

"MENJARING KEJAHATAN TINDAK PIDANA DI BIDANG PERBANKAN ". **)

Oleh : Marulak Pardede, SH *)

Kenyataan menunjukkan, bahwa Paket Kebijakan Dereglulasi dan Debirokratisasi di bidang perbankan dengan dituangkan dalam Pakto 27 Tahun 1988 adalah merupakan ajang pemicu kompetisi di bidang perbankan. Dengan dikeluarkannya Pakto 27/1988 tersebut, bank-bank baru bermunculan, ibarat jamur dimusim hujan.

Mengingat fungsi lembaga perbankan sebagai Pusat Lalulintas Pembayaran dan Peredaran Uang, maka besar kemungkinan di dalam lembaga tersebut terjadi perbuatan-perbuatan yang dapat menimbulkan gangguan dan hambatan terhadap keamanan dan kelancaran lalulintas pembayaran giral dan peredaran uang serta perkreditan.

Dengan semakin pesatnya peningkatan penggunaan jasa bank oleh masyarakat dan pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, terdapat kecenderungan meningkatnya perbuatan-perbuatan yang dapat mengganggu pertumbuhan dunia perbankan, baik secara kuantitas maupun kualitas, yang dilakukan oleh bank

sebagai korporasi maupun personal bank sebagai individu dan masyarakat pada umumnya.

Perbuatan-perbuatan tersebut tidak lagi dilakukan secara konvensional, tetapi dengan cara modern (white collar crime), yaitu dengan memanfaatkan perkembangan secara lihai, yang sepintas lalu tampaknya tidak terjangkau oleh Undang-Undang.

Dalam praktek, pelaksanaan kebijakan pemerintah di bidang perbankan masih terdapat beberapa kelemahan, sehingga dimanfaatkan oleh segolongan masyarakat yang tidak bertanggung jawab untuk mengeruk keuntungan sebanyak-sebanyaknya dengan mempergunakan bank sebagai sarana maupun sasaran.

Pendirian sejumlah bank juga sangat membutuhkan banyak sekali tenaga profesional perbankan. Akan tetapi tenaga yang berketerampilan tinggi sangat terbatas, sehingga mereka saling membajak karyawan atau cukup puas dengan karyawan yang belum berpengalaman. Kelangkaan tenaga profesional ini mendorong tingkat gaji menjadi tinggi, selain timbulnya kemungkinan besar adanya pelayanan yang tidak memuaskan kepada nasabah, juga dikhawatirkan para bankir muda yang belum mempunyai cukup jam terbang di bidang pengelolaan managerial perbankan

*) Hasil Penelitian Empiris dalam rangka sumbangan pemikiran untuk Pembangunan dan Pembaharuan Hukum Nasional.

***) Peneliti Hukum pada Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) - Dep. Kehakiman.

dapat mengambil tindakan/keputusan yang justru dapat mengakibatkan Bank Collaps.

Secara formal sebenarnya masalah ini telah ada penggantiannya sebagaimana ditetapkan dalam pasal 30 UU Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, antara lain disebutkan bahwa dalam rangka pembinaan perbankan, maka jika keadaannya telah memungkinkan, untuk lebih menjamin uang pihak ketiga yang dipercayakan kepada bank-bank, dapat diadakan asuransi deposito dengan tujuan pembinaan kepercayaan masyarakat kepada Bank. Kasus-kasus perbankan telah membuktikan, bahwa banyak merugikan masyarakat karena banyak deposan dari bank yang bersangkutan, nasibnya masih terkatung-katung.

Dalam kondisi yang demikian, penegakan hukum (law enforcement) di Bidang Perbankan, khususnya dengan diundangkannya UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, serta peraturan-peraturan pelaksanaannya yang dituangkan dalam berbagai paket deregulasi, merupakan hal yang tidak dapat lagi ditawar-tawar.

II. BIDANG ADMINISTRASI.

Perbankan merupakan lembaga keuangan yang usaha pokoknya adalah menarik dana dari masyarakat dalam bentuk tabungan dan menyalurkan kembali kepada masyarakat dalam bentuk kredit, untuk membiayai berbagai kegiatan guna meningkatkan taraf hidup rakyat banyak, yang dalam

melakukan kegiatannya wajib terlebih dahulu memperoleh izin dari Menteri Keuangan (Pasal 2,3,4 dan 6 UU No. 7 Tahun 1992).

Dalam praktek perbankan dewasa ini, dapat dilihat bahwa semenjak ditetapkannya Pakto 27 Tahun 1988 dan berbagai ketentuan lanjutannya, di satu sisi makin menggairahkan dunia perbankan, terbukti dengan munculnya sejumlah bank-bank baru dengan berbagai produk yang ditawarkan. Namun di sisi lain, dibalik kesuksesan tersebut semakin meningkat pula penyalahgunaan yang mungkin disebabkan kekurangan dan kelemahan peraturan-peraturan tersebut, sehingga memberikan peluang dan kesempatan untuk melakukan perbuatan penyimpangan.

a. Usaha Serupa Bank.

Berbagai kasus penipuan berkedok perbankan akhir-akhir ini cukup banyak bermunculan ke permukaan, seperti kasus Yayasan Keluarga Adil Makmur (YAKM), PT. Suti Kelola, PT. Meridian Indonesia dan banyak lagi kasus lainnya, yang usaha pokoknya adalah izin usaha perdagangan (SIUP dari Departemen Keuangan), namun dalam operasionalnya melakukan kegiatan usaha serupa bank, yakni melakukan penghimpunan dana dari masyarakat.

Modus operasional perbuatan ini adalah dengan cara *mengiming-imingi* masyarakat dengan memperoleh keuntungan yang amat tinggi dalam waktu singkat. Praktek usaha jasa

keuangan ini telah menggelapkan uang nasabahnya dalam jumlah yang tidak sedikit.

Perbuatan menjalankan usaha serupa bank ini dapat dilakukan oleh suatu Badan Hukum, Yayasan atau Perseorangan, yaitu dengan cara menarik dana dari masyarakat, dan menyalurkannya ke dalam masyarakat, dalam bentuk pinjaman.

b. Menjalankan Usaha Bank Tanpa Izin

Di samping perbuatan tersebut di atas, perbuatan yang dapat dikategorikan melanggar legalitas/perizinan Bank adalah menjalankan usaha bank tanpa izin. Kasus seperti ini sebelum munculnya Paket Deregulasi di bidang Perbankan sering terjadi, karena pada waktu itu ketentuan pendirian Kantor Bank sangat ketat (tertutup).

Usaha ini dilakukan sebagaimana layaknya suatu bank, tetapi belum mendapat izin Menteri Keuangan, Dewasa ini, dengan adanya Deregulasi Perbankan, dimana pendirian bank sangat terbuka bagi pemilik modal, maka kasus semacam ini kecil kemungkinannya.

c. Menjalankan Usaha Bank dalam Bank.

Usaha ini pada umumnya dilakukan oleh pejabat bank dengan cara antara lain tidak membukukan setoran deposito atau nasabah ke dalam pembukuan bank yang sebenarnya, tetapi dibukukan atas nama rekening pejabat yang bersangkutan yang ada

pada bank tersebut.

Usaha tersebut dilakukan sebagaimana kualitasnya pejabat bank yang menggunakan prasarana bank yang bersangkutan. Usaha ini cukup menarik bagi nasabah mengingat kemudahan dan keuntungan yang diberikan lebih besar dibandingkan dengan prosedur atau ketentuan resmi.

Terhadap perbuatan-perbuatan tersebut di atas, dapat diterapkan ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan (2) UU No. 7 Tahun 1992, dimana tidak saja ancaman pidana penjara tetapi termasuk juga hukuman denda terhadap Badan Hukum, maupun terhadap pimpinannya atau kedua-duanya.

d. Perbuatan yang Menyangkut Rahasia Bank.

Suatu hal yang selama ini menjadi momok bagi lembaga perbankan adalah masalah rahasia bank. Berbagai pendapat dan pandangan mengenai hal ini, dan kelihatannya belum terdapat kesatuan pandangan di kalangan para ahli hukum.

Masalah ini kembali merebak sehubungan dengan diperbolehkannya memberitahukan keadaan keuangan nasabah yang ada padanya untuk mengetahui apakah ia termasuk nasabah yang kreditnya macet atau tidak. Hal ini memang dapat mempengaruhi bonafiditas bank dan dapat mempengaruhi rasa kepercayaan masyarakat terhadap bank yang bersangkutan.

Namun di pihak lain, dari segi kepentingan nasabah yaitu nasabah penabung yang menyimpan uangnya

di bank, apakah tidak berhak untuk mengetahui tentang penggunaan simpanannya yang dipergunakan bank sebagai modalnya ?

Untuk menghapus keragu-raguan tersebut, serta untuk menyatukan persepsi tentang ketentuan rahasia bank, dapat diterapkan ketentuan UU No. 7 Tahun 1992 sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 40 ayat (1) dan (2), Pasal 41 ayat (1) dan (2), Pasal 42 ayat (1), (2) dan (3), Pasal 43, Pasal 44 ayat (1) dan (2) serta Pasal 45.

Dalam pasal-pasal tersebut di atas secara umum dapat dikatakan bahwa Bank dilarang untuk memberikan keterangan yang tercatat padanya tentang keadaan keuangan nasabah dan hal-hal lain yang wajib dirahasiakan dalam dunia perbankan, kecuali untuk kepentingan perpajakan dan kepentingan peradilan dalam perkara pidana, dengan izin Menteri Keuangan.

Terhadap pihak-pihak yang melanggar ketentuan ini, diancam dengan pidana penjara dan denda sebagaimana diatur dalam pasal 47 Ayat (1) UU No. 7 Tahun 1992. Bank tanpa mengikuti prosedur, dan sengaja tidak memberikan keterangan rahasia Bank, juga diancam dengan pidana penjara dan denda sebagaimana ditetapkan dalam pasal 47 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) dan (2).

e. Corporate Crime.

Dalam praktek perbankan dewasa ini, sebagai dampak dari pesatnya perkembangan ilmu dan teknologi, terdapat banyak penyimpangan yang

dilakukan oleh bank yang secara kronologis dapat dikategorikan dalam pengertian Criminal Behaviour.

Perbuatan-perbuatan tidak lagi dilakukan secara konvensional, tetapi dilaksanakan oleh orang-orang yang berkemampuan tinggi dengan memanfaatkan cara-cara yang sepiantas lalu tidak dapat transparan.

Perbuatan ini, dalam konsep Sutherland disebut dengan *white collar crime*. Perbuatan melawan hukum tersebut diyakini dapat mengganggu kelancaran pelaksanaan usaha perbankan, dan perlindungan terhadap korban perlu diupayakan.

Perbuatan melawan hukum di bidang perbankan oleh para ahli dikategorikan ke dalam tindak pidana Korporasi (*Crimes for Corporation*), yaitu pelanggaran hukum yang dilakukan oleh korporasi (Badan Hukum) dalam usahanya mencapai tujuan korporasi, yakni memperoleh keuntungan.

Perbuatan ini dapat dilakukan dengan cara usaha bank dalam bank (telah diuraikan sebelumnya) dan yang paling sulit dilacak adalah perbuatan "Window Dressing", yaitu penyampaian laporan kepada Bank Indonesia secara periodik dengan data yang tidak benar, sehingga bank pelapor terlihat keadaan keuangan /assetnya baik. Hal ini merupakan usaha Bank agar menjelang periode laporan jumlah asset/aktivanya meningkat, dengan demikian penampilan bank menjadi baik dan laporan L/R yang bagus pada periode tertentu total asset digelem-

bungkan dan disulap dengan berbagai cara agar menjadi besar dengan pengisian memberi citra mengesankan.

Perbuatan-perbuatan lain yang juga dapat dikategorikan sebagai Corporate crime adalah :

- Menetapkan tingkat suku bunga yang berlebihan, yang bertujuan menarik dana masyarakat sebanyak mungkin.
- Memberikan kemudahan dalam pemberian kredit dengan tidak disertai pertimbangan atau penilaian yang wajar dalam bisnis perbankan. Perbuatan ini dapat dilakukan baik bekerja sama dengan nasabah ataupun semata-mata hanya korporasi atau pejabat bank sebagai individu. Perbuatan ini dilakukan tidak mengikuti ketentuan Batas Maksimum Pemberian Kredit (Legal Lending Limit/BMPK), sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) UU No. 7 Tahun 1992 dan Pakjan 1993.

Terhadap perbuatan-perbuatan tersebut di atas, selama ini banyak dikenakan sanksi administratif sebagaimana ditetapkan dalam SEBI Nomor 8/13/UPPB/1975, yaitu berupa penurunan tingkat kesehatan kepada Bank yang bersangkutan sebagai badan Hukum. Kategori tingkat kesehatan Bank dikategorikan dalam 3 tingkatan, yaitu sehat, kurang sehat dan tidak sehat yang diikuti pencabutan izin usaha bank.

Sebenarnya penerapan sanksi administratif saja atas perbuatan ter-

sebut, pada hakekatnya tidak tepat dan mencerminkan keadilan, karena sepanjang perbuatan tersebut sudah bersifat merugikan masyarakat, maka pertanggung jawaban administrasi saja tidak cukup, tetapi harus diikuti dengan pertanggung jawaban pidana.

Dengan dikeluarkannya UU No. 7 Tahun 1992 terhadap perbuatan tersebut di atas dapat diterapkan ketentuan Pasal 49 ayat (1) a, b, c, ayat (2) a dan b, Pasal 50 yang secara umum dapat dikatakan bahwa terhadap Anggota Dewan komisaris, Direksi atau Pegawai Bank yang dengan sengaja membuat pencatatan palsu, tidak melakukan pembukuan, menyembunyikan pembukuan, menerima imbalan atas jasa memberikan fasilitas kredit, tidak melaksanakan langkah-langkah ketaatan perbankan, diancam dengan pidana penjara dan denda.

III. BIDANG PIDANA

Di samping penerapan ketentuan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebenarnya masih dapat diterapkan ketentuan-ketentuan pidana lainnya terhadap perbuatan-perbuatan melawan hukum bidang Perbankan, seperti KUHP, UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 7/Drt/1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi.

Ketentuan-ketentuan tersebut dapat diterapkan terhadap perbuatan yang menyangkut tindak pidana di bidang Perkreditan bank dan lalu lintas giral.

sertifikat deposito dan tabungan deposito tidak akan dilakukan pengu-
sutan asal-usulnya, guna perpajakan.

Dari berbagai ketentuan tersebut, dapat memberika gambaran sulitnya untuk menangkap kejahatan Money Laundering. Akan tetapi bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 480 KUHP kejahatan tersebut dapat dipidana, yang antara lain disebutkan bahwa dihukum dengan pidana penjara, karena :

- Sekongkol membeli, menyewa, menerima tukar, dst, menyimpan atau menyembunyikan sesuatu barang yang patut disangka diperoleh dari kejahatan.
- Mengambil keuntungan dari hasil sesuatu barang dst yang patut disangka diperoleh dari kejahatan.

III. BIDANG PERDATA

Dalam UUNo. 7 Tahun 1992 Pasal 16 ayat (2) dan Pasal 17 serta Pasal 38 dan 39, antara lain disebutkan bahwa Direksi dan Dewan Komisaris pada hakekatnya disebut sebagai pengurus dan disertai tugas untuk memimpin/mengurus bank, serta mempunyai tanggung jawab atas segala usaha yang dilakukan oleh bank. Bank Indonesia menetapkan ketentuan umum mengenai kewajiban Direksi dan Dewan Pengurus serta Komisaris dalam SEBI No. 8/6/UPPB tanggal 15 Mei 1975.

Di samping itu, juga ditegaskan dalam pasal 21 dan 22 UUNo. 3 Tahun 1992, bahwa bank adalah usaha yang berbentuk badan hukum, yaitu Perseroan Terbatas (PT).

Perseroan berbeda dengan manusia sebagai pribadi, sehingga tidak dapat bertindak sendiri. Tindakan suatu badan hukum senantiasa dilakukan oleh atau melalui pengurus. Tindakan ini dipertanggung jawabkan kepada badan hukum, dan oleh karenanya dapat dikatakan, bahwa badan hukum terikat pada tindakan pengurus.

Perbuatan yang dipertanggung jawabkan oleh badan hukum (PT) dapat berwujud sebagai perbuatan hukum atau juga berwujud sebagai perbuatan biasa yang mempunyai akibat hukum, seperti perbuatan melanggar hukum, sebagai-mana diatur dalam pasal 1365 KUHP Perdata. Selama pengurus melaksanakan tugas dan wewenangnya menurut Undang-Undang atau ART/AD per-seroan, maka tindakan mereka adalah untuk dan atas nama bank, sehingga segala kerugian yang diderita oleh pihak ketiga (nasabah), bank menurut hukum akan bertanggung jawab dengan segala akibatnya. Dengan demikian perbuatan pengurus pada dasarnya adalah perbuatan berdasarkan perwakilan.

Hakekat perwakilan adalah pengalihan tanggung jawab dimana bank sebagai pihak yang memberikan kuasa adalah suatu badan hukum dan berdasarkan prinsip ini bank bertanggung jawab dan terikat kepada tindakan pengurus. Maka dalam hal ini, jika bank muncul sebagai pelaku perbuatan melawan hukum, maka tindakannya harus sebagai korporasi dan tanggung jawab harus dipikul korporasi, tidak hanya pengurus secara individual.

Dengan demikian, pemegang saham ikut bertanggung jawab di dalamnya. Para pemegang saham tidak dapat melepaskan diri dari tanggung jawab yang dilakukan pengurus.

a. Analisis Kredit.

Masalah tersebut di atas tidak menimbulkan masalah dan pada umumnya para pihak dapat menerimanya. Namun tidaklah demikian halnya bila hal tersebut dikaitkan isyu kredit macet yang cukup menggejala akhir-akhir ini.

Tahapan analisis pemberian kredit, merupakan tahap yang preventif yang paling penting sebelum ditandatangani isi perjanjian kredit, antara bank dengan Nasabah.

Tahap ini merupakan tahap bagi bank untuk memperoleh keyakinan bahwa calon nasabah debitur mempunyai kemampuan dan kemampuan untuk melunasi kredit yang diberikan.

Roger H. Hale, dalam bukunya "Credit Analysis a Complete Guide", bahwa bank dewasa ini akan berbuat sebaik-baiknya untuk tidak bertumpu kepada perasaan emosionalnya seperti harapan dan berbagai kekhawatiran, tetapi bertumpu kepada pendapat yang didasarkan pada studi yang mendalam mengenai kekuatan dan kelemahan calon nasabah.

Secara tradisional, analisis bank terhadap calon nasabah debitur dilakukan terhadap aspek yang dikenal dalam dunia perbankan sebagai "The Five C's of Credit" yaitu Character, Capacity, Capital, conditions and Co-

lateral, sebagaimana diisyaratkan Pasal 8 UU No. 7 Tahun 1992.

Berdasarkan prinsip perwakilan tersebut di atas, bila dalam proses/tahap analisis kredit terjadi kekurangan/telitian/kesalahan yang menyebabkan terjadi kemacetan pengembalian kredit di kemudian hari, maka yang bertanggung jawab atas hal ini (penggunaan simpanan nasabah) adalah Bank sebagai badan hukum dan para pengurus serta pemegang saham/pemilik Bank secara bersama-sama.

b. Perjanjian Kredit.

Proses pembuatan perjanjian kredit merupakan tahap kedua dari usaha preventif bank untuk menjaga kredit agar tidak menjadi macet. Perjanjian kredit merupakan dasar bagi kewenangan bank untuk dapat mengendalikan penggunaan kredit oleh nasabah.

Dalam pemberian kredit, bank harus memperhatikan kepentingan pada hal-hal yang menyangkut hak-hak bank dan kewajiban nasabah sebelum kredit diberikan, selama kredit diberikan dan setelah jatuh tempo kredit harus dikembalikan. Dalam perjanjian kredit, kepentingan-kepentingan bank dan nasabah yang demikian itu harus tetap terjaga, yakni melalui pengaturan di dalam klausula-klausulanya.

Pada waktu bank sudah memutuskan untuk menyetujui permohonan kredit dari calon nasabah debitur, kedua belah pihak harus dihadapkan untuk membuat dan menandatangani perjanjian kredit, sebagaimana di-