2.	46 (2)	15 th dan		10 Milyar	kumulatif
3.	47 (1)	3 th dan		3 Milyar	kumulatif
4.	47 (2)	2 th dan		2 Milyar	kumulatif
5.	48 (1)	2 th dan		2 Milyar	kumulatif
6.	48 (2)			1 Milyar	kumulatif-alternatif
7.	49 (1)	15 th dan		10 Milyar	kumulatif
8.	49 (2)	6 th dan		6 Milyar	kumulatif
9.	50	6 th dan		6 Milyar	kumulatif

Terhadap perumusan kumulatif, pidana penjara dan pidana denda diancamkan secara bersama-sama, yang tampak pada Pasal-pasal 46, 47, 48 ayat (1), 49, dan Pasal 50.

Sistem perumusan kumulatif, tampak pada perumusan yang berbunyi: "... diancam dengan pidana penjara paling lama... tahun dan denda paling banyak Rp...".

Terhadap perumusan kumulatif-alternatif, pidana kurungan dapat dijatuhkan secara bersama-sama dengan pidana denda, atau pidana kurungan maupun denda dijatuhkan secara tunggal, artinya pidana kurungan dapat dijatuhkan sendiri demikian juga dengan denda dapat dijatuhkan sendiri. Pada sistem kumulatif-alternatif tampak pada perumusan Pasal 48 ayat (2) "... diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun dan/atau denda paling banyak satu milyar rupiah".

3.2 Sistem Pertanggungjawaban Pidananya

Berbicara mengenai pertanggungjawaban pidana akan selalu terkait dengan subjek atau pelaku tindak pidana.

Menurut sistem yang dianut Undang-undang No.7 Thn.1992 yang dapat dipertanggungjawabkan secara pidana di samping orang juga badan hukum (korporasi), hal ini berbeda dengan sistem yang ada di KUHP yang hanya mengakui manusia pribadi sebagai subjek hukum, hal mana nampak pada perumusan Pasal 59 KUHP yang menentukan "Dalam hal-hal di mana karena pelanggaran ditentukan pidana terhadap pengurus anggota-anggota badan pengurus, atau komisaris-komisaris, maka pengurus atau komisaris yang ternyata tidak ikut campur melakukan pelanggaran tidak dipidana".

Apabila diperhatikan Pasal-pasal 46-53 Undang-undang No.7 Thn.1992 secara eksplisit disebutkan siapa-siapa yang dapat menjadi subjek/pelaku tindak pidana tersebut. Untuk lebih jelasnya pengaturan tentang subjek hukum, akan dikemukakan dalam bentuk skema sebagai berikut:

Skema Pengaturan Subjek Tindak Pidana
dalam UU No.7 Thn.1992

No.	Ketentuan yang mengatur	Subjek Tindak Pidana
1. 2.	Pasal 46 ayat (1) Pasal 46 ayat (2)	Barangsiapa Badan Hukum yang berbentuk: Perseroan Terbatas; Perserikatan; Yayasan; Koperasi.
3. 4.	Pasal 47 ayat (1) Pasal 47 ayat (2)	Barangsiapa Anggota Dewan Komisaris; Direksi; Pegawai bank; Pihak Terafiliasi.
5.	Pasal 48 ayat (1)	Anggota Dewan Komisaris; Direksi; Pegawai Bank.
6.	Pasal 48 ayat (2)	Anggota Dewan komisaris; Direksi; Pegawai Bank.
7.	Pasal 49 ayat (1)	Anggota Dewan Komisaris; Direksi; Pegawai bank.
8.	Pasal 49 ayat (2)	Anggota Dewan Komisaris; Direksi; Pegawai bank.
9.	Pasal 50	Pihak Terafiliasi

Skema di atas menunjukkan pengaturan subjek tindak pidana, di samping ditentukan secara umum, yaitu barangsiapa, juga ditentukan secara spesifik/khusus yaitu anggota dewan komisaris, Direksi, pegawai bank dan pihak terafiliasi, serta badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas,

perserikatan, yayasan dan koperasi.

Dalam hal pelakunya ditentukan secara umum adalah "barangsiapa" berarti adalah setiap orang, yang nampak pada perumusan Pasal 46 ayat (1) "Barangsiapa menghimpun dana dari masyarakat ... tanpa izin usaha dari Menteri ...", dan Pasal 47 ayat (1) "Barangsiapa tanpa membawa perintah tertulis dari Menteri ..."

Di samping barangsiapa, Undang-undang No.7 Thn.1992 juga menentukan subjek hukum secara spesifik yaitu: anggota dewan komisaris, direksi bank, pegawai bank, dan pihak terafiliasi. Yang nampak pada perumusan Pasal-pasal 47 ayat (2), 48 ayat (1,2), 49 ayat (1,2) "Anggota dewan komisaris, direksi dan pegawai bank...." dan Pasal 50 adalah khusus untuk pihak terafiliasi "Pihak terafiliasi yang dengan sengaja ...".

Mengenai siapa-siapa yang termasuk dalam pihak terafiliasi, dalam Pasal 1 angka 15 disebutkan, Pihak Terafiliasi adalah:

- a. anggota dewan komisaris atau pengawas, direksi, pejabat atau karyawan bank;
- b. anggota pengurus, badan pemeriksa, direksi, pejabat atau karyawan bank, khususnya bagi bank yang berbentuk hukum koperasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. pihak yang memberikan jasanya kepada bank yang bersangkutan, termasuk konsultan, konsultan hukum, akuntan publik dan penilai;
- d. pihak yang berdasarkan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia turut serta mempengaruhi pengelolaan bank.

Dari penegasan tersebut, terlihat bahwa dalam perumusan subjek tindak pidana (secara spesifik) telah terjadi duplikasi pengaturan, artinya di samping diatur secara sendiri mengenai anggota dewan komisaris, direksi, karyawan bank, juga termasuk di dalam pihak terafiliasi. Selain itu yang termasuk pihak terafiliasi tetapi tidak diatur secara tersendiri antara lain: konsultan, konsultan hukum, akuntan publik serta pihak yang ditetapkan BI yang turut serta mempengaruhi pengelolaan bank.

Dalam hal subjek tindak pidana adalah "badan hukum" juga secara tegas disebutkan, meliputi: perseroan terbatas, perserikatan, yayasan atau koperasi. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 46 ayat (2) Undang-undang No.7 Thn.1992, yaitu:

"Dalam hal kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh badan hukum (yang berbentuk Perseroan Terbatas, perserikatan, Yayasan dan Koperasi), maka penuntutan terhadap badan-badan dimaksud dilakukan baik terhadap mereka yang memberi perintah melakukan perbuatan itu atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan itu atau terhadap kedua-duanya.

Apabila diperhatikan lebih lanjut maka ketentuan dalam 46 ayat (2) di atas merupakan perluasan terhadap subjek tindak pidana sebagaimana diatur dalam ayat (1) yang hanya mensyaratkan "barangsiapa" dan dalam hal terhadap siapa dapat dilakukan penuntutannya.

Dari perumusan Pasal 46 ayat (2) berarti secara limitatif ditentukan bentuk-bentuk badan hukum yang dapat diancam pidana, hanyalah badan hukum yang berbentuk perse-

roan terbatas, perserikatan, yayasan dan koperasi. Yang penuntutannya dilakukan terhadap baik yang memberi perintah melakukan perbuatan itu, yang bertindak sebagai pemimpin perbuatan itu atau kedua-duanya.

Menurut hemat penulis dalam penetapan kebijakan legislatif yang menyangkut pertanggungjawaban pidana badan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (2) masih terdapat suatu kelemahan. Kelemahan mana nampak sehubungan dengan tidak diaturnya jenis pidana atau tindakan yang dapat dikenakan terhadap badan hukum/korporasi. Kelemahan lain nampak dalam hal badan hukum sebagai pelaku tindak pidana telah ditentukan secara limitatif. Sehingga timbul pertanyaan mengenai jenis pidana/tindakan apakah yang dapat dikenakan terhadap badan hukum/korporasi yang melakukan tindak pidana, dan bagaimana jika bentuk badan hukum tersebut di luar yang disebutkan dalam Pasal 46 ayat (2), maka terhadap siapa dapat dipertanggungjawabkan apabila terjadi suatu tindak pidana.

Untuk memperjelas arah pertanggungjawaban pidana terhadap badan hukum diperlukan suatu peraturan yang jelas dan tegas yang dapat memberikan penjelasan mengenai hal tersebut, sehingga tidak ada keragu-raguan dalam melakukan penindakan terhadap badan hukum yang benar-benar terbukti telah melakukan suatu tindak pidana.

Dari pembahasan mengenai pertanggungjawaban pidana

di atas nampak bahwa Undang-undang No.7 Thn.1992 mengakui subjek tindak pidana adalah manusia "natuurlijk persoon" dan badan hukum "recht persoon". Dengan sistem pertanggungjawaban pidana yang dibebankan baik pada orang maupun pada badan hukum yang dalam operasionalnya untuk penuntutannya diwakili oleh mereka yang memberi perintah melakukan tindak pidana, atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam melakukan tindak pidana ataupun terhadap kedua-duanya.

B. Kebijakan Penerapan Hukum Pidana dalam Menanggulangi Tindak Pidana di bidang Perbankan Berdasarkan Undang-undang No.7 Thn.1992

Seperti diketahui bahwa tahap penerapan hukum pidana merupakan salah satu mata rantai dari keseluruhan mekanisme penanggulangan kejahatan, yang berarti masih ada mata rantai lain yang tidak dapat dilepaskan dalam tahapan penerapan pidana secara konkret. Mata rantai yang lain adalah tahap perumusan pidana dan tahap pelaksanaan pidana. Adapun yang menjalin ketiga tahap pemidanaan menjadi satu kesatuan adalah tujuan pemidanaan itu sendiri, yaitu perlindungan terhadap masyarakat.

Tujuan pemidanaan merupakan suatu hal yang penting dan perlu diperhitungkan dalam setiap penerapan pidana, namun kebanyakan para hakim dalam menjatuhkan pidana masih terikat pada pandangan yang *yuridis-sistematis*, artinya

hakim selalu meredusir kejadian yang hanya memperhatikan faktor-faktor *yuridisch relevant* saja, dan kurang memperhatikan faktor-faktor yang menyangkut terdakwa.¹⁷

Dalam suatu sistem peradilan pidana, proses yang harus dilalui untuk sampai pada tahap pemberian pidana dalam arti konkret oleh hakim, proses awal pemeriksaan suatu perkara dilakukan oleh aparat penyidik, yaitu Polri yang dilanjutkan tahap penuntutan oleh jaksa.

Penyidikan merupakan serangkaian tindakan penyidik dalam hal menurut cara yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana untuk mencari serta mengumpulkan barang bukti. Dengan bukti tersebut membuat terang tindak pidananya dan guna menemukan tersangkanya, misalnya mengadakan tindakan pertama di tempat kejahatan, melakukan penangkapan dan penahanan tersangka, melakukan penyitaan dan sebagainya.

Dalam hal penyidikan terhadap tindak pidana di bidang perbankan, dengan diterimanya laporan, pengaduan, atau informasi mengenai terjadinya tindak pidana di bidang perbankan, maka pimpinan penyidik akan segera meneliti kebenaran informasi tersebut dan menilai secara cermat dan seksama apakah sudah cukup alasan hukum dan bukti-bukti

¹⁷Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Edisi Revisi, Cet.II, Alumni, Bandung, 1992, h.115-116.

permulaan bagi dimulainya penyidikan.

Sesuai dengan pernyataan yang dikemukakan oleh Jaksa Soekmi Ahmad, S.H. dari Kejaksaan Tinggi Jawa Timur:¹⁸

"... adanya dugaan telah terjadi tindak pidana di bidang perbankan yang menyangkut kerugian keuangan pada negara dapat dilakukan melalui laporan resmi, surat kabar, ataupun surat kaleng. Berdasarkan informasi tersebut dipaparkan di hadapan pimpinan kejaksaan. Setelah diteliti dengan cermat, penyidikan baru dapat dimulai dengan dikeluarkannya surat perintah penyidikan."

Pernyataan tersebut di atas dikuatkan oleh pihak kepolisian melalui Kapten Pol. Slamet Pribadi, Kasubbag Ops Serse Ekonomi Polda Jatim, yang mengatakan bahwa "dengan dikeluarkannya surat perintah penyidikan oleh pejabat yang berwenang di instansi penyidik, maka secara formal prosedural penyidikan dapat dimulai".¹⁹

Dalam hal penyidikan tindak pidana di bidang perbankan, baik penyidik Polri maupun penyidik Kejaksaan hanya boleh melakukan penyidikan bila ada surat perintah penyidikan dari pejabat yang berwenang. Surat perintah penyidikan yang dikeluarkan secara sah ini mempunyai fungsi ganda. Bagi pihak penyidik, surat perintah penyidikan ini adalah alat pengaman yang sangat efektif untuk mencegah terjadinya

¹⁸Soekmi Ahmad, Kejaksaan Tinggi Jawa Timur, Wawancara Pribadi, Surabaya, Tanggal 12 Juni 1997.

¹⁹Kapten Pol. Slamet Pribadi, Kasubbag Ops Serse Ekonomi Polda Jawa Timur, Wawancara Pribadi, Tanggal 18 Juni 1997.

penyalahgunaan wewenang dan bagi pihak tersangka berarti jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi tersangka.

Dalam perkara tindak pidana di bidang perbankan yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara, baik pihak Polri maupun Kejaksaan mempunyai dasar kewenangan untuk melakukan penyidikan berdasarkan ketentuan undang-undangan. Kejaksaan hanya berwenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana khusus, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) huruf d Undang-undang No.5 Thn.1991 jo. Pasal 284 ayat (2) KUHAP jo. Pasal 17 Peraturan Pemerintah No.27 Thn.1983 tentang Pedoman Pelaksanaan KUHAP. Adapun bunyi ketentuan tersebut adalah:

Pasal 27 ayat (1) huruf d Undang-undang No 5 Thn.1991
Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Pasal 284 ayat (2) KUHAP
Dalam waktu dua tahun setelah undang-undang ini diundangkan, maka terhadap semua perkara diberlakukan ketentuan undang-undang ini dengan pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu, sampai ada perubahan dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pasal 17 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 27 Thn.1983 tentang Pedoman Pelaksanaan KUHAP
Penyidikan menurut ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu sebagai mana dimaksud Pasal 284 ayat (2) KUHAP dilaksanakan oleh penyidik, jaksa dan pejabat penyidik yang berwenang lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Polri diberi wewenang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua jenis tindak pidana, hal

ini sesuai dengan bunyi ketentuan Pasal 6 ayat (1) KUHP jo. Pasal 14 Undang-undang No.28 Thn.1997, yang berbunyi:

Pasal 6 ayat (1) KUHP

Penyidik adalah :

- a. Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia
- b. Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

Pasal 14 ayat (1) huruf a Undang-undang No. 28 thn.1997 Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah: melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan Hukum Acara Pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dengan demikian berarti dalam hal penyidikan tindak pidana di bidang perbankan terdapat dua lembaga yang berwenang melakukan penyidikan apabila diketahui telah terjadi tindak pidana. Kedua lembaga tersebut adalah kepolisian dan kejaksaan. Bagi kejaksaan kewenangan penyidikan menyangkut tindak pidana khusus, sedangkan kepolisian yang menangani tindak pidana secara umum, yang dalam prakteknya selalu menyampaikan atau melaporkan kepada kejaksaan setiap memulai penyidikannya.²⁰ Keadaan tersebut tidak menyebabkan dualisme dalam penyidikan, justru akan terjalin kerjasama antara dua instansi dalam menangani suatu perkara.

Dalam pembahasan kebijakan penerapan hukum pidana dalam upaya menanggulangi tindak pidana di bidang perbankan akan dibahas bersama-sama mengenai: 1. penerapan ketentuan

²⁰David Pakasi, "Kejahatan Perbankan", Suara Pembaharuan, 20 Oktober 1990, h.2

sanksi pidana; 2. kebijakan penerapan sanksi di luar Undang-undang No.7 Thn.1992; 3. peranan Bank Indonesia dalam mencegah terjadinya tindak pidana di bidang perbankan.

1. Penerapan Ketentuan Sanksi Berdasarkan Undang-undang No.7 Thn.1992

Sistem sanksi yang terdapat dalam Pasal-pasal 46-51 Undang-undang No.7 Thn.1992 meliputi, sistem sanksi hukum pidana dan sistem sanksi hukum administratif. Khusus untuk penerapan jenis sanksi administratif yang berwenang untuk menjatuhkan jenis sanksi ini adalah Bank Indonesia, yang mana pembahasan lebih lanjut akan dikemukakan pada pembahasan peranan Bank Indonesia dalam upaya turut menanggulangi tindak pidana di bidang perbankan.

Mengingat undang-undang perbankan ini merupakan bagian dari perundang-undangan bidang ekonomi yang lebih banyak bersifat administratif, maka penjatuhan pidana berupa perampasan kemerdekaan (pidana penjara/kurungan) merupakan upaya terakhir/*ultimum remidium* yaitu diterapkan apabila sudah tidak ada lagi sanksi yang sesuai untuk itu. Sependapat dengan pandangan Muladi walaupun ada kecenderungan untuk lebih banyak menggunakan asas subsidairitas, yakni hukum pidana ditempatkan pada posisi sebagai *ultimum remidium* dalam menghadapi pelanggaran terhadap hukum ekonomi. Namun sebagai shock therapy dengan mengingat

kepentingan hukum yang lebih besar yang harus dilindungi hukum pidana dalam bidang ekonomi maka perlu mempertimbangkan untuk mendudukan hukum pidana sebagai sarana utama/*premium remidium* dengan dilakukan secara selektif dengan mempertimbangkan kondisi-kondisi obyektif dari perbuatan, hal-hal subyektif si pelaku, kerugian yang ditimbulkan serta pandangan masyarakat terhadap tindak pidana dan perangkat tujuan pidana yang lain.²¹

1.1. Penerapan jenis-jenis dan jumlah/lamanya pidana pokok

Pembahasan mengenai penerapan sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana di bidang perbankan akan selalu terkait dengan pertanyaan: sejauhmanakah efektifitas penjatuhan jenis-jenis pidana dan berapakah jumlah/ lamanya pidana yang sesuai dikenakan terhadap pelaku tindak pidana tersebut. Oleh karena penerapan hukum secara cermat kepada pelaku dapat berdampak pada keberhasilan dalam upaya penanggulangan dan sekaligus pencegahan dilakukannya tindak pidana.

Bertolak dari pemikiran yang lebih menitikberatkan perlindungan pada masyarakat maupun pada individu pelaku tindak pidana maka Undang-undang No.7 Thn.1992 masih mem-

²¹Muladi, "Fungsionalisasi Hukum Pidana di dalam Kejahatan Yang Dilakukan oleh Korporasi", Makalah Seminar Kejahatan Korporasi, FH-UNDIP, Semarang, 23-24 Nopember 1989, h.5.

pertahankan jenis-jenis sanksi pidana, yaitu pidana penjara, kurungan dan pidana denda, di samping sanksi administratif.

Undang-undang No.7 Thn.1992 merupakan undang-undang khusus walaupun tidak semua sistemnya diatur secara tersendiri, ada sistem lain yang masih mengacu pada sistem yang terdapat dalam KUHP seperti sistem minimum umum, sistem maksimum umum dan khusus, penerapan jenis-jenis pidana pokok dan lain-lain. Hal ini tentu saja dapat dibenarkan sepanjang hal-hal yang bersifat asas/prinsip tidak disimpangi, hal inilah yang merupakan keunggulan undang-undang yang bersifat khusus. Sebagai undang-undang khusus, Undang-undang No.7 Thn.1992 menggunakan sistem kumulatif dan kumulatif-alternatif dalam penerapan ancaman pidana.

Dalam rangka penerapan jenis-jenis sanksi pidana Undang-undang No.7 Thn.1992, pedoman pemberian pidana bagi hakim yaitu harus menerapkan sistem kumulatif dan sistem kumulatif-alternatif. Untuk penerapan sistem kumulatif, jenis pidana pokok yang diancamkan pada kejahatan, yaitu pidana penjara dan pidana denda diterapkan secara bersama-sama, sedangkan untuk sistem kumulatif-alternatif diterapkan terhadap pelanggaran, yaitu pidana kurungan dan/atau pidana denda. Artinya terhadap pelanggaran dapat dijatuhkan pidana kurungan bersama-sama pidana denda, atau dapat dipidana kurungan saja atau dipidana denda saja.

Untuk penerapan sistem kumulatif sebenarnya tidak berbeda dengan penerapan sistem tunggal, karena sifatnya yang mutlak yaitu mengandung suatu unsur keharusan untuk menerapkan ancaman pidana yang telah disediakan dalam undang-undang tersebut. Pada penerapan ancaman pidana pokok secara kumulatif mempunyai sifat imperatif dan kaku, oleh karena hakim tidak memiliki kebebasan dalam menentukan alternatif jenis-jenis pidana yang sesuai untuk pelaku dan harus menerapkan ketentuan yang ada.

Berbeda dengan penerapan sistem perumusan yang kumulatif-alternatif sebagaimana diatur dalam Pasal 48 ayat (2). Dalam menghadapi perumusan kumulatif-alternatif hakim masih mempunyai pilihan jenis-jenis pidana yang dapat ditetapkan terhadap pelakunya. Sesuai ketentuan Pasal 48 ayat (2), hakim mempunyai tiga alternatif dalam menjatuhkan pidana: pertama, hakim dapat menjatuhkan pidana secara kumulatif yaitu pidana kurungan bersama-sama dengan pidana denda, kedua, hakim dapat menjatuhkan pidana kurungan secara tunggal, dan ketiga, hakim dapat menjatuhkan pidana denda secara tunggal.

Dalam rangka menentukan bobot pidana, yaitu jumlah dan lamanya pidana berdasarkan Undang-undang No.7 Thn.1992, hakim mempunyai kebebasan dalam menjatuhkan jumlah/lamanya pidana asal tidak melebihi batas maksimum yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Berdasarkan Pasal-pasal 46-

51, ketentuan mengenai jumlah/lamanya pidana secara maksimum adalah sebagai berikut:

1. 1 (satu) tahun kurungan dan/atau denda 1 (satu) milyar rupiah,
2. 2 (dua) tahun penjara dan denda 2 (dua) milyar rupiah;
3. 3 (tiga) tahun penjara dan denda 3 (tiga) milyar rupiah;
4. 6 (enam) tahun dan denda paling banyak 6 (enam) milyar rupiah ;
5. 15 (limabelas) tahun dan denda paling banyak 10 (sepuluh) milyar rupiah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka hakim mempunyai kebebasan cukup besar dalam memutuskan pidananya karena yang dibatasi adalah jumlah maksimumnya, sedangkan untuk minimumnya tidak ditentukan dalam undang-undang tersebut. Oleh karena dalam masing-masing pasal yang ditentukan adalah maksimum pidananya, berarti Undang-undang No.7 Thn.1992 menganut sistem maksimum khusus.

Penetapan maksimum khusus untuk tiap-tiap tindak pidana biasanya dikenal dengan *sistem indefinite* atau sistem maksimum, yang menurut Colin Howard merupakan sistem tradisional dan cara terbaik untuk mendistribusikan kekuasaan pemidanaan lainnya di tingkat bawah, yang memiliki tiga keuntungan, yaitu:²²

²²Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Cet.I, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h.192-193.

- a. sistem ini menunjukkan tingkat keseriusan tindak pidana kepada badan-badan atau kekuasaan pemidanaan di tingkat bawah;
- b. memberikan fleksibilitas dan kebijaksanaan (diskresi) kepada kekuasaan-kekuasaan pemidanaan di tingkat bawah itu; dan
- c. melindungi kepentingan-kepentingan si pelanggar itu sendiri dengan menetapkan batas-batas kebebasan dari kekuasaan pemidanaan di tingkat bawah itu.

Oleh karena tidak diaturnya ketentuan tentang minimum khusus dalam Undang-undang No.7 Thn.1992, berarti untuk penerapan ketentuan minimumnya hakim harus mengacu pada pengaturan minimum umum yang diatur dalam KUHP, baik untuk minimum pidana penjara, kurungan ataupun denda.

Penerapan minimum umum pidana penjara berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (2) KUHP adalah: Pidana penjara selama waktu tertentu, paling pendek adalah satu hari,... Sedangkan untuk penerapan minimum umum untuk pidana kurungan diatur dalam Pasal 18 ayat (1) KUHP, yang berbunyi: Pidana kurungan paling sedikit satu hari,... Dan untuk penerapan pidana denda jumlah minimumnya diatur dalam Pasal 30 ayat (1) jo. Pasal I Undang-undang No.18/Prp/1960 yang berbunyi: Denda paling sedikit adalah duapuluh lima sen dikalikan 15 = Rp 375,-.

Memperhatikan jumlah/lamanya pidana penjara, kurungan dan pidana denda yang diancamkan dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 sebenarnya masih terdapat kelemahan dalam hal menerapkan rumusan pasal-pasal tersebut. Kelemahan yang nampak, yaitu tidak ditentukannya pedoman pemberian pidana

secara minimum khusus. Hakim hanya diberi pedoman pemberian pidana secara maksimum khusus saja. Hal ini menjadikan ruang gerak hakim sangat luas, karena hakim dapat saja menentukan jumlah pidana penjara, kurungan maupun pidana denda yang sangat rendah. Hal ini akan mengakibatkan disparitas yang menyolok pada penjatuhan pidana, karena hakim dapat menggunakan diskresi seluas-luasnya dalam menentukan jumlah/lamanya pidana terhadap pelaku tindak pidana.

Dalam memutus perkara tindak pidana di bidang perbankan, terutama pada saat menjatuhkan sanksi pidana penjara dan pidana denda atau pidana kurungan dan pidana denda hakim terbentur pada persoalan sejauhmana denda yang dijatuhkan itu dapat dibayar oleh pelaku, serta mekanisme pengawasannya pembayaran tersebut, bagaimana dengan penjualan aset perusahaannya bagaimana jikalau tidak dipenuhi pembayaran denda tersebut.

Dalam hal tidak adanya kepastian mengenai jumlah minimum denda yang harus dibayar, sampai berapa lama denda itu harus dibayar, instansi manakah yang mengelola pembayaran denda, upaya apa yang dapat dilakukan agar denda dapat dibayar. Semua pertanyaan ini hingga saat ini belum ada jawabannya, karena dalam praktek selama ini, setelah putusan dibacakan hukuman dijatuhkan, pengawasannya diabaikan begitu saja/kurang didukung sarana dan prasarana yang memadai dalam pelaksanaan pidananya. Kenyataan demikian

akan membuat semakin tidak efektifnya penerapan pidana denda karena harus berhadapan dengan pidana kurungan pengganti apabila denda tidak dibayar.

Penerapan pidana kurungan pengganti denda, biasanya selalu disertakan pada setiap putusan hakim. Dalam Pasal 30 ayat (6) KUHP ditentukan: "Kurungan pengganti denda sekali-kali tidak boleh lebih dari delapan bulan". Kenyataan demikian akan memungkinkan orang lebih memilih menjalani kurungan daripada harus membayar sejumlah denda yang nilainya cukup besar. Dengan dijalannya pidana kurungan pengganti berarti tidak perlu ada pembayaran denda, dengan demikian kerugian yang diderita oleh negara tidak dapat dibayar.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah seorang hakim senior pada Pengadilan Negeri Surabaya Bapak Andhika Widjaya, dikatakan bahwa tidak efektifnya pembayaran denda oleh pelaku memang terbentur dengan ketentuan tentang pidana kurungan pengganti denda. Di dalam praktek terdapat kecenderungan orang lebih suka memilih kurungan pengganti daripada harus membayar sejumlah denda yang nilainya sangat tinggi. Terhadap kenyataan demikian diakui merupakan persoalan yang memerlukan pemecahan, yaitu dibuatnya suatu peraturan yang memungkinkan efektifitas

penerapan pidana denda.²³

Sebenarnya ditetapkan pidana kurungan pengganti denda adalah sebagai upaya antisipatif seandainya denda tidak bisa dibayar oleh pelaku, namun kenyataan ini menjadikan penjatuhan pidana denda oleh hakim menjadi tidak efektif. Keadaan demikian tentu saja jauh dari tujuan penjatuhan pidana yang diharapkan dari pemidanaan tersebut. Dalam memutus tindak pidana di bidang perbankan sebenarnya pemidanaan tidak hanya ditujukan sebagai pembalasan, yaitu menghukum orang yang telah melakukan pelanggaran hukum, melainkan pula sebagai pemulihan keadaan yang ditimbulkan oleh perbuatan pelaku yang berupa dibayarkannya sejumlah denda sebagai akibat tindak pidana. Hal ini untuk menghindarkan kesan bahwa peradilan pidana hanya berhak memenjarakan saja, sehingga untuk urusan ganti kerugian adalah urusan peradilan perdata.

1.2 Penerapan pertanggungjawaban pidana

Kebijakan pertanggungjawaban pidana yang tertuang dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 akan terkait dengan berlakunya asas pertanggungjawaban pidana/ asas kesalahan dalam hukum pidana, yang menentukan bahwa pada prinsipnya seseorang sudah dapat dipidana apabila telah terbukti

²³Andhika Wijaya, Hakim Senior Pengadilan Negeri Surabaya, Wawancara Pribadi, pada tanggal 30 Juni 1997

melakukan tindak pidana dan ada kesalahan. Asas kesalahan ini merupakan salah satu asas fundamental dalam hukum pidana dan merupakan pasangan asas legalitas.

Bertolak pada prinsip keseimbangan itu pertanggungjawaban pidana didasarkan pada dua asas yang sangat fundamental, yaitu asas legalitas (yang merupakan asas kemasyarakatan) dan asas culpabilitas (yang merupakan asas kemanusiaan). Asas legalitas merupakan dasar patut dipidanya suatu perbuatan. Sedangkan asas kesalahan yang di dalamnya tidak hanya dibatasi pada perbuatan yang dilakukan dengan sengaja (dolus) melainkan juga pada perbuatan yang dilakukan dengan tidak sengaja atau lalai (culpos).

Pada pertanggungjawaban pidana berdasarkan kesalahan, pada prinsipnya seseorang sudah dapat dipidana apabila telah terbukti melakukan tindak pidana yang dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu memberikan kewenangan kepada hakim untuk menentukan jenis-jenis pidana dan jumlah/lamanya pidana.

Dalam penerapan kesalahan, Undang-undang No.7 Thn.1992 membedakan bentuk kesalahan yaitu kesengajaan dan kelalaian. Kalau perbuatan yang dilakukan terdapat unsur kesengajaan berarti ancaman pidananya lebih berat daripada sekedar karena lalai. Di samping itu undang-undang juga memberikan suatu konsekuensi kualifikasi yang berbeda terhadap bentuk kesalahan, hal ini yang nampak pada perumu-

san bunyi pasalnya (Pasal 50 Undang-undang No.7 Thn.1992), yang menyebutkan apabila pelaku dengan sengaja melakukan suatu tindak pidana, maka tindak pidana tersebut merupakan kejahatan sedangkan kalau tidak ada unsur kesengajaan/ ada kelalaian berarti merupakan pelanggaran. Sebagai konsekuensi pembedaan tersebut maka terhadap pelaku yang melakukan dengan sengaja, hakim dapat menerapkan ancaman pidana yang jauh lebih berat daripada karena lalai.

Mengenai bentuk kesalahan (lalai) dalam ketentuan Pasal 48 ayat (2) ditentukan:

- (2) Anggota Dewan Komisaris, direksi atau pegawai bank yang lalai dengan memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), di-ancam dengan pidana penjara paling lama 1(satu) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Berdasarkan perumusan di atas nampak bahwa pembentuk undang-undang telah memberikan pedoman pada hakim untuk menerapkan ancaman pidana yang lebih ringan, yaitu maksimum pidana kurungan satu tahun dan/atau denda satu milyar rupiah apabila dalam pemeriksaan di sidang pengadilan yang dapat dibuktikan bahwa pelaku tidak ada unsur kesengajaan pada saat melakukan tindak pidana. Penghargaan yang berbeda, yaitu penjatuhan pidana yang lebih berat maksimum pidana penjara limabelas tahun dan denda sepuluh milyar rupiah apabila dapat dibuktikan adanya unsur kesengajaan. Sebagai salah satu contoh perumusan Pasal 49 Undang-undang

No.7 Thn.1992 berbunyi:

Pasal 49

- (1) 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, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank.
 - c. Mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, atau 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, menghapus, atau menghilangkan catatan pembukuan tersebut;
- Diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah).

Dibedakannya bentuk kesalahan dalam kesengajaan dan kelalaian, sebenarnya didasarkan suatu pertimbangan tertentu, yang mana menurut penulis penjatuhan pidana yang adil, yaitu memperhatikan unsur subjektivitas pelaku dengan pemberian penghargaan yang berbeda bagi pelaku tindak pidana yang dalam melakukan perbuatannya.

Seperti diketahui masalah pertanggungjawaban pidana sangat terkait dengan pelaku/subjek tindak pidana, yaitu manusia sebagai pribadi dan badan hukum. Dalam hal pelakunya adalah manusia (orang) mungkin tidaklah bermasalah dengan berlakunya asas kesalahan dan bentuk-bentuk kesala-

han, yang berbeda halnya dengan pelakunya adalah badan hukum.

Mengenai badan hukum yang dapat menjadi pelaku tindak pidana di bidang perbankan, hal ini sesuai dengan bunyi ketentuan Pasal 46 ayat (2) "Dalam hal kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh badan hukum (yang berbentuk Perseroan Terbatas, perserikatan, Yayasan dan Koperasi), maka penuntutan terhadap badan-badan dimaksud dilakukan baik terhadap mereka yang memberi perintah melakukan perbuatan itu atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan itu atau terhadap kedua-duanya. Dari ketentuan pasal tersebut nampaknya sudah cukup jelas dalam hal pertanggungjawaban pidana oleh badan hukum, maka yang dapat dimintai pertanggungjawaban adalah: 1. mereka yang memberi perintah, 2. mereka yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan itu atau, 3. kedua-duanya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 46, berarti penjatuhan pidana dalam hal tindak pidana yang dilakukan oleh badan hukum, sistem yang diterapkan adalah pertanggungjawaban pada orang yang mewakili badan hukum tersebut.

Dalam ketentuan umum KUHP Indonesia masih dianut asas umum bahwa suatu tindak pidana hanya dapat dilakukan oleh manusia (*natuurlijke persoon*), sehingga fiksi badan hukum (*rechtspersoon*) tidak berlaku dalam KUHP. Kenyataan demikian dapat diartikan bahwa dalam sistem KUHP badan

hukum bukanlah subyek tindak pidana, sehingga tidak dapat dipertanggungjawabkan secara pidana. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 59 KUHP yang bunyi selengkapnya: "Dalam hal-hal di mana karena pelanggaran ditentukan pidana terhadap pengurus, anggota-anggota badan pengurus, atau komisaris-komisaris, maka pengurus, anggota badan pengurus atau komisaris yang ternyata tidak ikut campur melakukan pelanggaran tidak dipidana".

Seiring dengan tuntutan perkembangan jaman, telah ada beberapa perundang-undangan di luar KUHP yang menyimpang dari asas umum, untuk hal ini B. Mardjono mengutip pandangan A.Pohan yang menguraikan penyimpangan tersebut sebagai berikut:²⁴

- a. Korporasi diakui dapat melakukan tindak pidana. tetapi pertanggungjawaban pidana masih dibebankan pada pengurus korporasi;
- b. Sebagai variasi dari (a) pertanggungjawaban pidana dibebankan kepada "mereka yang memberikan perintah dan atau mereka yang bertindak sebagai pimpinan";
- c. Variasi yang lain lagi tetapi tetap belum melimpahkan pertanggungjawaban pidana kepada korporasi adalah dengan merumuskan lebih rinci mereka yang harus bertanggung jawab, yaitu pengurus badan hukum, sekutu aktif, pengurus yayasan, wakil atau kuasa di Indonesia dari perusahaan yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia, dan mereka yang sengaja memimpin perbuatan bersangkutan;
- d. Korporasi secara tegas diakui dapat menjadi pelaku dan dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana.

Memperhatikan pandangan di atas, maka ketentuan

²⁴B.Mardjono Reksodiputra, "Pertanggungjawaban Pidana Korporasi dalam Tindak Pidana Korporasi", Makalah Semunar Nasional Kejahatan Korporasi, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 23-24 Nopember 1989, h.6-7.

Pasal 46 di atas menganut sistem pertanggungjawaban yang terdapat pada poin b yaitu variasi pertanggungjawaban yang dibebankan pada mereka yang memberikan perintah dan atau mereka yang bertindak sebagai pimpinan.

Sebagai ilustrasi dalam memahami kebijakan penerapan hukum pidana dalam upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan, di bawah ini akan dikemukakan hasil penelitian terhadap putusan Pengadilan Negeri Surabaya mengenai tindak pidana perbankan yang melanggar ketentuan Undang-undang No.7 Thn.1992.

Selama kurun waktu 1992 hingga 1996, tidak banyak kasus pelanggaran ketentuan pidana yang terdapat dalam Undang-undang No.7 Thn.1992. Dalam penelitian hanya ditemukan satu putusan saja yang telah diputus oleh Pengadilan Negeri. Adapun kasus tersebut adalah Kasus PT Surya Sahabat Authorize Money Changer (PT SS AMC) sebagai pemiliknya adalah R. Soerodjo yang telah diputus sampai tingkat Mahkamah Agung.

Untuk menganalisis kasus tersebut, di bawah ini akan dikemukakan latar belakang kejadian secara garis besarnya yang disertai dasar pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap pelaku.

Duduk perkaranya:

Terdakwa R. Soerodjo, dalam kedudukannya selaku direktur dan/ komisaris dan/pemilik PT Authorize Money Changer (PT SS AMC) di Jl. Genteng Kali dan Jl. Kedungdoro Surabaya, baik bersama-sama/sendirian dan berserikat dengan Soepomo (selaku direktur PT SS AMC Genteng Kali dan Kedung Doro

Surabaya dan/ selaku komisaris PT BPR Mas Rodjo yang melarikan diri dan ataupun:

- Anthonius Hari Prasetyo, selaku komisaris PT BPR Pundi Santoso
- Gatot Soegiarto, selaku direktur I PT BPR Wijaya Kusuma Perdana dan Agoed Basori selaku direktur II PT BPR Wijaya Kusuma Perdana;
- Drs. A Ramdhan, selaku direktur PT BPR Besuki Dhana Niaga
- Zainal Arifin, selaku direktur PT Surya Mas Dhana
- Ny. Endang Suswati dan/ Soehartono masing-masing selaku direktur PT BPR Mas Rodjo
- Hafid Pramono, selaku direktur PT BPR Nata Artha Jaya
- Koeswandi dan/ Soetikno, S.H. selaku direktur PT BPR Surya Surabaya

(masing-masing sebagai tersangka dalam perkara lain)

Secara berturut-turut dan berlanjut pada hari-hari dan tanggal bulan Januari 1989 hingga tanggal 24 Maret atau sekitar waktu-waktu itu antara 1989 hingga tanggal 24 Maret 1992, bertempat di Jl. Genteng Kali NO.176 Surabaya dan di Jl. Kedungdoro No.36-46 Blok A3.4.5 Pertokoan RMI Surabaya atau tempat-tempat lain dalam wilayah hukum PN Surabaya, telah menjalankan usaha bank tanpa izin dari Menteri Keuangan, yaitu telah menarik uang dari masyarakat dan/ menyalurkan uang dari masyarakat kepada masyarakat kembali. Adapun cara-cara yang dilakukan untuk menarik dana masyarakat, yaitu: menentukan keuntungan/bunga yang menarik/tinggi, menawarkan hadiah yang menarik yang akan diundi kepada anggota masyarakat yang menyimpan/ menitipkan uangnya dalam jumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu dengan mencantumkan hal tersebut dalam iklan/brosur dan surat kabar.

Bahwa uang yang berhasil dihimpun melalui PT SS AMC Gentengkali dalam bentuk penerimaan simpanan yang berbentuk deposito berjumlah kurang lebih Rp 20.686.558.060,- dengan 3609 penyeter, dan dalam bentuk tabungan berjumlah kurang lebih Rp 1.036.630.317 dengan 223 penyeter

Uang yang berhasil dihimpun melalui PT SS AMC Kedungdoro, dalam bentuk deposito berjumlah lebih kurang Rp 6.672.134.625 dengan 1333 penyeter; dalam bentuk tabungan sejumlah kurang lebih Rp 247.177.883 dengan 105 penyeter,

Disamping menghimpun dana juga menyalurkan dana melalui PT SS AMC Gentengkali sebesar Rp 14.000.000,- kepada 8 orang; melalui PT SS AMC Kedungdoro menyalurkan kredit sejumlah Rp 3.750.000,- kepada 3 orang.

Ketentuan yang telah dilanggar:

1. Pasal 38 Undang-undang No.14 Thn.1967 Jo.Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo. Pasal 64 ayat (1) KUHP jo. Pasal 1

- ayat (2) KUHP;
2. Pasal 46 Undang-undang No.7 Thn.1992 jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo. Pasal 64 ayat (1);
 3. Pasal 378 KUHP jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo. Pasal 64 ayat (1) KUHP.

Putusan hakim:

- Menyatakan terdakwa R. Soerodjo terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan kejahatan:
 1. turut serta menghimpun dana dari masyarakat tanpa ijin Menteri Keuangan
 2. turut serta melakukan penipuan
- mengadili terdakwa dengan pidana penjara selama 11 tahun dan denda sebanyak 10 milyar dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar harus diganti dengan pidana kurungan selama 6 bulan.
- menetapkan masa penahanan yang telah dijalani terdakwa dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan
- menetapkan terdakwa tetap ditahan
- Membebaskan biaya perkara dalam tingkat kasasi kepada terdakwa sebesar Rp 2.500,-

Hal menarik dari putusan Mahkamah Agung terhadap terdakwa Soerodjo ini adalah mengenai ketentuan hukum yang telah dilanggar, yaitu disamping ketentuan undang-undang perbankan, yaitu Pasal 46 Undang-undang NO.7 Thn.1996, juga ketentuan Pasal 378 KUHP sehingga vonis yang dijatuhkan yaitu pidana penjara 11 tahun dan denda sebesar 10 milyar rupiah. Dilihat dari vonis tersebut, pidana yang dijatuhkan tidaklah main-main, yaitu penjara selama 11 tahun dengan denda maksimum 10 milyar rupiah, serta kurungan pengganti selama 6 bulan apabila denda tidak dibayar.

Ditetapkannya pidana kurungan pengganti denda selama 6 bulan juga dibandingkan dengan nilai denda maksimum yang dijatuhkan, menurut penulis rasanya kurang adil perbandingannya. Hal ini dapat menimbulkan kecenderungan dipilihnya untuk menjalani pidana kurungan pengganti daripada harus

membayar sejumlah denda yang nilainya luar biasa besarnya.

Dalam menghadapi Undang-undang No.7 Thn.1992 tentang Perbankan, hakim perlu memiliki wawasan yang luas dan kemampuan yang tinggi untuk menerapkan ketentuan tersebut dalam kasus, mengingat teknologi di bidang perbankan mengalami perkembangan yang sangat pesat sehingga perlu didukung dengan kemampuan yang sesuai dengan perkembangan teknologi tersebut.

2. Penerapan sanksi Pidana Berdasarkan Ketentuan di Luar Undang-undang No.7 Thn.1992

Mengenai penerapan ketentuan pidana di luar Undang-undang No.7 Thn.1992 untuk tindak pidana di bidang perbankan akan diajukan ketentuan umum yang terdapat dalam KUHP dan ketentuan khusus yang diatur dalam Undang-undang No.3 Thn.1971. Alasan diajukannya kedua ketentuan tersebut karena kedua ketentuan tersebut sangat sering diancamkan terhadap tindak pidana perbankan. Apabila menyangkut pelanggaran yang tidak diatur dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 maka ketentuan yang terdapat dalam KUHP lah yang dapat diterapkan, sedangkan dalam kapasitas pelaku sebagai pegawai negeri dengan kerugian yang diderita oleh perbankan, maka terhadap pelakunya akan diterapkan ketentuan Undang-undang No.3 Thn.1971.

Apabila diperhatikan lebih lanjut pengenaan keten-

tuan pidana yang ada dalam Pasal 46-51 Undang-undang No.7 Thn. 1992 lebih banyak ditujukan pada pihak pengelola bank, yang dalam hal ini meliputi anggota dewan komisaris, direksi, pegawai bank dan pihak terafiliasi.

Bagaimana dengan pihak di luar pengelola bank yang melakukan perbuatan yang dapat merugikan atau mengganggu aktivitas suatu bank, apakah mereka bebas dari tuntutan hukum sementara perbuatan tersebut tidak ada pengaturannya dalam Undang-undang No.7 Thn.1992. Terhadap mereka yang melakukan perbuatan yang dapat mengganggu aktivitas suatu bank dan bahkan merugikan bank tetap saja dapat diproses secara hukum berdasarkan ketentuan yang diatur baik dalam Undang-undang No.3 Thn.1971 maupun berdasarkan KUHP.

Terhadap para pengelola bank khususnya bank pemerintah, apabila terbukti melakukan perbuatan yang dapat merugikan bank yang dikelolanya, maka terhadap mereka ini dapat dijaring berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang No.3 Thn.1971 tentang korupsi.

Mengenai rumusan perbuatan korupsi diatur dalam Pasal 1 sub 1 dan sub 2, ancaman pidana yang dapat dijatuhkan terhadap pelaku yang memenuhi rumusan ketentuan tersebut didasarkan ketentuan Pasal 28, yaitu dapat diancam dengan pidana pokok, yang berupa pidana penjara maksimal seumur hidup atau 20 tahun dan/ atau denda maksimum 30 juta rupiah yang dapat disertai dengan pidana tambahan berupa

perampasan barang-barang termasuk perusahaan terhukum dan pembayaran uang pengganti. Ancaman pidana yang dikenakan sifatnya kumulatif-alternatif, maksudnya terhadap pelakunya dapat diancam pidana penjara dan denda atau dapat diancam dengan pidana penjara saja atau pidana denda saja.

Terhadap pengelola bank swasta, ketentuan yang dapat dikenakan apabila tidak terbukti melakukan pelanggaran Undang-undang No.7 Thn.1992 hanyalah KUHP. Adapun ketentuan yang dapat diterapkan terhadap mereka adalah ketentuan yang diatur dalam Pasal-pasal 263 ayat (1,2); 264 ayat (1,2); 266 ayat(1,2); 374; 378 KUHP, yang mana ancaman pidana maksimum yang dapat dikenakan secara tunggal berkisar antara 4 - 8 tahun. Sedangkan untuk pelanggaran Pasal 372, disamping dikenakan pidana penjara maksimum 4 tahun, dapat dialternatifkan dengan denda sebesar 900.- (sembilan ratus rupiah). Contoh kasus yang pernah dialami oleh perbankan Indonesia, yaitu transfer dana tidak sah. Dana milik Bank BNI New York Agency telah ditransfer secara tidak sah oleh pelaku Seno Adji dan Rudy Demy ke pada City Bank melalui transfer electronic payment yaitu pada 31 Desember 1986, mereka menstransfer ke beberapa bank di luar Amerika Serikat yaitu ke beberapa bank di Panama. Mahkamah Agung RI dalam putusannya terhadap kasus ini, yaitu No.1852K/Pid/1983 tanggal 21 Desember 1988 menghukum terdakwa dengan pidana penjara selama dua tahun. Kasus ini merupakan tindak

pidana dengan menggunakan kelemahan perangkat sistem komputer perbankan yang merupakan pencurian dengan memanfaatkan kemajuan teknologi yang dipakai di dunia perbankan.²⁵

Demikian pula apabila terjadi tindak pidana yang dilakukan oleh seseorang (nasabah) terhadap suatu lembaga perbankan ketentuan yang dapat dikenakan bukan ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 tetapi ketentuan yang terdapat dalam KUHP.

Bagi orang di luar pengelola bank yang dapat dikenai ketentuan pidana yang tersebut dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 hanyalah mereka yang melakukan perbuatan sebagaimana diatur dalam Pasal 47 ayat (1), yakni mereka yang sengaja, memaksa bank atau pihak terafiliasi lainnya memberikan keterangan keadaan keuangan dan hal-hal lain nasabahnya yang wajib dirahasiakannya. Orang luar selain mereka yang disebut dalam Pasal 47 ayat (1) tidak dapat dikenai ketentuan pidana sebagaimana yang tersebut dalam Undang-undang No.7 Thn.1992.

Sebagai ilustrasi akan dikemukakan secara garis besar putusan Pengadilan Negeri mengenai kasus korupsi yang dilakukan oleh salah seorang Pegawai BRI Cabang Rajawali Surabaya Agus Muclas Hudaya (36 thn) sehubungan dengan tindak pidana yang dilakukannya berkaitan dengan perbankan.

²⁵ Muhammad Djumhana, *Bahasa Bank*, 2001, h.37.

Duduk perkaranya:

Terdakwa Agus Muclas Hudaya, dalam kedudukannya sebagai pegawai negeri pada Bank BRI Surabaya Cabang Jl. Pahlawan, telah melakukan tindak pidana dengan cara merekayasa data-data untuk pengisian nota kredit dan memalsu tanda tangan pejabat yang berwenang yang tertera pada nota kredit tersebut.

Perbuatan terdakwa merubah kalah kliring yang terdapat pada body telex pada tanggal 10 Oktober 1995 dan tanggal 13 Oktober 1995 dari nilai Rp 418.368.202,06 menjadi 318.368.202,06 (tanggal 10 Oktober); dan Rp 4.369.497.920. diubah menjadi Rp 3.369.497.920,- (tanggal 13 Oktober), perbuatan tersebut merupakan perbuatan memalsu surat, oleh karena body telex adalah peruntukan arsip kantor. Selanjutnya terdakwa mentransfer selisih nilai tersebut ke rekening adik iparnya pada bank swasta.

Bahwa unsur-unsur melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri dengan/ atau orang lain secara sah terbukti, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan/atau perekonomian negara.

Menurut Penjelasan Pasal 1 sub 1 a UU No. 3 Thn.1971 keuangan yang dimaksud dalam undang-undang tersebut, meliputi juga keuangan daerah atau suatu badan/badan hukum yang mempergunakan modal atau kelonggaran-kelonggaran dari negara/masyarakat untuk keperluan sosial pamanusiaan dan lain-lain.

Bank BRI adalah badan hukum yaitu perseroan terbatas (PT BRI) seluruh saham-sahamnya dimiliki oleh pemerintah RI, dan BRI tersebut sejak semula pada saat pendiriannya kekayaannya adalah berasal dari negara;

Dengan demikian terdakwa telah terbukti merugikan keuangan negara sebesar satu milyar seratus juta rupiah.

Semua unsur-unsur delik sebagaimana dimaksud Pasal 1 sub 1 a UU No.3 Thn.1971 telah terpenuhi.

Selama persidangan tidak terbukti adanya hal-hal yang dapat melepaskan terdakwa dari tanggungjawab pidana maka secara hukum dan keyakinan hakim terdakwa tersebut seharusnya dinyatakan bersalah dan seharusnya pula dijatuhi pidana.

Selain dijatuhi pidana badan sesuai dengan Pasal 28 UU No.3 Thn.1971, terdakwa seharusnya dijatuhi pula pidana denda menurut Pasal 34 c UU No.3 Thn.1971, seharusnya juga membayar uang pengganti,

Barang bukti berupa uang tunai sebesar 399.000.000,- 1 mobil Honda Maestro No.Pol B-1520-KV Thn.1993 warna merah; 1 mobil Toyota Starlet No.Pol B-1745-CK thn.1994 warna merah dan 2 buah hand phone, barang-barang tersebut seharusnya dikembalikan pada BRI Jl. Pahlawan Surabaya, sedangkan surat-surat seharusnya tetap terlampir dalam berkas perkara.

Ketentuan yang telah dilanggar:

Pasal 1 ayat (1) sub a jo. Pasal 28 jo. Pasal 34c UU NO.3 Thn.1971 jo. Pasal 55 (1) ke 1 jo. Pasal 64 KUHP bertalian dengan pasal-pasal yang bersangkutan dalam Bab XVI KUHP

Putusan Hakim:

- Menyatakan terdakwa Agus Muclas Hudaya terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana kejahatan korupsi yang dilaksanakan secara berulang kali sebagai perbuatan berlanjut;
- Menghukum karenanya, terdakwa dengan hukuman Penjara selama tujuh tahun dan denda Rp 2.000.000,- subsidair 2 bulan kurungan, dan harus membayar uang pengganti sebesar 300 juta rupiah.

Putusan di atas menunjukkan bahwa terhadap tindak pidana di bidang perbankan juga dapat dijatuhkan ketentuan Undang-undang Korupsi, apabila pelakunya dalam kedudukannya sebagai pegawai negeri.

3. Peranan Bank Indonesia Dalam Mencegah Terjadinya Tindak Pidana Di Bidang Perbankan Menurut Undang-undang No.7 Thn.1992

Seperti diketahui bahwa pengelolaan lembaga perbankan membutuhkan sikap kehati-hatian dan harus memenuhi aturan main sebagaimana telah ditetapkan dalam ketentuan undang-undang Undang-undang No.7 Thn.1992. Terjadinya tindak pidana di bidang perbankan pada mulanya merupakan pelanggaran yang bersifat administratif, namun demikian apabila terhadap pelanggaran tersebut tidak diberikan sanksi yang tegas terhadap pelakunya maka tidak mustahil nantinya pelanggaran yang bersifat administratif akan menjadi suatu tindak pidana. Oleh karena itu peranan Bank

Indonesia sebagai bank sentral yang mempunyai fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap lembaga perbankan di Indonesia sangat penting dalam turut serta mencegah atau menanggulangi timbulnya tindak pidana di bidang perbankan.

Perlunya dikemukakan peranan bank Indonesia dalam upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan di sini dimaksudkan bahwa keberadaan lembaga ini sangat penting berkaitan dengan diundangkannya Undang-undang No.7 Thn.1992 tentang Perbankan. Peran penting yang dimiliki Bank Indonesia oleh karena Bank Indonesia selaku otoritas moneter yang merupakan lembaga pembina dan pengawas perbankan yang ada di Indonesia. Hanya Bank Indonesia yang mempunyai informasi-informasi disekitar pelanggaran yang dilakukan oleh bank-bank. Oleh karenanya dalam rangka penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang perbankan, informasi yang diberikan Bank Indonesia sangat membantu tugas penyidik dalam mengungkap terjadinya tindak pidana.

Seperti diketahui sampai saat ini belum ada penyidik pegawai negeri di lingkungan BI, sehingga kewenangan melakukan penyidikan ada di tangan Polri. Sebenarnya untuk memperlancar proses penyidikan apabila diduga ada tindak pidana di bidang perbankan, perlu dibentuk PPNS di lingkungan BI. Karena hanya pihak BI sendiri yang lebih memahami mekanisme penanganan perkara yang terjadi dalam bidang

perbankan. Dengan belum dibentuknya PPNS di lingkungan BI sangat dirasakan banyak terjadi kendala dalam mengungkap telah terjadinya suatu peristiwa pidana di bidang perbankan.

Bank Indonesia merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-undang No.13 Thn.1968 tentang Bank Sentral yang merupakan pengganti Undang-undang No.11 Thn.1953 tentang Pokok Bank Indonesia. Bank Indonesia memegang fungsi bank sentral mempunyai tugas-tugas, mengatur nilai satuan mata uang Indonesia, menyelenggarakan peredaran mata uang dengan memiliki hak monopoli dan memajukan perkembangan yang sehat bagi urusan kredit dan perbankan serta melakukan pengawasan.

Upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan tidak dapat dilepaskan dari peran Bank Indonesia sebagai otoritas moneter dalam melakukan pembinaan dan pengawasan bank-bank di Indonesia. Upaya penanggulangan itu sendiri dapat dilihat dari sudut preventif dan represif.

a. Upaya penanggulangan dilihat dari sudut preventif

Dari sudut preventif, berarti upaya pencegahan sebelum terjadinya tindak pidana. Upaya ini dapat dilakukan melalui pengawasan kegiatan perbankan yang dapat dilakukan baik secara intern maupun ekstern. Secara intern pengawasan dapat dilakukan oleh dewan komisaris/ pengurus bank dan

satuan pengawas intern masing-masing bank. Sedangkan pengawasan secara ekstern dilakukan oleh Bank Indonesia, Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan Pembangunan dan akuntan publik sesuai dengan jenis bank dan lembaga keuangan bukan bank yang diawasi.

Pengawasan ekstern oleh Bank Indonesia terhadap suatu bank dapat berupa prudential banking provision yang mengusahakan agar bank tetap sehat serta monetary supervision yang mengusahakan agar kegiatan bank sejalan dengan dan dapat menunjang kebijaksanaan ekonomi dan moneter pemerintah. Berdasarkan hasil temuan pengawasan terhadap bank-bank, maka akan dilakukan pengkajian guna menentukan apakah kasus yang ditemukan itu merupakan pelanggaran administrasi atau kasus tindak pidana maupun kasus perdata.

b. Upaya Penanggulangan dilihat dari sudut Represif

Dilihat dari sudut represif, hal ini berarti menjatuhkan suatu sanksi atau tindakan sehubungan terjadinya suatu pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan, baik oleh bank maupun pihak terafiliasi.

Apabila dari hasil temuan menunjukkan terjadinya pelanggaran hukum pidana, maka penyelesaiannya dilakukan melalui proses peradilan pidana. Jika yang ditemukan merupakan kasus perdata, maka bank yang dirugikan dapat mengajukan gugatan perkara perdata kepada pengadilan, apabila

yang dirugikan adalah bank pemerintah/ yang mendapat bantuan dari pemerintah, maka gugatan perdatanya dapat melalui kejaksaan (Undang-undang No.5 Thn.1991).

Apabila dari hasil temuan menunjukkan terjadinya pelanggaran administrasi, maka Bank Indonesia dapat menjatuhkan sanksi administratif yang pelaksanaannya berdasarkan kewenangan yang terdapat dalam Pasal 52 dan 53 Undang-undang No.7 Thn 1992. Sanksi administratif ini ditujukan pada pihak-pihak:

- Bank yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini atau menyampaikan pertimbangan kepada Menteri Keuangan untuk mencabut ijin usaha bank yang bersangkutan.
- Pihak terafiliasi yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini atau menyampaikan pertimbangan kepada instansi yang berwenang untuk mencabut ijin usaha bank yang bersangkutan.

Untuk penerapan jenis sanksi administratif yang ditujukan pada bank meliputi:

- a. denda ;
- b. penyampaian tegoran-tegoran tertulis ;
- c. penurunan tingkat kesehatan bank;
- d. larangan untuk turut serta dalam kliring;
- e. pembekuan kegiatan usaha, baik untuk keseluruhan atau beberapa cabang;

f. pencabutan izin usaha.

Selanjutnya penerapan sanksi administratif yang ditujukan pada pihak terafiliasi dapat berupa:

- a. denda, yaitu kewajiban untuk membayar sejumlah uang tertentu sebagai akibat tidak dipenuhinya ketentuan dalam undang-undang ini ;
- b. penyampaian tegoran-tegoran tertulis ;
- c. larangan untuk menjalankan fungsi sebagai direksi atau komisaris bank;
- d. larangan untuk memberikan jasanya kepada perbankan;
- e. penyampaian usul kepada instansi yang berwenang untuk mencabut atau membatalkan izin usaha sebagai pemberi jasa bagi bank (antara lain terhadap konsultan, konsultan hukum, akuntan publik, penilai)

Dari bunyi ketentuan diatas terlihat bahwa jenis jenis sanksi administratif ini dapat diterapkan bersama-sama antara sanksi administratif yang satu dan yang lain, atau diterapkan secara sendiri-sendiri.

Dalam persoalan ini sebenarnya timbul pertanyaan, karena adanya kemungkinan untuk pelanggaran seseorang dijatuhi pidana denda namun secara administratif ia juga dijatuhi denda, bagaimanakah pelaksanaannya.

Berdasarkan perumusan sanksi administratif di atas, berarti Undang-undang No.7 Thn.1992 menganut sistem perumusan sanksi administratif secara alternatif maupun secara

kumulatif. Artinya untuk sanksi administratif dapat dijatuhkan secara alternatif dari jenis-jenis sanksi administratif yang ditetapkan, namun juga dapat dikenakan secara kumulatif.

Dari perumusan ketentuan Pasal 52 dan 53 di atas, juga tidak menutup kemungkinan untuk sanksi administratif dijatuhkan bersama-sama dengan sanksi pidana.

Seperti diketahui bahwa akhir-akhir ini banyak bank-bank bermasalah, sehingga kebijakan pemerintah melalui Menteri Keuangan telah mengeluarkan peraturan untuk melikuidasi 16 bank yang bermasalah pada tanggal 1 Nopember 1997. Dan pada bulan Januari 1998 ialah mengeluarkan Keppres No.27 Thn.1998 tentang BPPN (Badan Penyehatan Perbankan Nasional), yang dalam pemantauan BPPN telah direkomendasi sejumlah bank yang dinyatakan tidak sehat dan harus didampingi manajemennya oleh pemerintah. Hal mana telah mengeluarkan keputusan yang berupa kebijaksanaan untuk membekukan operasional 7 bank dan mendampingi manajemen 7 bank.

Berdasarkan ketentuan Pasal 37 Undang-undang No.7 Thn.1992 disebutkan:

- (1) Apabila menurut penilaian Bank Indonesia suatu bank diperkirakan mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, Bank Indonesia memberitahukan hal tersebut pada Menteri;
- (2) Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka Bank Indonesia dapat:
 - a. melakukan tindakan agar:
 1. pemegang saham menambah modal;
 2. pemegang saham mengganti dewan komisaris dan/atau

- direksi bank;
 - 3. bank menghapus-bukukan kredit yang macet, dan memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya;
 - 4. bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain;
 - 5. bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban;
 - b. mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Apabila menurut penilaian Bank Indonesia:
 - a. keadaan suatu bank membahayakan sistem perbankan; atau
 - b. tindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dihadapi bank; Bank Indonesia mengusulkan kepada Menteri untuk mencabut izin usaha bank tersebut.
- (4) Berdasar usul Bank Indonesia sebagaimana dimaksud ayat (3) Menteri mencabut izin usaha bank yang bersangkutan dan memerintahkan direksi untuk melikuidasi bank tersebut.
- (5) Dalam hal direksi tidak melikuidasi bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), Menteri setelah mendengar pertimbangan bank Indonesia meminta kepada Pengadilan untuk melikuidasi bank yang bersangkutan.

Sebagai penyimpan dana pada suatu bank masyarakat tentu mempertanyakan mengenai bentuk perlindungan hukum yang diberikan kepadanya sehubungan dengan adanya bank bank bermasalah yang dapat merugikan uang yang disimpan di dalamnya apabila bank dicabut ijin usahanya dan bahkan sampai dilikuidasi.

Timbulnya masalah perlindungan hukum bagi para nasabah bank dalam kaitannya dengan fungsi bank sebagai lembaga intermediasi antara penyimpan dana dan nasabah debitor bank yang menggunakan dana masyarakat itu. Timbulnya permasalahan itu dikarenakan bank bekerja dengan menggunakan dana yang sebagian besar berasal dari nasabah

penyimpan dana.

Berbicara mengenai perlindungan hukum bagi para nasabah penyimpan dana di bank apabila terjadi suatu tindak kejahatan yang dapat mengganggu keadaan dananya di bank, ketentuan Undang-undang No.7 Thn.1992 khususnya dalam Pasal-pasal 46 - 51 telah memberikan ketentuannya, yang berupa sanksi pidana dan administratif yang dapat diterapkan kepada pengelolanya. Namun demikian masih ada sanksi perdata yang dapat diputus oleh pengadilan dalam hal terjadinya pelanggaran oleh pengelolanya.

Di samping penerapan sanksi administratif yang terdapat dalam Undang-undang No.7 Thn.1992, juga ada sanksi administratif lain yang ditetapkan oleh Bank Indonesia Misalnya mereka dapat dimasukkan dalam Daftar Orang-orang tercela (DOT), sedangkan kepada banknya, juga dapat dijatuhi sanksi administratif oleh Bank Indonesia dalam hal tidak dipenuhinya kewajiban yang harus dilaksanakan oleh bank itu. Dapat dijatuhkannya sanksi administratif oleh Bank Indonesia kepada bank yang tidak memenuhi kewajibannya itu ditentukan oleh Pasal 52 Undang-undang No.7 Thn.1992.

Persoalan perbankan yang terjadi akhir-akhir ini memang sangat terkait dengan kebijaksanaan pendirian bank-bank yang marak di tahun 1988, di mana banyak berdiri bank-bank karena modal disetor yang sangat rendah, yaitu 150 milyar rupiah. Hal tersebut ternyata berdampak pada timbul-

nya persoalan yang bertubi-tubi di dunia perbankan, hingga diakhir 1997, sekitar Nopember 1997 dikeluarkan kebijaksanaan melikuidasi 16 bank dan disusul kebijaksanaan membekukan operasi 7 bank yang dinilai sakit dan 7 bank ditempatkan di bawah pengawasan BPPN (Badan Penyehatan Perbankan Nasional) yang mana dengan 500 orang anggota bertugas membenahi perbankan nasional yang mengalami kesulitan pendanaan. Di samping itu kebijakan tentang modal minimal yang harus disetor juga diperbaiki menjadi 2 (dua) trilyun rupiah.

Dalam kondisi perbankan nasional seperti sekarang ini tidak mustahil yang paling terkena dampaknya adalah para nasabah penyimpan dana, bagaimanapun kebijaksanaan pemerintah di bidang perbankan yang dikeluarkan akhir-akhir ini telah menimbulkan kepanikan pada para nasabah deposan maupun penabung dan menimbulkan keresahan pada banyak orang. Dan yang paling parah, masyarakat tidak lagi percaya terhadap lembaga perbankan. Kondisi demikian ini tentu saja tidak menguntungkan perekonomian nasional yang berdampak pada merosotnya nilai mata uang. Untuk itu perlu dilakukan pengaturan yang memadai terhadap lembaga perbankan, perlu dilakukan pembatasan jumlah bank-bank yang beroperasi. Khususnya terhadap Bank Indonesia perlu diadakan peraturan mengenai kemandiriannya agar tidak dapat dipengaruhi oleh pemerintah dalam menentukan policynya.

C. Kendala-kendala (Faktor Penghambat) Yang Dapat Mempengaruhi Pelaksanaan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Di Bidang Perbankan

Setelah membicarakan mengenai kebijakan legislatif maupun kebijakan penerapan hukum pidana dalam upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan, hal yang tidak kalah pentingnya adalah mengetahui kendala-kendala yang terjadi dalam rangka penanggulangan tindak pidana tersebut. Dengan mengetahui kendala/faktor penghambat ini diharapkan akan diperoleh masukan yang bermanfaat sebagai upaya pemecahannya.

Seperti diketahui bahwa hukum itu merupakan suatu sistem yang selalu bergerak mengikuti perkembangan masyarakatnya. Sejalan dengan itu dalam mengkaji mengenai kendala ini pembahasan akan dikaitkan dengan sistem hukum sebagai sesuatu yang dinamis, yang didalamnya terdiri dari aspek-aspek struktur, substansi maupun budaya hukum.

Secara garis besar faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan adalah sebagai berikut: faktor substansi peraturan perundang-undangan; faktor struktur yang tercermin dari sikap aparat penegak hukum dan para profesional di bidang perbankan; serta faktor budaya hukum, yang berkaitan dengan pola perilaku masyarakatnya.

1. Faktor materi/substansi Peraturan perundang-undangan di bidang perbankan.

Sejak diberlakukannya kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah di bidang moneter dan perbankan seperti deregulasi Juni 1983 dan Pakto 27 tahun 1988 telah terjadi kemudahan-kemudahan yang dapat dimanfaatkan oleh lembaga perbankan. Sejak deregulasi Pakto 1988 di Indonesia telah lahir 241 bank dan kini berkurang menjadi 237 bank.²⁶ Untuk jumlah bank tersebut dapat dikatakan terlalu banyak. Sehubungan dengan hal tersebut, pengaruh konkret bagi masyarakat berupa:

- a. Bank-bank baru bermunculan, sementara bank-bank yang telah ada melakukan ekspansi dengan membuka kantor-kantor cabangnya di berbagai daerah yang potensial.
- b. Ditawarkannya berbagai produk perbankan baik dalam bentuk deposito maupun jenis tabungan dengan menawarkan hadiah-hadiah yang menggiurkan agar dana masyarakat terserap banyak serta memberikan suku bunga tinggi pada deposito.
- c. Berbagai kemudahan diberikan dalam rangka menarik sebanyak-banyaknya calon debitur, antara lain dengan cara menyederhanakan prosedur dan persyaratan dalam hal memperoleh kredit.

²⁶ Jawa Pos, 22 September 1997, h.1.

Dalam pertumbuhan ekonomi yang sangat cepat dan dinamik, Undang-undang No. 7 Thn. 1992 sudah dirasakan kurang memadai, karena itu ada suara-suara yang menghen-
daki adanya perubahan dan kelengkapannya.²⁷

Persaingan yang ketat antar bank untuk mendorong sebanyak mungkin masyarakat memanfaatkan jasa perbankan ternyata telah membuka celah-celah baru dalam segi pengamanan dan memberi peluang bagi para pelaku tindak pidana di bidang perbankan. Dibentuknya Undang-undang No.7 Thn.1992, yang didalamnya mengandung ketentuan tentang sanksi telah menimbulkan harapan bahwa semua persoalan yang berkaitan dengan kegiatan bank dapat diselesaikan melalui jalur hukum. Namun kenyataan tidak demikian, masih saja ada kekurangan-kekurangan dalam ketentuan tersebut yang membutuhkan penyempurnaan dalam pelaksanaannya. Kekurangan tersebut nampak masih belum dibentuknya peraturan pelaksanaan sebagaimana yang diamanatkan undang-undang tersebut, yang antara lain:

Belum dibentuknya peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan rahasia bank yang mengatur tentang batasan pengertian rahasia bank, dan siapa-siapa yang berwenang membuka rahasia bank bila ada permintaan dari Menteri Keuangan, yang tersangkut dalam rahasia bank termasuk

²⁷Todung Mulya Lubis, "Urgensi Pembaharuan Hukum Ekonomi", Jawa Pos, 26 Juli 1997, h.4.

pula pihak terafiliasi. Bagaimana apabila pihak terafiliasi itu pensiun. Siapa yang dilindungi dengan adanya ketentuan rahasia bank, apakah mereka yang beritikad baik ataukah semuanya tanpa memandang itikadnya.

Belum diaturnya mengenai keharusan bank menyediakan informasi (Pasal 29 ayat 5), oleh karena dalam penjelasan pasal tersebut, sangat sempit keharusan bagi bank untuk menyediakan informasi kepada nasabahnya, karena informasi yang diberikan hanya untuk pelayanan bank yang bertindak sebagai perantara dalam melakukan penempatan dana, atau membeli/menjual surat berharga untuk kepentingan dan atas perintah nasabahnya saja. Keadaan tersebut kurang memberikan penghargaan nasabah sebagai konsumen perbankan.

Belum diaturnya mengenai asuransi deposito yang dapat menjamin keamanan dana nasabah apabila terjadi kebangkrutan bank.

Masih terdapat jenis tindak pidana yang belum tertampung dalam perundang-undangan perbankan, khususnya yang menyangkut penyalahgunaan komputer dan penggunaan teknologi elektronika yang berkaitan dengan jasa-jasa perbankan.

2. Faktor Struktur Hukum, yang Tercermin Dalam Sikap Aparat Penegak Hukum Dan Para Profesional Di Bidang Perbankan

Kurang profesionalnya sumber daya manusia, baik aparat penegak hukumnya maupun pihak pengelola perbankan, antara lain dapat menjadi faktor penghambat upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan.

Dalam penanganan tindak pidana di bidang perbankan oleh kepolisian sebagai aparat penyidik masih belum memiliki kemampuan yang memadai sehingga akan menghadapi kesulitan dalam memperoleh bukti-bukti. Hal ini disebabkan karena keterbatasan kemampuan dalam masalah perbankan, di samping itu jenis kejahatan ini termasuk jenis kejahatan di bidang perekonomian yang cukup rumit penanganannya. Untuk itu sangat dibutuhkan aparat penyidik yang profesional dengan tingkat pendidikan yang memadai.

Sejalan dengan hal tersebut dalam sebuah seminar nasional seperti diungkapkan oleh T. Mulya Lubis yang kurang sependapat dengan keterlibatan atau turut campur tangan aparat kepolisian yang terlalu besar dalam masalah perbankan. Menurut Beliau campur tangan yang terlalu besar aparat kepolisian akan dapat merusak sendi-sendi kehidupan perbankan dan justru tidak akan mampu menyelesaikan masalah. Oleh karenanya keterlibatan aparat kepolisian diharapkan benar-benar profesional dan pro-

porsional.²⁸ Pernyataan serupa juga dikemukakan oleh pimpinan salah satu cabang Bank Rakyat Indonesia di Surabaya, Heru Pramono dalam suatu wawancara.²⁹ Menurutnya dikatakan bahwa dalam rangka menjalankan bisnis perbankan selalu berhadapan dengan risiko untung rugi, oleh karena persaingan yang ketat antar bank akhir-akhir ini menjadikan bank-bank berlomba-lomba mendapatkan nasabah sebanyak mungkin dengan menawarkan berbagai kemudahan, untuk hal tersebut pasti di dalamnya mengandung suatu resiko. Keberanian pengelola bank dalam menentukan kebijakan dari bank yang dikelolanya merupakan unsur yang mutlak bagi keberhasilan suatu bank, sehingga resiko apapun dianggapnya sebagai suatu konsekuensi bisnis. Beliau juga kurang sependapat keterlibatan aparat kepolisian yang terlalu jauh dalam kegiatan penyidikan yang berkaitan dengan tindak pidana yang menyangkut perbankan. Keterlibatan tersebut justru dianggap sangat merugikan, lebih-lebih aparat kepolisian yang tidak memiliki kemampuan penyidikan dalam bidang perbankan.

²⁸Todung Mulya Lubis, "Perlindungan Terhadap Nasabah Depositor Dalam Likuidasi Bank", Seminar tentang Likuidasi Bank dan Perlindungan Hukum bagi Nasabah Penyimpan Dana, Fakultas Hukum - UNAIR, Surabaya, 20 September 1997

²⁹Heru Pramono, Pimpinan BRI Surabaya Cabang Jembatan Merah, Wawancara Pribadi, Tanggal 12 April 1997.

Dalam hal kurang profesionalnya pengelola bank, dapat dilihat pada petugas bank yang tidak memiliki dasar pengetahuan yang cukup dalam membandingkan atau mencocokkan tanda tangan, padahal salah satu alat kontrol hanya spicement atau contoh tanda tangan nasabah. Keadaan demikian memungkinkan meningkatkan terjadinya tindak pidana pemalsuan tanda tangan cek, giro bilyet, perintah transfer dan dokumen lalu lintas. Petugas inipun dituntut untuk memberikan pelayanan jasa yang cepat.

Dalam bidang kredit, misalnya kemungkinan timbulnya tindak pidana adalah yang dapat terjadi penipuan/pemalsuan yang berkenaan dengan status agunan, kelayakan usaha dan persyaratan administrasi perkreditan.

3. Faktor Budaya Hukum Masyarakat

Kurangnya tingkat kesadaran hukum masyarakat dalam menghadapi persoalan di bidang perbankan juga merupakan kendala dalam penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan. Nampak antara lain pada sikap masyarakat yang tidak selektif dalam memilih bank, dan masih tergiur oleh iming-iming bunga yang tinggi tanpa menghiraukan faktor keamanan dananya; keengganan untuk berperkara sehubungan dengan kerugian yang telah dideritanya dengan membiarkannya pelaku tindak pidana bebas melarikan uang

mereka.

Dengan semakin luasnya jaringan perbankan, semakin banyaknya orang-orang yang memanfaatkan jasa perbankan. Sebagai akibat adanya kebijaksanaan pemerintah di bidang perbankan di satu pihak, dan di lain pihak munculnya produk-produk perbankan yang menjanjikan hadiah-hadiah maupun kemudahan-kemudahan ternyata oleh sebagian masyarakat tidak dimanfaatkan secara baik, justru telah disalahgunakan dengan melanggar hukum. Keadaan demikian berarti kehadiran lembaga perbankan tersebut belum diimbangi oleh tingkat kesadaran hukum masyarakat yang memadai, keadaan yang demikian akan menjadi peluang kemungkinan dilakukannya berbagai tindak pidana di bidang perbankan.

Memperhatikan persoalan di atas, dapat disimpulkan bahwa persoalan yang terjadi di dunia perbankan bukan persoalan yang sederhana tetapi merupakan persoalan yang sangat kompleks, yang tidak hanya menyangkut persoalan hukum semata akan tetapi juga merupakan persoalan ekonomi. Oleh karena itu perlu pendekatan yang tidak hanya melalui hukum pidana tetapi juga melalui pendekatan perdata maupun administratif, bahkan diperlukan pula pendekatan di luar bidang hukum.

Dari ketiga faktor yang merupakan kendala dalam upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan,

yang secara umum membutuhkan pemikiran yang serius baik bagi pembuat undang-undang maupun aparat pelaksana, serta mereka yang bergerak di bidang perbankan untuk mencari jalan keluar pemecahannya.

Di samping ketiga faktor di atas yang secara umum dapat menghambat upaya penanggulangan tindak pidana, juga masih ada kendala-kendala lain yang menghambat upaya pene-gakan undang-undang perbankan. Oleh karena permasalahan perbankan dalam kegiatan usahanya mempunyai ruang lingkup yang sangat luas dan banyak dipengaruhi faktor ekstern dan intern. Faktor intern adalah berbagai faktor yang terkait langsung dengan kelancaran dalam menjalankan kegiatan bank, seperti sumber daya manusianya, canggihnya peralatan elek-tronika dan komputer yang digunakan, serta sarana pendukung operasional lainnya. Sedangkan faktor ekstern adalah berba-gai macam faktor yang mempengaruhi kegiatan bank. Faktor ekstern yang paling menentukan adalah berupa peraturan perundang-undangan.

Berbicara masalah kendala atau faktor penghambat yang dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan hukum pidana dalam rangka menanggulangi tindak pidana di bidang perban-kan akan sangat terkait dengan kegiatan-kegiatan dalam penanganan tindak pidana di bidang perbankan yaitu mulai dari penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadi-lan dan pelaksanaan pidana oleh lembaga pemasyarakatan.

Namun dalam penulisan ini kendala atau faktor penghambat akan lebih ditekankan pada bidang penyidikan, oleh karena pada tingkat penyidikan inilah segala aspek yang berkaitan dengan adanya dugaan telah terjadi tindak pidana berusaha diungkapkan dengan sejelas-jelasnya, sehingga prosedur lainnya misalnya penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan akan sangat tergantung dari bukti-bukti yang berhasil dikumpulkan oleh aparat penyidik.

Dalam kegiatan penyidikan, faktor-faktor yang dapat menjadi penghambatnya kelancaran tugas penyidikan adalah:

- a. Kelambatan pelaporan oleh pihak bank yang dirugikan pada aparat penyidik. Hal ini dikarenakan, diketahuinya telah terjadi tindak pidana oleh bank yang bersangkutan setelah beberapa hari kemudian, sehingga pelaporannya kepada polisi juga mengalami kelambatan. Sebaliknya pelaku tindak pidana :
 - (1) Selalu menggunakan identitas palsu serta menggunakan sistem "cut-out".
 - (2) Memiliki mobilitas tinggi.
- b. Tidak jarang melibatkan bank maupun pelaku yang berdomisili di luar negeri, sehingga penyidikannya memerlukan bantuan kepolisian atau instansi di luar negeri. Mengingat adanya ketentuan hukum yang berlaku maupun faktor-faktor lainnya antara masing-masing negara, tidak jarang permintaan bantuan penyidikan tersebut mengalami kesuli-

tan baik dalam rangka pemeriksaan maupun penyitaan barang bukti.

- c. Terhadap tersangka warganegara asing yang berada di luar negeri pada umumnya tidak jelas identitasnya, kemudian apabila dapat diketahui identitasnya juga akan timbul kesulitan dalam penyerahan tersangka yang disebabkan belum adanya perjanjian ekstradisi antara pemerintah Indonesia dengan setiap negara lain.
- d. Adanya tersangka atau pelaku yang memiliki kewarganegaraan rangkap (Indonesia dan negara lain).
- e. Adanya ketentuan mengenai rahasia bank berdasarkan Undang-undang Perbankan, tidak jarang menimbulkan kesulitan dalam penyidikan.³⁰

Dalam pelaksanaan penyidikan sebagai salah satu upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan ini harus digunakan teknik khusus, berhubungan dengan jenis kejahatan ini merupakan kejahatan khusus yang dapat mempengaruhi pembangunan nasional.

Di samping tindakan penyidikan yang biasa dilakukan terhadap kejahatan umum, penyidikan terhadap tindak pidana di bidang perbankan harus dilakukan sebagai berikut:³¹

³⁰ Ditserse Polri sub Ditserse Ekonomi, "Tindak Pidana Di Bidang Perbankan", Malakah Seminar Nasional Kejahatan Korporasi, FH-UNDIP, Semarang, 1989, h.36-38.

³¹ H.A.K Moch. Anwar, Tindak Pidana Di Bidang perbankan, Cet.II, Alumni, Bandung, 1981, h.83-95.

- a. Pencarian dan penyitaan surat-surat (dokumen) atau warkat bank yang diduga atau sudah jelas digunakan dalam kejahatan tersebut, berhubung dalam jenis kejahatan ini surat-surat berharga atau warkat-warkat bank tersebut merupakan barang bukti penting dalam penyusunan pembuktian atas terjadinya tindak pidana, baik berupa pemalsuan warkat-warkat bank, maupun penipuan dengan menggunakan surat-surat berharga.
- b. Pemeriksaan warkat-warkat bank secara teliti dan pengiriman dokumen itu ke laboratorium kriminal guna pemeriksaan secara laboratoris, berhubung pada umumnya dokumen palsu atau yang dipalsukan digunakan sebagai sarana kejahatan itu.
- c. Pemblokiran rekening-rekening tertentu pada bank yang diduga atau ternyata ada hubungannya dengan kejahatan yang telah terjadi.
- d. Atas segala tindakan seperti penyitaan pemeriksaan dokumen maupun pemblokiran rekening-rekening pada bank tersebut di atas dibuat berita acaranya, di mana tercantum jenis kejahatannya serta dasar hukum tindakannya.
- e. Setiap tindakan penyidikan harus diadakan kerjasama setidak-tidaknya diadakan konsultasi dengan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral atau perwakilan Bank Indonesia di daerah yang berkewajiban menyelenggarakan pengawasan dan pembinaan terhadap setiap jenis bank, baik bank

pemerintah maupun swasta.

g. Setiap tindakan harus diusahakan, agar:

- (1) Tidak mengganggu kelancaran penyelenggaraan fungsi bank;
- (2) tidak menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap bank yang bersangkutan. Sehubungan dengan itu perlu dihindarkan timbulnya "rush" nasabah untuk meminta kembali uangnya yang disimpan di bank itu.

h. Dalam pelaksanaan penyidikan harus diperhatikan beberapa faktor:

(1) Sekuriti dan prosperiti, yaitu:

Tindakan-tindakan terhadap kejahatan di bidang perbankan jangan semata-mata didasarkan atas ketentuan-ketentuan yuridis formal saja tetapi juga harus dipertimbangkan aspek ekonomisnya. Dalam tindakan hukum harus dihindarkan akibat-akibat yang merugikan kelancaran kehidupan bank.

(2) Kecepatan dan ketepatan

Kedua faktor ini harus ditinjau dari segi yuridis dan segi ekonomis.

Dari segi yuridis, cepat berarti :

- cepat membuat terang perkaranya, dan
- cepat dalam penindakannya.

Sedangkan tepat berarti,

- tepat dalam mengungkapkan perkaranya seterang-terangnya;

- tepat dalam menindak pelakunya;
- tepat dalam menggunakan peraturannya.

Dari segi ekonomi, cepat berarti:

- cepat dalam mencegah kerugian yang lebih besar,
- cepat dalam menyelamatkan kerugian.

Sedangkan tepat berarti, tepat dalam tindakannya, yang tidak mengganggu kelancaran fungsi bank.

Usaha-usaha penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan melalui kegiatan penyidikan merupakan tindakan represif, sedangkan tindakan yang bersifat preventif adalah kegiatan yang dilakukan oleh Bank Indonesia maupun bank yang bersangkutan.

Berdasarkan kelemahan-kelemahan yang berhasil diungkap dari kegiatan penyidikan, sebagai upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan akan dikemukakan saran-saran sebagai berikut:³²

a. secara preventif

- (1) Menyarankan pada bank, hendaknya dalam pencetakan atau penerbitan alat-alat lalu lintas pembayaran giral agar dilakukan oleh perusahaan percetakan yang ditunjuk oleh bank tertarik dengan format dan bentuk maupun ukuran yang standar dan memenuhi ketentuan-

³² Ditserse Polri Sub Ditserse Ekonomi, Op.Cit., H.39-43. Lihat pula Polda Jatim "Perkembangan Kejahatan Di Lingkungan Perbankan Dan Pemantauan Kejahatan Canggih", Makalah Seminar, Surabaya, 1990.

ketentuan atau persyaratan-persyaratan yang berlaku baik berdasarkan undang-undang maupun peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia, sehingga sulit untuk dipalsukan, memudahkan orang mengenal identitas alat-alat lalu lintas pembayaran giral dan memudahkan penelitian.

- (2) Perlu diperhatikan mengenai mutu kertas, tinta cetak yang digunakan harus berkualitas baik, dalam arti tidak mudah rusak, berubah, dipalsukan, dihapus dengan alat penghapus ataupun dengan cairan zat kimia serta tidak mudah dicongkel.
- (3) Tiap-tiap bank harus mengamankan proses pembuatan sarana/alat lalu lintas pembayaran Giral, baik mengenai jumlah yang dicetak maupun sampai dengan menyimpannya, sehingga dapat diperkecil kemungkinan terjadinya penyalahgunaan alat-alat lalu lintas giral tersebut yang dapat merugikan bank maupun nasabah.
- (4) Dalam rangka meneliti keaslian ceque, bilyet giro dan warkat-warkat lainnya, penggunaan sinar ultra violet agar dilakukan secara cermat.
- (5) Terhadap adanya penambahan jumlah nilai baik yang tertulis dengan huruf ataupun dengan angka hendaknya diwaspadai, ada baiknya dilakukan counter cek via telpon kepada nasabah yang bersangkutan untuk mena-

nyakan jumlah dana yang ditarik maupun perintah menyimpan untuk sejumlah dana tertentu.

- (6) Pemberian test key pada surat transfer, agar nasabah juga menyertakan buku ekspedisi dan atau identitas si pembawa/yang mewnyerahkan permintaan transfer tersebut kepada bank tertarik, sehingga bank dapat mengidentifikasi jati diri si pembawa transfer tersebut.
- (7) Untuk mencegah penggunaan L/C oleh nasabah dalam tindak pidana, maka sebaiknya penutupan rekening nasabah tidak hanya berhubung terjadinya secara tiga kali berturut-turut namun dananya tidak cukup tersedia saja tetapi sebaiknya dilakukan juga terhadap nasabah yang memberitahukan pembatalan giro bilyet/cek sebanyak tiga kali berturut-turut dalam periode enam bulan
- (8) Dalam penerimaan calon nasabah pembukaan L/C, di samping harus dipenuhi persyaratan yang ditentukan bank, juga perlu diadakan pengecekan kebenaran dari referensi bank dan mencatat identitas lainnya seperti KTP, SIM, Paspor dan lain-lain.
- (9) Mutasi jabatan dilingkungan bank seyogyanya dilakukan secara periodik untuk menghindarkan adanya para petugas terlalu lama di bidang tertentu, sehingga dapat menimbulkan kelalaian dalam pelaksanaan tugas:

seperti penelitian tanda tangan, saldo kliring dan sebagainya.

- (10) Supaya flow of document diikuti oleh suatu sistem pengawasan tertentu (seperti dipergunakan buku ekspedisi atau ditunjuk petugas khusus yang dapat membawa warkat-warkat bank tertentu walaupun pengiriman dilakukan terbatas antar bagian dalam bank tersebut).
- (11) Pencairan bank draft yang di collect dan diinkasokan melalui bank koresponden ke bank tertarik di luar negeri supaya baru dilakukan setelah adanya pertanyaan clear dari bank tertarik (penerbit bank draft).
- (12) Petugas yang mengerjakan bidang-bidang tertentu supaya selalu counter chek dengan masing-masing petugas yang bersangkutan.
- (13) Diadakan pertemuan secara periodik antara bank dan Direktorat Serse Polri CQ sub Direktorat Serse Ekonomi untuk tukar menukar informasi dan atau pemecahan masalah-masalah yang timbul dalam upaya penanganan operasional bank pada umumnya.
- (14) Menunjuk masing-masing seorang liason officer dari Polri Cq. Sub Dit Serse Ekonomi, Bank Indonesia, Bank Pemerintah dan Perbanas untuk mempermudah terlaksananya pertemuan insidentil sesuai dengan

kebutuhan pada waktu itu.

- (15) Hasil pertemuan berupa kesepakatan atau persamaan persepsi dalam menyelesaikan masalah-masalah tertentu, supaya diteruskan kepada eselon yang ada di bawahnya oleh masing-masing pihak untuk dapat dipergunakan sebagai pedoman.

b. Secara represif

- (1) Dalam rangka penyidik Polri memerlukan pemeriksaan dokumen antara lain rekening koran yang ada pada bank, masih ada bank yang tidak dapat menerima surat kuasa dari nasabah, dimana nasabah telah memberikan kuasa kepada penyidik untuk dapat memeriksa rekening korannya.

(2) Mengingat:

- a. Pelaku tindak pidana selalu menggunakan identitas palsu;
- b. mobilitas pelaku tindak pidana tinggi;
- c. diketahui adanya tindak pidana oleh bank yang bersangkutan setelah beberapa hari kemudian, atau lebih bahkan ada yang satu bulan kemudian atau lebih serta masih adanya pemeriksaan intern oleh bank sendiri yang memakan waktu cukup lama, maka laporan kepada Polri juga akan mengalami kelambatan, sehingga pelacakan akan sulit, karena poin (2)a dan b di atas. Sehubungan dengan itu, maka Polri segera diberitahu/diinformasikan sedini mungkin begitu pihak bank telah

mengetahui adanya suatu tindak pidana, meskipun bank masih/sedang melakukan pemeriksaan intern.

- (3) Dalam hal Polri telah melakukan penyidikan, disarankan pihak bank yang bersangkutan menunjuk seorang pejabat untuk selalu bekerjasama dengan Polri khususnya dalam rangka pengumpulan informasi yang diperlukan.

Berdasarkan kendala atau faktor penghambat yang dihadapi dalam penyidikan tindak pidana di bidang perbankan telah pula diberikan saran-saran yang dapat dijadikan bahan masukan yang bermanfaat agar sedini mungkin dapat dicegah dan dihindari kemungkinan terjadinya tindak pidana di bidang perbankan.

D. Prospek Kebijakan Hukum Pidana dalam Mengantisipasi Timbulnya Tindak Pidana di bidang Perbankan di masa Mendatang

Kebijakan hukum pidana atau yang biasa disebut sebagai *penal policy* atau politik hukum pidana apabila bertolak dari pandangan Sudarto, mengandung pengertian:

- a. usaha untuk mewujudkan peraturan yang lebih baik sesuai dengan situasi pada suatu saat;
- b. kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang menetapkan peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan;
- c. bertolak dari pemahaman tersebut, melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundangan pidana yang paling baik dalam arti

memenuhi rasa keadilan dan daya guna;

- d. melaksanakan politik hukum pidana dapat juga berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.

Berdasarkan pandangan di atas, melaksanakan politik hukum pidana berarti di dalamnya terkandung upaya yang mengarah pada perubahan, perbaikan dan pembaharuan hukum pidana tidak saja untuk saat sekarang, melainkan juga ke arah masa depan yang jauh lebih baik. Dengan demikian membicarakan politik hukum pidana termasuk di dalamnya prospek serta upaya antisipatif dalam rangka membuat peraturan hukum pidana yang lebih baik.

Untuk masa sekarang maupun di masa yang akan datang hukum pidana masih merupakan sarana yang ampuh dalam menanggulangi tindak pidana di bidang perbankan. Oleh karena itu keberadaan hukum pidana masih tetap dipertahankan.

Membicarakan prospek kebijakan hukum pidana berarti membicarakan mengenai kebijakan hukum pidana yang saat ini berlaku (*ius constitutum*) dan kebijakan hukum pidana yang akan datang atau hukum yang dicita-citakan (*ius constituentum*) yang berupa pemecahan faktor-faktor yang menjadi penghambat secara umum, yang didalamnya meliputi Faktor substansi/materi, faktor struktur dan faktor budaya hukumnya.

Fungsi antisipatif dan terlebih fungsi adaptif³³ dari suatu peraturan perundang-undangan terutama hukum pidana merupakan prasarat keberhasilan pencegahan dan penanggulangan tindak pidana pada umumnya.

Guna menyesuaikan dengan persoalan kendala/faktor penghambat yang dapat mempengaruhi kebijakan hukum pidana dalam upaya penanggulangan kejahatan, dalam pembicaraan mengenai prospek kebijakan hukum pidana di sini juga akan dikaitkan keadaan yang diharapkan dengan adanya kendala yang dihadapi di atas. Untuk itu akan dibahas prospek kebijakan hukum pidana dari aspek substansi/materi perundang-undangan, dari aspek struktur hukum serta dari aspek budaya hukum masyarakatnya.

1. Aspek Substansi Perundang-undangan Di Bidang Perbankan

Hingga saat ini hukum pidana masih sangat dibutuhkan untuk menyelesaikan persoalan tindak pidana secara umum, termasuk secara khusus tindak pidana di bidang perbankan. Oleh karena tidak ada sarana lain yang dirasakan mampu untuk menanggulangi kecuali hukum pidana. Walaupun masih banyak orang yang meragukan kemampuan hukum pidana dalam mengatasi persoalan tindak pidana.

³³Muladi, "Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Di Masa Mendatang, Pidato Pengukungan Guru Besar FH-UNDIP, Semarang 24 Februari 1990, h.7-8.

Dalam hal menanggulangi tindak pidana di bidang perbankan sarana hukum positif yang dapat dikenakan adalah Undang-undang No.7 Thn.1992 yang dilengkapi berbagai macam ketentuan pelaksanaannya. Apakah semua persoalan tindak pidana di bidang perbankan di atur dalam ketentuan tersebut, ternyata kapasitas ketentuan pidana yang diatur dalam undang-undang tersebut sangat terbatas. Hal tersebut nampak bahwa ada jenis-jenis tindak pidana yang berkaitan dengan kegiatan usaha perbankan ketentuan sanksinya masih mengacu pada ketentuan lain di luar Undang-undang No.7 Thn.1992 yaitu KUHP dan Undang-undang No.3 Thn.1971. Serta masih adanya jenis kejahatan tertentu yang tidak diatur di dalamnya seperti money laundring, kejahatan perbankan menggunakan sarana canggih, dan lain-lain. Memperhatikan kenyataan demikian disadari benar bahwa adanya keterbatasan suatu ketentuan undang-undang dalam menampung semua tindak pidana.

Dengan kekurangan dan keterbatasan yang terdapat dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 diharapkan dapat dilengkapi dengan peraturan pelaksana yang memadai yang mampu menjelaskan ketentuan yang dianggap kurang jelas sehingga tidak akan timbul penafsiran berbeda antara pembentuk undang-undang, aparat penegak hukum dan masyarakatnya.

Seperti diketahui bahwa di beberapa ketentuan dalam undang-undang perbankan masih perlu peraturan pemerintah yang seyogyanya secepatnya direalisasi guna menunjang penerapan undang-undang tersebut, sehingga ada kepastian hukum dalam penegakannya.

Sebagai alternatif pemecahan apabila hukum positif tidak mampu menyelesaikan permasalahan yang terjadi, maka dapat dilakukan dengan menggali hukum yang hidup. Yang patut digali dari hukum yang hidup adalah berbagai kesamaan asas-asas dan norma-norma hukum pidana yang terkandung di dalamnya. Dari berbagai kesamaan asas dan norma itulah setelah dikaji dan diuji oleh nilai-nilai Pancasila dapat diangkat menjadi asas-asas dan norma-norma hukum positif nasional.³⁴

Di samping aspek norma, hukum pidana juga mengandung aspek kejiwaan (nilai) yang terdapat di balik norma tersebut. Aspek norma merupakan aspek luar/lahiriah yang terwujud dalam rumusan perundang-undangan, sedangkan aspek nilai merupakan aspek dalam/kejiwaan yang terdapat di balik norma. Sehingga wajar dari aspek norma tersebut permasalahan pokok hukum pidana yang meliputi masalah tindak pidana, masalah kesalahan dan

³⁴Barda Nawawi Arief, "Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana), Buku Pidato Pengukuhan Guru Besar UNDIP, Semarang, 25 Juni 1994, h.28)

masalah pidana, karena ketiga permasalahan tersebut diatur dalam norma hukum pidana substantif. Apabila dilihat dari aspek nilai maka permasalahan pokok yang mendasar yaitu masalah konsep dasar/ide dasar yang menjiwai norma hukum substantif itu sendiri. Oleh karena itu masalah sentral hukum pidana berhubungan erat dengan masalah konsep nilai. Di antara jenis hukum, hukum pidanalah yang paling sarat dengan nilai-nilai moral. Karena di dalam hukum pidana terkandung nilai-nilai yang berupa perintah dan larangan. Untuk itu dapat disetujui pandangan yang dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief, bahwa kita mencita-citakan sistem hukum nasional yaitu sistem hukum Pancasila, sehingga patut dikembangkan sistem hukum pidana Pancasila, yaitu hukum pidana yang berorientasi pada nilai-nilai Ketuhanan yang Maha Esa, nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, nilai-nilai persatuan, nilai-nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan dan nilai-nilai keadilan sosial.³⁵

Dalam rangka menuju sistem hukum pidana yang dicita-citakan, maka diperlukan usaha-usaha ke arah tersebut. Hal ini telah diawali sejak 1963, yaitu telah ada upaya-

³⁵Ibid., h.30.

upaya untuk membentuk KUHP Baru yang menggantikan KUHP yang sekarang yang usianya hampir satu abad. Hingga saat ini upaya tersebut masih terus dilakukan dalam rangka mewujudkan sistem hukum pidana yang dicita-citakan, yaitu dengan menyempurnakan Konsep KUHP Baru sehingga siap untuk diterapkan. Ini semua tidak terlepas dari upaya antisipatif dalam menghadapi perkembangan jaman yang menuntut penyempurnaan-penyempurnaan di segala bidang, bidang hukum salah satunya.

Dalam rangka pembaharuan hukum ada tiga komponen utama yang harus diperhatikan, yaitu:³⁶

- (1) komponen norma hukum dan perundang-undangan;
- (2) Komponen aparat penegak hukum;
- (3) Komponen kesadaran hukum masyarakat.

Ketiga komponen tersebut oleh Ismail Saleh dikatakan sebagai "pilar-pilar dari kerangka landasan pembangunan di bidang hukum yang memberikan bentuk dan isi daripada hukum di negara kita". Yang oleh Barda Nawawi Arief ditambahkan satu pilar lagi yang tidak kalah pentingnya untuk mendapatkan perhatian dalam upaya pembangunan dan pembaharuan hukum nasional, yaitu (4) komponen pendidikan hukum, khususnya pendidikan tinggi hukum.³⁷

³⁶Ibid., h.2.

³⁷Ibid., h.2.

Berbicara mengenai upaya antisipatif, mengandung di dalamnya upaya-upaya mengatasi kendala yang menjadi penghambat dan sekaligus berupaya memberikan alternatif pemecahannya. Sejalan dengan pandangan Muladi dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar UNDIP, yang menawarkan lima karakteristik operasional hukum pidana di masa mendatang. Adapun kelima karakteristik operasional hukum pidana di masa mendatang adalah sebagai berikut:³⁸

Pertama : Hukum pidana nasional mendatang dibentuk tidak hanya sekedar alasan sosiologis, politis dan praktis semata, namun secara sadar harus disusun dalam kerangka ideologi nasional Pancasila; Kedua : hukum pidana di masa yang akan datang tidak boleh mengabaikan aspek-aspek yang berkaitan dengan kondisi manusia , alam dan tradisi Indonesia; Ketiga : hukum pidana di masa mendatang harus menyesuaikan diri dengan kecenderungan-kecenderungan universal yang timbul dalam pergaulan masyarakat yang beradab; Keempat: hukum pidana di masa datang harus memikirkan aspek-aspek preventif, maksudnya hukum pidana yang keras hendaknya digunakan secara hati-hati dan selektif baik dalam pengaturannya maupun penerapannya. Hal ini mengingat sifat subsidiaritas yang menjadi ciri hukum pidana, yaitu jangan

³⁸Muladi, Op.Cit., h.8-29.

digunakan apabila masih ada sarana hukum lain yang memadai, khususnya terhadap tindak pidana-tindak pidana yang mengancam sendi-sendi kehidupan bangsa dalam bidang ekonomi, termasuk korupsi, hukum pidana harus tampil sebagai premium remidium; Kelima : hukum pidana di masa mendatang harus tanggap terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi guna meningkatkan efektifitas fungsinya dalam masyarakat.

Sebagai contoh perkembangan hukum pidana dalam menghadapi bentuk-bentuk baru kejahatan di bidang perbankan yaitu timbulnya fenomena baru kejahatan yang berkaitan dengan lembaga perbankan antara lain pencucian uang yang diperoleh dari kejahatan (money laundring), debt collector (penagihan uang secara paksa), pembobolan bank, perampokan terhadap nasabah pengambil uang tunai, dan lain-lain kejahatan yang berhubungan dengan lembaga perbankan.

Pada akhirnya, kelemahan dari substansi/materi yang ada dalam ketentuan undang-undang baru diketahui setelah ketentuan itu diterapkan, namun dengan menyadari adanya suatu kelemahan dan berusaha untuk memperbaiki merupakan langkah yang lebih bijaksana daripada membiarkan kelemahan itu diterapkan terus sehingga menimbulkan celah-celah yang dapat dimanfaatkan pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab dan menimbulkan kerugian pada pihak lain.

2. Aspek struktur hukum, yang terdiri dari aparat penegak hukum dan para profesional di bidang perbankan

Keberhasilan penegakan hukum di bidang perbankan akan sangat terkait dengan kemampuan sumber daya manusia yang tercermin pada aparat penegak hukum dan para pihak yang berkecimpung di bidang perbankan.

Khusus dalam rangka penerapan Undang-undang perbankan, hingga saat ini dirasakan masih sangat terbatasnya kemampuan sumber daya manusianya, baik aparat penegak hukum, pihak-pihak yang bergerak di bidang perbankan maupun masyarakatnya. Dengan dibentuknya undang-undang apakah dapat menyelesaikan seluruh permasalahan yang terkait dengan tindak pidana di bidang perbankan. Untuk itu perlu dikaji mengenai efektifitas penerapan undang-undang dalam setiap kasus yang terjadi.

Disadari bahwa dunia perbankan telah menciptakan mekanisme sampingan dalam kerangka globalisasi. Bentuk-bentuk kejahatan baru bermunculan, seperti permainan valas, pengiriman sejumlah uang fiktif atau difiktifkan, pencucian uang (money laundering), dan pelbagai perbuatan pelanggaran lain yang hanya diketahui oleh mereka yang ahli di bidang tersebut. Kejahatan dalam dunia perbankan lazimnya dilakukan oleh lebih dari satu orang pelaku dengan bekerjasama sehingga terjadi kolusi. Namun demikian kejahatan tersebut dapat juga dilakukan oleh

seorang pelaku hanya saja yang bersangkutan dapat memahami liku-liku pengamanan bank dan dapat menggunakan teknologi tinggi yang berkaitan dengan komputer.³⁹

Berbicara mengenai prospek hukum pidana di samping dapat dikaji kelemahan atau kekurangan yang terdapat dalam suatu ketentuan undang-undang positif juga dapat dikaji dari aspek pelaksanaannya, yaitu piha-pihak yang terkait dengan bidang usaha perbankan. Para pihak yang terkait di sini meliputi aparat penegak hukum, dan para profesional di bidang perbankan.

Mengenai aparat penegak hukum dalam rangka penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan kemampuannya sangat diuji dalam menangani tindak pidana. Keahlian dalam mengungkap perkara dan membuktikan di pengadilan. Hal ini akan diragukan kemampuannya manakala tidak didukung dengan keahlian di bidangnya yang secara khusus dimiliki aparat penyidik. Sebenarnya upaya yang dapat dilakukan dalam rangka memperlancar proses penanganan tindak pidana di bidang perbankan, sangat perlu dibentuknya Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Bank Indonesia, karena hanya mereka yang berkecimpung di bidang perbankanlah yang mengetahui banyak seluk-beluk

³⁹ J.E Sahetapy, "Globalisasi dan Kejahatan", Seminar Kriminologi VIII, Semarang, 1-2 Desember 1994, h.5.

pelanggaran yang terjadi di dalamnya.

Dalam hal pihak yang terkait dalam bidang usaha perbankan, khususnya para pengelola maupun para profesional yang menangani usaha perbankan sejak awal harus dibentengi oleh suatu kode moral yang mana kode moral inilah yang akan menciptakan suatu kepribadian yang tangguh dan konsekuen dengan tugas dan tanggung jawab yang diembannya untuk secara sukarela/iklas mempertaruhkan keahliannya dan bidang usaha yang digelutinya.

Dalam rangka memudahkan pembinaan dan pengawasan terhadap seseorang atau institusi sosial memiliki prinsip-prinsip dan nilai-nilai tertentu yang disistematiskan dalam bentuk kode etik, di dalam dunia perbankan juga dikenal kode etik perbankan yang mempunyai fungsi tertentu yaitu:⁴⁰

1. keselarasan dan konsistensi

Menjaga keselarasan dan konsistensi antara gaya manajemen, strategi dan kebijaksanaan dalam mengembangkan usaha bank secara individual di satu pihak, dengan pengembangan sosial ekonomi di lain pihak.

2. Iklim Usaha

Menciptakan iklim usaha yang bergairah dan suasana

⁴⁰ Muhamad Djumhana, *Rahasia Bank (Ketentuan dan Penerapannya)*, Op.cit., h.47.

persaingan yang sehat antara bank yang satu dengan bank yang lain, atau antara sesama insan perbankan.

3. Integritas bank

Mewujudkan integritas bank terhadap lingkungan dan masyarakat luas serta pemerintah.

4. Ketenangan batin.

Menciptakan ketenangan, keamanan dan kenyamanan batin bagi pemilik dana, pemilik saham dan para karyawan dalam mendapatkan hak-haknya.

5. Harkat bank nasional

Mengangkat harkat perbankan nasional di mata perbankan internasional yang selanjutnya akan meningkatkan hubungan perdagangan luar negeri.

Fungsi kode etik di atas, menunjukkan betapa pentingnya kesadaran moral seseorang yang berkecimpung dalam dunia perbankan. Kesadaran moral di sini meliputi kemampuan bertindak sesuai dengan suara hati yang terbi-na untuk mengambil keputusan konkret dengan sikap yang baik dan dengan pandangan yang tajam serta bijaksana.

Sebagai akhir dari kajian mengenai prospek kebijakan hukum pidana dalam mengantisipasi terjadinya tindak pidana di bidang perbankan untuk masa-masa yang akan datang, perlulah kiranya dipahami dengan benar bahwa kode etik yang merupakan kode moral bagi pelaku bisnis di bidang perbankan sangat mendukung upaya pencegahan

dan penanggulangan segala jenis kejahatan yang akan dilakukan. Oleh karena keyakinan yang baik untuk melakukan kegiatan usaha merupakan modal dalam rangka menghindarkan terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Mengenai perlunya seseorang yang bergerak di bidang perbankan untuk memahami kode etiknya, di bawah ini dikutip sembilan prinsip kode etik bankir Indonesia sebagai berikut:⁴¹

1. Seorang bankir patuh dan taat pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
2. Seorang bankir melakukan pencatatan yang benar mengenai segala transaksi yang bertalian dengan kegiatan banknya.
3. Seorang bankir menghindarkan diri dari persaingan yang tidak sehat.
4. Seorang bankir tidak menyalahgunakan wewenangnya demi kepentingan pribadi.
5. Seorang bankir menghindarkan diri dari keterlibatan dalam pengambilan keputusan dalam hal terdapat pertentangan kepentingan.
6. Seorang bankir menjaga kerahasiaan nasabah dan banknya.
7. Seorang bankir memperhitungkan dampak yang merugikan

⁴¹Ibid., h.50.

dari setiap kebijakan yang ditetapkan banknya terhadap keadaan ekonomi, sosial dan lingkungannya.

8. Seorang bankir tidak menerima hadiah atau imbalan yang memperkaya diri pribadi maupun keluarganya.

9. Seorang bankir tidak melakukan perbuatan tercela yang merugikan citra profesinya.

3. Aspek Budaya Hukum masyarakat

Aspek budaya hukum masyarakat turut mempengaruhi upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan. Pengertian budaya hukum di sini mempunyai makna yang sangat luas karena tidak saja tercermin pada sikap masyarakatnya saja, tetapi juga sikap aparat penegak hukum maupun sikap lembaga perbankan, serta perilaku yang terkait dengan sistem perbankan secara keseluruhan yang dapat menciptakan terjadinya pelanggaran ketentuan pidana. Hal tersebut antara lain dapat ditunjukkan dari sikap masyarakat selama ini dapat dikatakan turut mempengaruhi terciptanya kondisi untuk terjadinya suatu pelanggaran. Kemudahan dan jalan pintas yang biasanya dilakukan anggota masyarakat dalam memperoleh suatu kredit dari bank telah menciptakan kondisi berlangsung terus menerus, yang pada akhirnya merangsang dilakukannya tindak pidana, misalnya penipuan, penggelapan dan lain-lain.

Budaya yang diciptakan oleh masyarakat sehubungan dengan melakukan suatu transaksi tidak sesuai dengan prosedur, sebagai contoh meminta kredit dengan memakai agunan fiktif. Mungkin di awal-awal pembayaran lancar, namun tidak menutup kemungkinan suatu saat akan timbul keinginan jahat, tidak mengembalikan kredit sebagaimana yang telah diperjanjikan.

Dengan mengemukakan prospek hukum pidana dalam mengantisipasi tindak pidana di bidang perbankan dapat disimpulkan bahwa keberadaan hukum pidana akan selalu dibutuhkan dalam mengatasi persoalan yang terjadi di masyarakat, walaupun disadari pula bahwa tidak semua persoalan dapat diselesaikan melalui sarana hukum. Keberadaan norma hukum pidana memang tidak dapat berdiri sendiri, oleh karena ada faktor-faktor lain yang turut mengerakkannya, yaitu aparat penegak hukum dan masyarakatnya.

Upaya antisipatif dalam rangka menanggulangi tindak pidana di bidang perbankan sebenarnya telah dilakukan sejak awal proses pembentukan peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif. Adapun produk yang dihasilkan melalui kebijakan legislatif berupa suatu ketentuan undang-undang yang diharapkan mampu memberikan rasa keadilan dan kepastian hukum serta memberi perlindungan yang memadai.

BAB IV

PENUTUP

Permasalahan pokok yang ingin dikaji dalam penelitian ini meliputi:

- (1) bagaimana kebijakan legislatif dalam upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan, khususnya yang terdapat dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 tentang Perbankan.
- (2) sejauhmana kebijakan penerapan hukum pidana yang telah dilakukan selama ini.
- (3) kendala (faktor penghambat) dalam melaksanakan kebijakan hukum pidana dalam rangka menanggulangi tindak pidana di bidang perbankan
- (4) prospek hukum pidana dalam mengantisipasi timbulnya tindak pidana di bidang perbankan di masa yang akan datang.

Dari hasil penelitian yang telah dijabarkan pada bab pembahasan dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut:

A. Kesimpulan Umum

1. Dari keseluruhan tahapan dalam mengoperasikan sanksi pidana secara umum, khususnya yang ada dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 tahap formulasi/ tahap kebijakan legislatif merupakan tahap yang paling strategis. Oleh

karena pada tahap ini dirumuskan garis-garis kebijaksanaan sistem pidana dan pemidanaan yang sekaligus sebagai landasan bagi tahap-tahap berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana oleh badan pengadilan dan tahap pelaksanaan pidana oleh aparat pelaksana pidana. Hal yang penting dari kebijakan legislatif ini adalah sejauhmana posisi yang strategis dari kebijakan tersebut dapat mempengaruhi proses dan mekanisme penanggulangan kejahatan. Sebagai salah satu sarana untuk menanggulangi kejahatan penggunaan sanksi pidana merupakan persoalan pilihan dari berbagai alternatif yang tidak terlepas dari berbagai pertimbangan rasional dan kebijakan yang sesuai dengan keadaan dan perkembangan masyarakat. Kenyataan selama ini telah menunjukkan bahwa pilihan (sanksi) yang ditawarkan oleh pembentuk undang-undang sangat terbatas yang hanya meliputi pidana penjara; kurungan; dan denda sehingga terkesan kurang berani menampilkan jenis pidana pokok yang baru yang dapat memberikan alternatif lain bagi hakim dalam menjatuhkan pidana.

2. Undang-undang No.7 Thn.1992 merupakan *administrative penal law*, yaitu ketentuan administratif yang didalamnya mengatur ketentuan pidana. Oleh karenanya sanksi pidana semestinya ditempatkan sebagai *ultimum remidium* atau sarana terakhir apabila sanksi lain dianggap tidak

memadai. Namun demikian, apabila dianggap perlu hukum pidana dapat didudukkan sebagai *premium remidium*, dengan mempertimbangkan tingkat keseriusan tindak pidana yang telah dilakukan secara objektif, pelaku tindak pidana secara subjektif, serta tingkat kerugian yang diderita oleh masyarakat. Dengan demikian penentuan jenis-jenis sanksi yang tepat serta penetapan jumlah dan lamanya pidana yang sesuai dengan perbuatan dan latar belakang pelakunya akan memungkinkan ketentuan undang-undang tersebut efektif.

3. Kurang memadainya kebijakan yang tertuang dalam Undang-undang No.7 Thn.1992, baik kebijakan legislatif maupun kebijakan aplikatif dalam menghadapi tindak pidana di bidang perbankan adalah adanya ketentuan yang kurang operasional, yang hanya merupakan perumusan pasif dan menyulitkan untuk diterapkan. Kenyataan tersebut nampak khususnya mengenai ketentuan rahasia bank, di samping itu timbulnya kesulitan dalam hal pembuktian apabila terdapat dugaan telah terjadi tindak pidana, serta belum diaturnya Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Bank Indonesia merupakan salah satu faktor penghambat kelancaran dalam upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan. Untuk keperluan tersebut penyempurnaan Undang-undang No.7 Thn.1992 tidak dapat ditunda-tunda lagi dan harus secepatnya dilaksanakan

untuk memperkecil terjadinya pelanggaran di bidang perbankan serta untuk mengembalikan citra dunia perbankan di mata masyarakat, baik nasional maupun internasional masyarakat terhadap lembaga perbankan Indonesia.

4. Peranan yang dimiliki Bank Indonesia selaku Bank sentral sangat penting dalam upaya penegakan hukum. Keberadaan lembaga ini tidak dapat dipisahkan dari Undang-undang No.7 Thn.1992. Lembaga ini tidak saja sebagai lembaga yang melakukan pembinaan dan pengawasan perbankan di Indonesia, akan tetapi juga merupakan lembaga otoritas moneter yang memiliki banyak informasi tentang seluk beluk perbankan di Indonesia. Hal tersebut tentu saja sangat berguna untuk membantu mengungkap kasus pelanggaran yang terjadi di bidang perbankan. Keikutsertaan Bank Indonesia dalam upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan dapat dilihat dari sudut preventif dan represif. Dari sudut preventif atau pencegahan, upaya yang dapat dilakukan antara lain melalui pengawasan kegiatan perbankan oleh Bank Indonesia, sedangkan dari sudut represif apabila dari hasil pengawasan Bank Indonesia apabila ditemukan pelanggaran ketentuan pidana maka temuan tersebut dapat diteruskan pada aparat penyidik untuk dilakukan pengusutannya, jika temuan menunjukkan ada pelanggaran administratif maka sanksi administratif dapat diterapkan.

5. Dalam upaya perlindungan nasabah dari tindakan sewenang-wenang bank atau sebaliknya perlu ada pengaturan yang tegas, mengenai hak dan kewajiban masing-masing pihak. Dan perlu dibentuk lembaga asuransi deposito yang merupakan lembaga yang memberikan ganti kerugian apabila terjadi kebangkrutan pada bank yang tidak dikarenakan kejahatan. Perlindungan ini perlu untuk lebih meningkatkan kepercayaan masyarakat pada lembaga perbankan yang akhir-akhir ini justru merosot. Pemulihan kepercayaan ini juga perlu dilandasi jaminan perundang-undangan yang memadai. Perlu ada sanksi yang tegas terhadap pelaku tindak pidana di bidang perbankan, baik yang merugikan nasabah penyimpan dana, lembaga perbankan, maupun pemerintah (Bank Indonesia)

B. Kesimpulan Khusus

Secara khusus kesimpulan yang dapat ditarik dari pembahasan keempat permasalahan di atas adalah sebagai berikut:

- (1) kebijakan legislatif yang dituangkan dalam Undang-Undang No.7 Thn.1992, kurang memadai untuk dapat menampung semua permasalahan tindak pidana yang terjadi di bidang perbankan, oleh karenanya keberadaan peraturan perundang-undangan di luar Undang-undang No. 7 Thn.1992 seperti KUHP dan Undang-undang No. 3

Thn.1971 masih sangat dibutuhkan dalam rangka melengkapi keberadaan undang-undang tersebut. Apabila dikaji perumusan ketentuan pidananya hanya ada sekitar 9 ketentuan, yang kemungkinannya sulit untuk diterapkan terhadap jenis-jenis tindak pidana di bidang perbankan yang relatif baru seperti kejahatan menggunakan sarana komputer, money laundering.

Dalam upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan menyangkut kebijakan kriminalisasi, yaitu penentuan perbuatan, dasar pertimbangan, serta kualifikasi dalam menetapkan suatu perbuatan sebagai tindak pidana di bidang perbankan; pengaturan jenis-jenis sanksi, bobot(jumlah/lamanya) pidana; kebijakan pengaturan pertanggungjawaban perumusan atau penetapan pidana, yaitu mengenai penentuan subjek hukum merupakan persoalan yang perlu mendapat perhatian serius dalam rangka penyempurnaan undang-undang perbankan.

- (2) Kebijakan penerapan hukum pidana terhadap tindak pidana di bidang perbankan yang tertuang dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 merupakan satu kesatuan mekanisme penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan, yang diawali tahap perumusan atau penetapan pidana oleh pembentuk undang-undang (tahap kebijakan legislatif), dan diakhiri tahap pelaksanaan pidana (tahap eksekusi). Apabila dikaji dari sistem peradilan pidana, maka untuk

sampai pada penerapan hukum yang berarti pemberian pidana oleh hakim secara konkret, proses awal yang harus dilalui adalah pemeriksaan perkara oleh aparat kepolisian, yang diteruskan dengan proses penuntutan oleh jaksa penuntut umum.

Kurang efektifnya penerapan Undang-undang No.7 Thn.1992 berkaitan dengan sedikit sekali kasus tindak pidana di bidang perbankan yang dikenai ketentuan undang-undang tersebut. Hal ini dikarenakan ada undang-undang lain yang dapat diterapkan terhadap pelaku tindak pidana di bidang perbankan yaitu KUHP dan Undang-undang Korupsi. Terutama dalam hal penjatuhan jenis-jenis pidana (straf soort) dan jumlah dan lamanya pidana (straf maat), serta penerapan pertanggungjawaban pidana terhadap subjek hukum, terdapat kecenderungan untuk menjatuhkan secara kumulatif antara pidana penjara dan denda yang nilainya sangat tinggi, yang di dalam kenyataannya sangat sulit untuk dibayar oleh pelakunya. Kurangnya rasionalitas dalam menjatuhkan denda menjadikan penerapan pidana denda menjadi kurang efektif. Di samping itu tidak ada kemungkinan bagi hakim untuk menjatuhkan pidana terhadap badan hukum yang terbukti melakukan tindak pidana, oleh karena pertanggungjawabannya dibebankan pada mereka yang memerintahkan untuk melakukan perbuatan pidana, atau yang memimpin tindak pidana atau

terhadap kedua-duanya.

- (3) Kendala atau faktor penghambat selalu menyertai dilaksanakannya suatu kebijakan penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan memang tidak mungkin untuk dihilangkan sama sekali. Hal yang dapat dilakukan adalah upaya untuk meminimalkan faktor-faktor yang menjadi penghambat agar hukum menjadi sarana yang memadai untuk mencapai tujuan. Apabila mengacu pada komponen sistem hukum maka kendala/faktor penghambat yang dihadapi dalam melaksanakan kebijakan hukum pidana dalam rangka menanggulangi tindak pidana di bidang perbankan adalah faktor materi/substansi hukum, faktor struktur yang didalamnya terkait dengan pola perilaku aparat penegak hukum menjalankan hukum dan para profesional yang bergerak di bidang perbankan dalam menjalankan bisnisnya, serta budaya hukum masyarakat, yang meliputi kesadaran hukum masyarakat dalam memanfaatkan hukum sebagai sarana untuk mengatur ketertiban hidup dan sebagai sarana untuk mencegah dan menanggulangi kejahatan. Di samping kendala secara umum, kendala khusus yang dihadapi aparat penyidik Polri pada saat mengungkap terjadinya peristiwa pidana, antara lain disebabkan pada faktor keterbatasan kemampuan, serta fasilitas lain yang penunjang, yaitu peralatan canggih yang dimiliki aparat tersebut. Di samping itu kelambatan

pelaporan ; keterlibatan orang dalam/orang bank dalam melakukan tindak pidana; terhadap tersangka warganegara asing dan berada di luar negeri; tersangka yang memiliki kewarganegaraan rangkap; serta adanya ketentuan rahasia bank, merupakan faktor yang menjadi penghambat dalam penyidikan bahkan menyulitkan penyidik untuk mengungkapkan terjadinya tindak pidana.

- (4) Upaya mengantisipasi timbulnya tindak pidana di bidang perbankan dapat dilakukan melalui pengkajian dari aspek substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum masyarakatnya. Untuk mengantisipasi timbulnya tindak pidana di bidang perbankan di masa mendatang, hukum pidana masih merupakan hal yang sangat diperlukan. Oleh karenanya sampai saat ini sanksi hukum pidana masih diandalkan sebagai sarana untuk menanggulangi tindak pidana, walaupun dalam penggunaannya perlu dilakukan secara selektif dan limitatif dengan memperhatikan kondisi subjektif pelaku tindak pidana, kondisi objektif perbuatan serta kebutuhan masyarakat akan hukum itu sendiri. Efektifitas hukum memang tidak hanya terletak pada pengenaan sanksi pada setiap pelanggaran yang terjadi, akan tetapi juga terletak pada sejauhmana hukum mampu menjadi sarana tertib sosial yang ditaati masyarakat.

C. Saran-saran:

Dalam Upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan melalui Undang-undang NO.7 Thn.1992, ada beberapa saran yang diajukan penulis yang dapat dijadikan bahan pertimbangan guna penyempurnaan kebijakan legislatif maupun kebijakan aplikatif, yaitu sebagai berikut:

- a. Perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap kebijakan legislatif, yaitu kebijakan menetapkan/merumuskan sanksi pidana, baik mengenai jenis-jenis pidana (straf soort), jumlah/lamanya pidana (straf maat) untuk mengantisipasi lebih efektifnya penerapan peraturan tersebut. Untuk itu perlu diatur jenis-jenis pidana pokok yang baru dan pidana tambahan, yang memungkinkan terhadap badan hukum atau korporasi tidak hanya diakui sebagai subjek hukum tetapi dapat dijatuhi tindak pidana, yang pertanggungjawaban pidananya tidak hanya dibebankan pada pimpinan/pengurusnya tetapi juga terhadap badan hukumnya itu sendiri. Adapun jenis pidana pokok baru dimaksud adalah *semacam tindakan peradilan* yang dapat berupa pengambilalihan oleh pemerintah atau pembubaran terhadap badan hukumnya, serta diaturnya pidana tambahan sebagaimana Pasal 10 sub b KUHP dan pembayaran uang pengganti.

Dalam upaya perlindungan nasabah dan memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan perlu dibentuk lembaga asuransi deposito yang merupakan lembaga

ga yang memberikan ganti kerugian apabila terjadi kebangkrutan pada bank kelak dikemudian hari. Perlindungan ini perlu untuk lebih meningkatkan kepercayaan masyarakat pada lembaga perbankan yang akhir-akhir ini justru merosot. Pemulihan kepercayaan ini juga perlu dilandasi jaminan perundang-undangan yang memadai.

- b. Dalam kerangka kebijakan penerapan hukum pidana, perlu dipersiapkan aparat penyidik khusus di lingkungan perbankan yaitu Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Perbankan (PPNS) untuk membantu tugas penyidik Polri dalam mengungkap tindak pidana yang terjadi di bidang perbankan. Hanya orang-orang yang bergerak di bidang perbankan yang lebih mengetahui seluk-beluk, baik mengenai data, maupun informasi, serta perangkat canggih lainnya yang digunakan dalam bisnis perbankan. Dengan dibentuknya PPNS di lingkungan perbankan akan memudahkan dalam mengungkap dan membuktikan terjadinya penyimpangan atau pelanggaran di bidang perbankan, sehingga meringankan tugas penyidik Polri dalam menanggulangi kejahatan. Sementara menunggu dibentuknya PPNS di lingkungan perbankan, perlu diupayakan peningkatan kualitas sumber daya manusia khususnya aparat penyidik Polri agar tidak mengalami hambatan dalam melaksanakan tugas penyidikan.
- c. Dalam menghadapi kendala (faktor penghambat) dalam upaya penanggulangan tindak pidana di bidang perbankan yang

selama ini adalah perlunya dilakukan pengkajian yang mendalam mengenai produk-produk peraturan di bidang perbankan, yang dibarengi dengan meningkatkan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang profesional baik dalam pengelolaan lembaga perbankan maupun aparat penegak hukumnya agar sama-sama siap dalam mengantisipasi perkembangan pesat yang terjadi di dunia perbankan.

- d. Agar undang-undang di bidang perbankan efektif, berdaya guna dan berhasil guna perlu dilakukan suatu pengkajian dan penelitian yang integral baik mengenai kebijakan legislatif maupun kebijakan aplikatif untuk memperoleh hasil yang optimal dalam suatu proses penegakan hukum di bidang perbankan.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Anwari, Bank Rekan Terpercaya Dalam Usaha Anda, Cet.I, Bina Aksara, Jakarta, 1981.
- Andi Hamzah, Hukum Pidana Ekonomi, Cet.III, Erlangga, Jakarta, 1983
- Bambang Setio Prodjo, "Aspek-aspek Hukum dalam Kegiatan Usaha Bank," Seminar Aspek Hukum dalam Pembinaan dan Pengawasan Bank, Fakultas Hukum UNAIR, 1995.
- Bank Indonesia, "Pembinaan dan Pengawasan Bank", Bahan Seminar Bank Indonesia dan Perguruan Tinggi, 1-2-1993.
- , "Peranan Bank Dalam Melaksanakan Kebijakan Ekonomi Indonesia", Bahan Penataran Aspek-aspek Hukum Perbankan, Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, 1-2-1993.
- , "Hal-hal Pokok Dalam Undang-undang No.7 Thn.1992 tentang Perbankan", Bahan Penataran Aspek-aspek Hukum Perbankan, Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, 1-2-1993.
- Barcelius Ruru, "Beberapa Aspek Yuridis di Bidang Perbankan", Yuridika, Majalah FH-UNAIR No.3 Th.VII, Mei-Juni 1992.
- Barda Nawawi Arief, Perbandingan Hukum Pidana, Rajawali Press, Jakarta, 1990.
- , "Masalah Penegakan Hukum Pidana terhadap Tindak Pidana Ekonomi dan Tindak Pidana Lingkungan hidup", Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana Angkatan IV, Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, FH UNSUD Purwokerto, 1-21 Agustus 1990.
- , "Penggalian Hukum dalam Rangka Tujuan Pembangunan Nasional", Masalah-masalah Hukum, Majalah FH-UNDIP, No.9 Th.1991.
- , "Beberapa Pokok Pemikiran dalam Aturan Umum Konsep KUHP Baru", Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, FH-UNDIP, Semarang, 8-23 Nopember 1993.
- , "Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Konsep KUHP Baru", Seminar Nasional Kriminalisasi dan dekriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, FH UII, Yogyakarta, 15 Juli 1993.

- , Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Ed. I, Cet. I, Ananta Semarang, 1994.
- , "Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana" (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana), Pidato Pengukuhan Guru Besar UNDIP, Semarang, 25 Juni 1994.
- , Bunga Rampai Kebijakan Hukum pidana, Cet.I, Citra Aditya, Bandung, 1996.
- , "Batas-batas kemampuan Hukum Pidana dalam penanggulangan Kejahatan", Masalah-masalah Hukum, Majalah FH-UNDIP, Edisi khusus, 1997.
- , Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana, Cet.I, Citra Aditya, Bandung, 1998.
- B. Mardjono Reksodiputra, "Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Dalam Tindak Pidana Korporasi", Makalah Seminar Nasional Kejahatan Korporasi, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 23-24 Nopember 1989.
- , "Tindak Pidana Korporasi dan Pertanggungjawabannya", Pidato Dies Natalis ke-47 Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Mabes Polri, 17 Juni 1993.
- Biro Hukum Bank Indonesia, Undang-undang Republik Indonesia No.7 Thn.1992 tentang Perbankan, Jakarta, 25-3-1992.
- BPHN, Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, Binacipta, Bandung, 1986.
- David Pakasi, "Kejahatan Perbankan", Suara Pembaharuan, 20 Oktober 1990.
- Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, Jakarta, 1982.
- Departemen Keuangan Republik Indonesia, Himpunan Perundang-undangan Paket Kebijaksanaan Deregulasi dan Debirokratisasi di Bidang Keuangan, Moneter dan Perbankan, 27 Oktober 1988, Antara, Jakarta, 1989.
- Dewa Astika (Kapolwiltabes surabaya), "Pengamanan Membawa Uang Tunai", Seminar Sehari, Diselenggarakan Institut Manajemen Indonesia dan Lembaga Manajemen Indonesia, Surabaya 7 Desember 1996

- Ditserse Polri sub Ditserse Ekonomi, "Tindak Pidana Di Bidang Perbankan", Makalah Seminar Nasional Kejahatan Korporasi, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 23-24 Nopember 1989.
- Faisal Afiff et.al., Strategi dan Operasional Bank, Eresco, Bandung, 1996.
- Hamzah Hatrik, Asas Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana Indonesia (strict liability dan vicarious liability), Ed.I Cet. I, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- H.A.K Moch. Anwar, Tindak Pidana Ekonomi di Indonesia, Alumni, Bandung, 1981.
- , Tindak Pidana di Bidang Perbankan, Cet.II, Alumni, Bandung, 1981.
- Haryono Mintaroem, "Kejahatan Perbankan dalam Tinjauan Hukum Pidana", Seminar Sehari Penanggulangan Kejahatan yang Terjadi di Bank Guna Keselamatan, Keamanan Para Nasabaha Bank, Surabaya, 27 Maret 1997
- Heru Suprptomo, "Analisa Ekonomi Terhadap Hukum Perbankan", Pusat Pengkajian Hukum, Newsletter No.28 Th.VIII, Maret 1987.
- I.S Susanto, Kejahatan Korporasi, Cet.I, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995.
- J.E.Sahetapy, Kejahatan Korporasi, Cet. I, Eresco, Bandung, 1994.
- , Ancaman Pidana Mati Terhadap Pembunuhan Berencana, Edisi II, Rajawali, Jakarta, 1982.
- , "Globalisasi dan Kejahatan", Seminar Kriminologi VIII, Semarang, 1-2 Desember 1994.
- Jawa Pos, 10 Desember 1995.
- , 22 September 1997.
- Kartini Kartono, Patologi Sosial, Jilid I Ed. Baru, Rajawali, Jakarta, 1981.
- Koesparmono Irsan, "Kejahatan Dimensi Baru dan Penanggulangan di Indonesia", Makalah seminar, Jakarta, 1993.

- , "Korban Kejahatan Perbankan", Makalah seminar Nasional Viktimologi III, FH Unair bekerjasama dengan Miyazawa Foundation, 20-21 Desember 1993.
- , "Perkembangan Kejahatan di Lingkungan Perbankan, Pemantauan Kejahatan Canggih", Makalah Ceramah Pada DPC Ikadin Surabaya, 1990.
- Leden Marpaung, Kejahatan terhadap Perbankan, Erlangga, Jakarta, 1993.
- M. Yahya Harahap, "Tinjauan Singkat Rahasia Bank", Varia Peradilan, Th.IX No.100 Januari 1994.
- Marulak Pardede, Hukum Pidana Bank, Sinar Pustaka, Jakarta, 1995.
- , "Tendensi Meningkatnya Kualitas dan Kuantitas Tindak Pidana Perbankan", Varia Peradilan, Th.VIII No.86 November 1992.
- , "Likuidasi Bank Dan Perlindungan Hukum Dana Nasabah", Jurnal Hukum Ekonomi, Ed.VI, 1996.
- , "Likuidasi Bank Dan Masalah Hukum Perlindungan Nasabah", Varia Peradilan, Th.XII No.136 Januari 1997.
- Moeljatno, Azas-azas Hukum Pidana, Cet.IV, Bina Aksara, Jakarta, 1987
- , Kitab Undang-undang Hukum Pidana, Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- Muhammad Djumhana, Hukum Perbankan di Indonesia, Cet.I, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- , Rahasia Bank (Ketentuan dan Penerapannya di Indonesia), Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996.
- M. Sholehuddin, Tindak Pidana Perbankan, Cet.I, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana, Alumni, 1984.
- , Bunga Rampai Hukum Pidana, Cet.I, Alumni, Bandung, 1992.
- Muladi, Lembaga Pidana Bersyarat, Alumni, Bandung, 1985.

- , "Jenis-jenis Pidana Pokok dalam KUHP Baru", Masalah-masalah Hukum (Edisi Khusus), Majalah Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1987.
- , "Fungsionalisasi Hukum Pidana Dalam Kejahatan yang Dilakukan oleh Korporasi", Makalah Seminar Nasional Kejahatan Korporasi, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 23-24 Nopember, 1989.
- , "Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Di Masa Mendatang", Pidato Pengukuhan, Semarang, 1990.
- , "Fungsionalisasi Hukum Pidana dalam Tindak Pidana Lingkungan Hidup", Seminar di FH Unud, Denpasar, 1990.
- , "Beberapa Dimensi dari Tindak Pidana Korupsi", Bahan Penataran Hukum Pidana Nasional IV, Purwokerto, 1990.
- , "Undang-undang Anti Monopoli dalam Kerangka Kejahatan Ekonomi", Seminar Nasional Peranan Hukum Pidana dalam Menunjang Kebijakan Ekonomi, Pascasarjana KPK UI-UNDIP, Semarang, 7 Desember 1990.
- , "Politik Kriminal Terhadap Kejahatan di Lingkungan Profesional", Seminar Nasional Kejahatan di Lingkungan Profesi, Program Pascasarjana KPK UI-UNDIP, Semarang 13 Februari 1992.
- Nanda Agung Dewantara, Kemampuan Hukum Pidana dalam Menanggulangi Kejahatan-kejahatan Baru yang Berkembang dalam Masyarakat, Cet.I, Liberty, Yogyakarta, 1988.
- Pecker, H.L., The Limits of Criminal Sanction, Stanford University Press, California, 1968.
- R. Soesilo, Penyidik (Tugas, Wewenang, Kewajiban dan sebagainya berdasarkan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana yang Baru), Cet.I, Politea, Bogor, 1982.
- R. Wiyono, Pengantar Tindak Pidana Ekonomi Indonesia, Cet.II, Alumni, Bandung, 1978.
- Retnowulan Sutantio, "Kepailitan, Penundaan Pembayaran, Likuidasi dan kaitannya dengan Lembaga Perbankan", Pusat Pengkajian Hukum, Newsletter No.17 Januari 1994.
- Roeslan Saleh, Stelsel Pidana Indonesia, aksara Baru, Jakarta, 1987.

- , Suatu Reorientasi dalam Hukum Pidana, Aksara Baru, Jakarta, 1983.
- Ronny Hanitiyo Soemitro, Studi Hukum dan Masyarakat, Cet. II, Alumni, Bandung, 1985.
- , Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri, Cet.IV, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Romli Atmasasmita, Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi, Cet.I, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- , "Antisipasi dan Fungsionalisasi Hukum Pidana terhadap Tindak Pidana Internasional", Problema dan Prospek Yurisdiksi Kriminal di Luar Teritorial Indonesia, Seminar Kriminologi VII, FH-UNDIP, Semarang, 1-2 Desember 1994.
- Satjipto Rahardjo, Hukum dan Perubahan Sosial, Cet.II, Alumni, Bandung, 1983.
- , Ilmu Hukum, Cet. III, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- dan Anton Tabah, Polisi Pelaku dan Pemikir, Gramedia, Jakarta, 1993.
- Soerjono Soekanto, Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia (suatu tinjauan secara sosiologis), Penerbit Universitas Indonesia, 1975.
- , Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial, Alumni, Bandung, 1981.
- , Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Cet.I, Alumni, Bandung. 1983.
- , Penelitian Hukum Normatif, Rajawali, Jakarta, 1985.
- Soetandjo Wignyosoebroto, "Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Keefektifan Hukum Dalam Melaksanakan Fungsinya Sebagai Sarana Kontrol Sosial", Terjemahan dari C.G Howard dan Mumner, Law: Its Nature and Limits, New Jersey Prentice Hall, 1975.
- Sudarto, Hukum Pidana I, cet.II, Yayasan Sudarto-FH Undip, Semarang, 1990.

- , Kapita Selekta Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986.
- , Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1977.
- , "Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum, Seminar Hukum, Sumbangan Pendidikan Hukum dalam Peningkatan Pelaksanaan Tugas Penegakan Hukum, Yogyakarta 25-27 September 1978.
- , Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Sinar Baru, Bandung, 1983.
- , "Pemidanaan, Pidana dan Tindakan", Majalah Masalah-masalah Hukum, Edisi khusus Th. XVII, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1987.
- , "Kedudukan Hukum Pidana Ekonomi sebagai Hukum Positif di Indonesia", Majalah Masalah-masalah Hukum, Edisi khusus Th. XVII, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1987.
- , "Dampak Putusan Hakim bagi Masyarakat", Masalah-masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1987.
- Soewito, "Demokrasi Ekonomi Indonesia", Seminar Nasional Hukum Pidana dalam Menunjang Kebijakan Ekonomi, UNDIP, Semarang, 1990.
- Sunaryati Hartono, "Perkembangan Hukum Ekonomi Indonesia", Hukum Nasional Majalah BPHN, No.2 Th.I, 1975.
- Sutan Remy Sjahdeini, "Perlindungan Hukum Terhadap nasabah Penyimpan Dana Sebelum Dan Sesudah Bank Dilikuidasi", Seminar Nasional Likuidasi Bank dan Perlindungan Hukum bagi Nasabah Penyimpan Dana, FH-Unair, Surabaya, 20 September 1997.
- , "Likuidasi Bank Dan Tanggung Jawab Pengurus Dan Pemegang Saham Terhadap Pihak Ketiga", Makalah Seminar Restrukturisasi Organisasi Bisnis Melalui Kepailitan, FU-UNDIP, Semarang, Desember 1997.
- Todung Mulya Lubis, "Urgensi Pembaharuan Hukum Ekonomi (1) Mengantisipasi Globalisasi Bisnis Perbankan", Jawa Pos, 14 Maret 1997.
- , "Urgensi Pembaharuan Hukum Ekonomi (2), "Peranan Pemerintah Sangat Instrumental", Jawa Pos, 14 Maret

1997.

-----, "Urgensi Pembaharuan Hukum Ekonomi", Jawa Pos, 15 Maret 1997.

-----, "Perlindungan Terhadap Nasabah Depositor Dalam Likuidasi Bank", Seminar Nasional Likuidasi Bank dan Perlindungan Hukum Bagi Nasabah Penyimpan Dana, FH-Unair, Surabaya, 20 September 1997.

Widjanarto, Hukum Dan Ketentuan Perbankan di Indonesia, Cet.I, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1993.

Winarto Soemarto, "Permasalahan Perbankan Berkenaan dengan Undang-undang No.7 Th.1992", Yuridika, Majalah FH UNAIR No.3 Th.VII Mei-Juni 1992.