

# **ASPEK-ASPEK HUKUM KEUANGAN DAN PERBANKAN**

**SUATU TINJAUAN PRAKTIS**

**Dr. Jusuf Anwar, SH., MA**

**LOKAKARYA PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII  
DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL  
DENPASAR, 14-18 JULI 2003**

# ASPEK-ASPEK HUKUM KEUANGAN DAN PERBANKAN SUATU TINJAUAN PRAKTIS <sup>1</sup>

Dr. Jusuf Anwar, SH., MA <sup>2</sup>

## A. PENDAHULUAN

Kesulitan yang menimpa perekonomian Indonesia, terutama sejak terjadinya krisis 1997 yang masih berlangsung hingga tahun ini, mungkin tidak perlu terjadi apabila antara lain dunia usaha secara sungguh-sungguh melaksanakan prinsip-prinsip manajemen keuangan perusahaan yang sehat yakni dengan antara lain menyeimbangkan struktur permodalan sedemikian rupa sehingga keperluan jangka pendek benar-benar dibiayai dari sumber-sumber pembiayaan jangka pendek, sedangkan keperluan jangka panjang dibiayai dari sumber pembiayaan jangka panjang. Pada hakekatnya yang dimaksud dengan struktur permodalan adalah pencerminan dari perimbangan antara hutang jangka panjang dan modal sendiri dari suatu perusahaan. Perbaikan struktur permodalan dunia usaha merupakan keharusan untuk meningkatkan efisiensi dan memperkokoh daya saing perusahaan dalam menghadapi persaingan yang semakin tajam terutama dalam era globalisasi<sup>3</sup>. Upaya-upaya perbaikan dapat dilakukan salah satunya dengan memperhatikan aspek-aspek *good corporate governance*, yang studi dan risetnya makin banyak dilakukan oleh berbagai institusi baik dalam lingkungan

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembinaan Hukum Nasional di Denpasar-Bali, 14-18 Juli 2003.

<sup>2</sup> Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dan Direktur Eksekutif pada Bank Pembangunan Asia (Asian Development Bank)

<sup>3</sup> Jusuf Anwar, *Peranan Hukum Sebagai Sarana Perdagangan Surat Berharga Jangka Panjang Dalam Rangka Pembangunan Nasional, Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001, hlm.2.*

nasional maupun internasional. Globalisasi yang ditandai dengan adanya perapatan dunia (*compression of the world*) telah mengubah peta perekonomian, politik, dan budaya. Pergerakan barang dan jasa terjadi semakin cepat. Modal dari suatu negara beralih ke negara lain dalam hitungan detik akibat pemanfaatan teknologi informasi. Sejalan dengan itu, kegiatan perbankan sebagai urat nadi perekonomian bangsa tidak luput dari dampak globalisasi. Dalam menjalankan fungsi intermediary, perbankan menjadi pelaku ekonomi yang berperan memudahkan lalu lintas dana melalui jasa transfer via media elektronik. Salah satu permasalahan hukum dalam jasa perbankan adalah belum adanya peraturan yang memberikan rambu-rambu bagi kegiatan transfer dana elektronik ini, seperti dasar hukum transfer dana, status kepemilikan dana transfer, perlindungan hukum bagi pengirim dan penerima dana transfer dalam hal terjadi kesalahan yang ditimbulkan oleh pihak bank, kedudukan pemilik dana dalam hal ini bank dilikuidasi atau pailit. Permasalahan-permasalahan di atas memerlukan aturan agar memberikan kepastian hukum bagi pengguna jasa perbankan.

Aspek-aspek hukum lain di dalam bidang keuangan dan perbankan juga banyak mewarnai problematika di bidang ekonomi dan hukum, misalnya penyimpangan BLBI, *prudential principles* yang dihadapkan dengan penurunan fungsi intermediasi perbankan, munculnya fenomena *fee-based income* dalam praktik perbankan, dan berbagai persoalan ekonomi-hukum lainnya, yang kesemuanya itu perlu memperoleh perhatian kita bersama. Penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential banking principles*) dalam seluruh kegiatan perbankan merupakan salah satu cara untuk menciptakan perbankan yang sehat, yang pada gilirannya akan berdampak positif terhadap perekonomian secara makro. Implementasi prinsip ini harus menyeluruh, tidak hanya menyangkut masalah pemberian kredit, tetapi dimulai saat bank tersebut didirikan, penentuan manajemen yang memenuhi uji kecukupan dan kelayakan (*fit and proper test*) yang tidak bersifat seremonial. Ketentuan Bank Indonesia yang mewajibkan *fit proper test* bagi pengurus bank masih memiliki banyak kelemahan, seperti masih dimungkinkannya pengurus yang

tidak lulus tes untuk tetap bertahan walaupun harus bertanggungjawab secara pribadi.

Disamping itu, dalam memberikan kemudahan akses kepada para nasabahnya, maka penggunaan mesin-mesin *ATM*, *debit card* dan *credit card* berpotensi untuk merugikan nasabah melalui pembobolan rekening, kerusakan mesin, dan kesalahan-kesalahan teknis lainnya yang belum tersentuh oleh rambu-rambu hukum. Kewajiban bank untuk menyediakan mesin-mesin yang layak dan aman seharusnya mengacu pada standart tertentu, yang secara berkala seharusnya ditera/dikalibrasi ulang. Selama ini belum ada keseragaman mengenai standar mesin yang layak untuk dioperasikan. Kasus-kasus yang menunjukkan bahwa kerugian nasabah yang disebabkan tidak layaknya mesin yang digunakan sudah cukup banyak mendorong dibuatnya standarisasi setiap teknologi yang digunakan.

Tanpa menafikkan keberadaan lembaga peradilan, praktik perbankan memerlukan penyelesaian kasus-kasus perbankan yang ditangani secara professional, menjamin stabilitas perekonomian dan kepercayaan masyarakat dan perbankan. Kasus-kasus perbankan yang ditangani secara bertele-tele, publikasi yang gencar dan peradilan yang tidak independen, akan meruntuhkan reputasi perbankan. Oleh karena itu, perlu adanya gagasan untuk menciptakan mekanisme penyelesaian yang efisien, efektif dan tetap menjaga reputasi perbankan<sup>4</sup>.

Hal penting lainnya adalah berkaitan dengan Lembaga Penjamin Simpanan. Sebagai mana di amanatkan oleh UU Perbankan, pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan harus sesegera mungkin diwujudkan menyusul akan dihapuskannya kewajiban pemerintah sebagai penjamin dan berakhirnya tugas BPPN. Aspek hukum yang perlu diperhatikan adalah mengenai status Lembaga Penjamin Simpanan, perolehan dana jaminan dan pemanfaatan dana jaminan, yang harus dituangkan dalam peraturan yang jelas. Selain itu, berkaitan dengan berakhirnya tugas BPPN, perlu adanya lembaga sementara yang bertugas

---

<sup>4</sup> Bandingkan dengan lembaga pasar modal yang sudah memiliki BAPMI (Badan Arbitrase Pasar Modal Indonesia).

menyelesaikan seluruh kewajiban BPPN, terutama transaksi-transaksi yang sudah dilakukan, dan bahkan kemungkinan tuntutan hukum, apabila dalam pengelolaan aset, BPPN telah melakukan kesalahan atau perbuatan melawan hukum.

Dalam upaya untuk mengcover banyaknya masalah dalam praktik keuangan dan perbankan nasional tentu bukan hal yang mudah untuk dibahas dalam sebuah paparan singkat, maka pada hubungan itulah paper ini akan berupaya membahas lebih lanjut esensi dari berbagai permasalahan yang telah dianalisis dimuka melalui pembahasan beberapa aspek hukum sektor keuangan dan perbankan, yang dalam pembahasannya akan mengacu pada beberapa permasalahan utama yang berkaitan dengan masalah sistem hukum, penerapan *good corporate governance* dalam sistem keuangan dan perbankan nasional, dan juga peran hukum dalam mengakomodasi berbagai fenomena yang terjadi dalam bidang keuangan dan perbankan.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Dualisme Sistem Hukum**

Sistem hukum Indonesia yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental merupakan dasar bagi para penegak hukum untuk menggunakan hukum positif dari sistem Eropa Kontinental tersebut dalam membuat setiap keputusan. Namun di sisi lain, cukup banyak peraturan perundang-undangan pada sektor keuangan dan perbankan yang sangat dipengaruhi oleh sistem hukum *Anglo Saxon* atau *Common Law*. Aplikasi kedua sistem hukum yang berbeda tersebut dalam hukum positif di Indonesia pada sektor keuangan dan perbankan dalam banyak hal telah mengakibatkan dis-harmoni, yang dapat terlihat dari pengaturan yang tidak konsisten satu sama lain dari kedua sistem hukum tersebut yang berpadu dalam suatu materi yang sama.

Sebagai misal, dalam perdagangan surat berharga tanpa warkat (*scriptless trading*) umumnya dipergunakan aplikasi teknologi. Hal ini telah menjadi ciri

umum perdagangan di berbagai negara maju maupun di beberapa negara berkembang lainnya, termasuk Indonesia. Praktik *scriptless trading* ini hanya dimungkinkan apabila disertai dengan suatu tanda tangan *digital* yang tidak dikenal dalam sistem hukum positif di Indonesia, yang akan mengakibatkan perdagangan tersebut tidak sah sehingga batal dengan sendirinya atau dapat dibatalkan.

Ketimpangan ini umumnya diselesaikan dengan suatu aturan yang mempunyai tingkat hierarki yang lebih rendah dari Undang-undang. Hal ini dapat saja dilakukan sepanjang tidak terjadi suatu perselisihan hukum. Namun dalam hal terjadi perselisihan hukum, maka akan menjadi hal penting untuk diidentifikasi adalah “sistem hukum mana yang akan dianut oleh para penegak hukum?”. Jawaban tentu saja “sistem hukum positif Indonesia yakni sistem hukum Kontinental”. Namun keadaan ini sebenarnya merupakan tantangan bagi para ahli hukum dalam menerapkan konsep “hukum sebagai sarana pembaharuan” yang dikemukakan oleh Prof. Mochtar Kusumaatmadja, yang bermula dari konsep “*law as a tool of social engineering*” dari Roscoe Pound. Dengan demikian, hukum harus diciptakan untuk kepentingan masyarakat dan bukan sebaliknya.

Namun demikian masalah dualisme sistem hukum ini, dapat pula dipandang sebagai suatu konvergensi positif dari dua sistem hukum yang berbeda. Konvergensi kedua sistem hukum ini disebabkan utamanya oleh perkembangan ekonomi dan Internasionalisasi pasar <sup>5</sup>. Jadi, sebagai *multiplier effect* dari konvergensi di bidang ekonomi, maka pada instansi-instansi hukum yang relevan dengan bidang ekonomi juga terjadi konvergensi. Dengan bidang ekonomi juga terjadi konvergensi. Walaupun ada konvergensi ekonomi yang berakibat pada konvergensi di bidang hukum, pada kenyataannya tidak semua aspek hukum yang bersifat prosedural tidak

---

<sup>5</sup> Pistor, Katharina and Philip A. Wellons, *The Role Of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development*. Oxford University Press, New York-USA, 1999, hlm. 282.

terdapat konvergensi<sup>6</sup>. Hal ini dapat disebabkan karena perbedaan budaya dan tradisi hukum di masing-masing negara<sup>7</sup>. Dengan dipandanginya pertemuan yang tidak terhindarkan dari kedua sistem hukum yang berbeda ini, maka konvergensi ini dapat lebih memudahkan regulasi yang akomodatif dan kondusif bagi kebutuhan bisnis dan ekonomi. Patut pula dicatat faktor penting lain yaitu kebijakan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah dari negara-negara Asia yang menjadi kunci yang determinan bagi perubahan sistem hukum antara 1960 hingga saat ini<sup>8</sup>.

## 2. Penerapan Good Corporate Governance (GCG)

Menarik untuk disimak kutipan berikut,

*“Good corporate governance of banks is the sine qua non of a sound banking system. For individual banks it can reduce the cost of capital and enhance shareholder value. The Asia Banking crisis has, in part, been attributed to serious inadequacies in the governance of banks. Governance restructuring will have to accompany bank restructuring. If the latter is to be sustainable. Good bank governance may not work in isolation. It will need to be accompanied by good governance in the major constituents of the economic including the governance of central banks, banking supervisory agencies and in the corporate sector. The post-crisis period has created an environment where most of the major actors in Asia are now willing to implement governance reforms. Not only as a way to ensure survival, but also as a competitive weapon”<sup>9</sup>.*

Bagi perusahaan, GCG merupakan asset dan memerlukan komitmen dan investasi. Kultur *governance* harus ditumbuhkan termasuk aspek pengambilan keputusan dalam suatu manajemen. Daftar manfaat dari kepatuhan terhadap GCG

---

<sup>6</sup> Ibid, hlm, 263.

<sup>7</sup> Ibid, hlm, 272

<sup>8</sup> Ibid, hlm, 273

<sup>9</sup> Mathur, Arvind dan Jimmy Burhan, *The Corporate Governance Of Banks: CAMEL-IN-A-CAGE*, paper dalam konferensi Internasional tentang 'Asian Revival; Risk, Change and Opportunity, Asian Development Bank, Manila-Philippines, 2001 hlm 1. Lihat pula diskusi menarik tentang GCG pada sektor perbankan



sudah cukup panjang, yang semuanya bermuara pada naiknya nilai tambah pemegang saham (*increasing shareholder value*).

Contoh konkrit adalah hutang perusahaan-perusahaan swasta yang di *bailed out* dengan kebijakan *'blanket guarantee'* semata-mata membuktikan bahwa sebahagian utama sektor koperasi yang seharusnya menjadi pemain utama ekonomi tidak lagi berfungsi sebagai asset negara. Perusahaan-perusahaan swasta ini menjadi beban (*liabilities*) yang kiprahnya telah menimbulkan hutang baru yang harus ditanggung renteng oleh para anak, cucu dan cicit kita.

Lemahnya sektor korporasi ini telah menyebabkan mereka makin jauh dari peranannya sebagai *'engine of growth'*\* atau sebagai primadona pembangunan. Ekonomi telah beralih ke ekonomi fiskal, ekonomi APBN, yang artinya sepanjang APBN aman maka demikian pula kinerja ekonominya. Di sisi lain, kita masih beruntung karena masih memiliki UKM (usaha kecil-menengah) dan sektor informal yang tinggi daya resistensinya terhadap gejolak yang timbul. Sektor inilah yang mampu menyerap angkatan kerja serta menggairahkan mekanisme pasar melalui permintaan dan penawarannya. Jumlah bunga obligasi yang dibayarkan oleh pemerintah itulah yang masih mampu memutar roda ekonomi. Kota saat ini hidup di 'kebun bunga'. 'Peranan bunga' sangat dominan malah sektor perbankan itu sendiri hidup dari memetik 'bunga' apakah itu dari obligasi pemerintah maupun SBI. Penerimaan operasional perbankan kita relatif kecil disbanding dengan penerimaan lain-lain. Penerimaan dari bunga termasuk ke dalam kelompok lain-lain tersebut. Oleh karenanya dengan segala daya kita harus mampu menjaga agar pemerintah tidak ingkar janji (*default*) dalam pemenuhan kewajibannya membayar bunga. *Default* hanya berarti *'the beginning of the end'* dan orang akan mulai menengok pada krisis perbankan yang kedua.

---

\* dalam artikel Ratna Januarta, *Penerapan Good Corporate Governance Pada Sektor Perbankan*, *Jurnal Ilmu Hukum Litigasi*, Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Vol 4, nomor 2, Juni 2003, hlm. 103-117

Penyebab utama dari lemahnya pondasi ekonomi makro Indonesia dibuktikan dalam studi yang dilakukan oleh Asian Development Bank (ADB) pada tahun 2000 di beberapa negara Asia Timur, khususnya Indonesia, Korea, Philippines dan Thailand, yang menyimpulkan bahwa: *'countries that suffered dramatic reversals of fortune during the Asian financial crisis have identified weaknesses in corporate governance as one of the major sources of vulnerabilities that led to their economic meltdown in 1997'*<sup>10</sup>.

Dilain pihak, Presiden Asian Development Bank, Mr. Tadao Chino pernah mengatakan bahwa, *".... A dynamic private sector is critical to achieving poor, sustainable economic growth...."*<sup>11</sup>. Dalam hal ini sektor korporasi erat kaitannya dengan usaha pengentasan kemiskinan baik langsung maupun tidak langsung. Dalam kesempatan yang sama, pernyataan senada juga disampaikan oleh banyak pihak yang mewakili negara maju maupun yang mewakili negara berkembang, dalam hal ini mereka menggaris-bawahi arti penting dan peran GCG dan arti strategis peran sektor swasta dalam pembangunan.

Sektor korporasi yang mampu berperan positif bagi pembangunan ekonomi adalah sektor korporasi yang merupakan aset nasional dan bukan mereka yang hanya menjadi beban dan parasit masyarakat. Kelompok sektor korporasi ini adalah kelompok yang patuh pada tata kelola korporasi yang baik, taat pada aturan main dan peraturan perundangan yang berlaku. Dengan kata lain, adalah mereka yang mampu mempraktikkan prinsip-prinsip *good corporate governance* (GCG) dalam menjalankan usahanya.

Dalam kehidupan saat ini GCG harus merupakan komitmen, dan komitmen ini membutuhkan investasi. Pembentukan beberapa komite seperti Komite Audit, Komite Anggaran, dan lain sebagainya, termasuk pula pengangkatan Komisaris dan Direksi Independen akan memerlukan biaya. Demikian pula penegakkan

---

<sup>10</sup> Zhuang Juzhong et al. Corporate Governance and Finance in East Asia. Vol 1 Asia Development Bank 2000 hlm 1.

<sup>11</sup> Chino, Tadao, *opening Speech in Asian Development Banks Annual Meeting*, Honolulu, USA, May 2001

transparansi, akuntabilitas dan tanggungjawab memerlukan publikasi dan sosialisasi yang tidak *budget neutral*.

Manfaatnya sudah banyak terbukti, bahwa GCG menaikkan nilai tambah para pemegang saham perusahaan. Namun, merubah kultur dan etos kerja tidak pula mudah, termasuk sulitnya memperbaiki cara pengambilan keputusan dan merubah perilaku manajemen. Dalam banyak segi, penerapan GCG baru sampai pada tahap retorika. Keengganan menerapkan GCG lebih banyak disebabkan karena sikap yang menilai bahwa GCG sebagai beban dan bukan sebagai aset perusahaan.

Dengan demikian GCG sulit dimulai apabila orang masih bersikap skeptis. Hal ini terlihat dari masih banyaknya yang beranggapan bahwa GCG itu tidak perlu karena tidak adanya sanksi dan insentif. Perusahaan yang tidak menerapkan GCG malah dinilai lebih maju, karena prinsip keterbukaan perusahaan bagi sementara pihak dianggap lebih banyak negatif atau mudharatnya.

Namun di sisi lain, banyak juga perusahaan-perusahaan yang mudah merasakan nilai tambah dari aplikasi GCG, seperti lebih mudanya akses ke pasar modal Internasional serta banyaknya investor yang bersedia membayar premi yang lebih tinggi bagi saham perusahaan yang telah menerapkan GCG. Dalam hubungan ini kiranya perlu pula digalakkan penerapan label khusus bagi perusahaan yang sudah menerapkan GCG seperti diberikan ISO khusus untuk GCG. Perusahaan yang sudah menerapkan GCG akan membawa bendera bonafiditas. Efek positif lainnya adalah mampu merekrut tenaga yang terbaik yang ada dipasar tenaga kerja pada saat ini, tenaga profesional lebih bersikap kritis dalam mencari pekerjaan. Kelompok tenaga profesional ini hanya ingin bergabung dengan perusahaan terbaik termasuk didalannya kepatuhannya terhadap praktek etika bisnis. Bekerja pada perusahaan yang “brengek” hanya akan membawa petaka. Para karyawan akan selalu terbawa-bawa ketika perusahaan memperoleh masalah. Oleh karena itu pula, paradigme *shareholder oriented* sudah bergeser ke paradigma *stakeholder oriented*.

GCG pada dasarnya mencakup etika bisnis, kumpulan etika ini dimuat dalam *code of GCG*. Dibutuhkan kesukarelaan dari pihak korporasi dalam mematuhi *code* ini<sup>12</sup>. Tidak ada sanksi bagi mereka yang tidak menaatinya karena memang sifatnya *voluntary compliance*. *Code* atau pedoman sejenis ini biasanya pula diterbitkan oleh lembaga/asosiasi profesi yang tidak mempunyai kewenangan publik, misalnya Perbanas. Dalam pelaksanaannya, agar pedoman semacam ini dapat dipaksakan, maka pedoman ini harus dikeluarkan oleh instansi/lembaga yang mempunyai kewenangan mengatur. Oleh karena itu pula, banyak ketentuan pedoman GCG yang diambil alih oleh Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan masyarakat diwajibkan untuk mematuhi (*mandatory compliance*). Disini dapat di terapkan sanksi bagi para pelanggarnya. Sebagai contoh adalah ketentuan-ketentuan tentang praktik GCG dalam UU Perseroan Terbatas, UU Pasar Modal, UU Perbankan dan juga peraturan pelaksanaannya.

Pada banyak negara berkembang, pelaksanaan GCG lebih didorong karena adanya rasa takut terhadap sanksi yang ada, atau takut kepada para penguasa. Peraturan yang berlaku menyediakan berbagai sanksi perdata maupun pidana, bagi para pelanggarnya, apalagi saat ini di mana *ultimum remedium* lebih menonjol dari *primum remedium*. Inilah sikap pentaatan terhadap GCG yang bersifat regulatory driven dan bukan atas dorongan *professional driven* dan *ethic driven*.

Hal lain yang juga perlu mendapat perhatian adalah bahwa GCG harus dianggap sebagai asset yang tidak berwujud (*intangible asset*) yang akan memberikan hasil balik yang memadai dalam hal memberikan nilai tambah kepada para pemegang saham. GCG juga harus menjadi *way of life* atau kultur perusahaan yang dapat dimanfaatkan dalam proses pengambilan keputusan serta menjadi pedoman perilaku manajemen.

---

<sup>12</sup> Di Indonesia antara lain diterbitkan oleh Komite Nasional untuk GCG

Prinsip-prinsip *responsibility; accountability, fairness, dan transparency* yang pertama kali diperkenalkan oleh OECD menjadi suatu prinsip dasar yang diadopsi dan diadaptasi oleh banyak institusi dalam menyusun pedoman GCG. Dalam konteks perbankan, apabila suatu bank akan *go public*, maka harga sahamnya di pasar harus mencerminkan keempat prinsip dasar tersebut. Pasar yang efektif dan efisien hanyalah pasar yang mampu mencerminkan harga yang telah mengakomodasikan semua informasi yang ada. Praktek tercela *insider trading* misalnya, tidak mencerminkan harga yang sebenarnya karena informasi yang dapat mempengaruhi harga hanya dimiliki oleh para *insiders* yang melakukan perdagangan.

Survey terakhir Mc Kinsey pada tahun 2002 membuktikan bahwa investor bersedia membayar premium bagi '*awell-governed company*'. Untuk Indonesia mereka bersedia membayar premi sebesar 27%. Suatu kesimpulan yang dapat ditarik dari survey tersebut adalah bahwa semakin rendah tingkat budaya GCG pada suatu negara maka premium yang akan diberikan akan semakin tinggi kepada perusahaan yang menerapkan GCG<sup>13</sup>. Dalam hal ini, para investor akan sangat menghargai manajemen perusahaan yang berani melakukan hal positif di dalam tata kelola perusahaan walaupun lingkungannya tidak mendukung. Dengan demikian, tidak ada pilihan lain, bagi sebuah bank yang merupakan lembaga bisnis kepercayaan selain menerapkan konsep GCG termaksud.

Demikian pula komisaris dan direksi yang sudah berada pada jaman dan nuansa pengelolaan bisnis yang berubah dimana suatu perusahaan yang tinggi daya resistensinya terhadap berbagai krisis dan tinggi *sustainabilitynya*, hanyalah perusahaan dengan tata kelola yang bernuansa GCG. Selaku *leader of the last resort*, Bank Sentral juga harus mengeluarkan pedoman GCG yang dapat diikuti oleh kalangan perbankan. Di dalam pedoman yang bersifat *voluntary* ini, harus dimuat hal pokok dimana kewajiban pemenuhannya bersifat *mandatory*. Sistem *reward and punishment* harus diperkenalkan. Hingga saat ini, belum ada satu

---

<sup>13</sup> Ratna Jakarta, op sit, hlm. 106

bank pun yang mampu mengibarkan bendera GCG sebagai salah satu bonafiditasnya. Belum ada *benchmark* bagi suatu bank yang *fully* GCG.

*“the legal framework in a country is as vital for economic development as for political and social development. Creating wealth through the cumulative commitmen of human, technological and capital resources depends greatly on a set of rules securing property rights, governing civil and commercial behaviour, and limiting the power of the state.... The legal framework also effects the lives of the poor and , as such, has become an important dimension of strategies for poverty alleviation. Ini the strunggle against discrimination, in the protection of the socially weak, and in the distribution of opportunities in the society, the law can make an important contribution to a just and equitable society and thus to prospects for social development and poverty alleviation”*<sup>14</sup>

pernyataan yang optimis dari World Bank tersebut merupakan referensi yang bermanfaat untuk mendiskusikan peran hukum dalam pembangunan. Esensi dari pernyataan tersebut antara lain menggaris-bawahi bahwa kerangka kerja hukum dalam suatu negara adalah sangat penting bagi perkembangan ekonomi, politik dan sosial. Kerangka hukum yang ditata baik sejak awal akan menciptakan efek domino yang baik pada berbagai sektor kehidupan bernegara, dan sebaliknya.

Dalam kerangka mencapai sasaran berbagai perkembangan dan pembangunan tersebut hukum harus menampakkan perannya. Dalam kaitannya dengan kerangka dasar pembangunan nasional, hukum mewujudkan diri dalam 2 wajah, yaitu di satu pihak hukum memperketatkan diri sebagai suatu aspek pembangunan, artinya bahwa hukum itu diikat sebagai suatu faktor dari pembangunan itu sendiri yang perlu untuk mendapat prioritas dalam usaha penegakan pembangunan dan pembinaannya<sup>15</sup>. Di lain pihak hukum itu harus dipandang sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat yang akan menentukan keberhasilan usaha-usaha pembangunan nasional. Berkaitan dengan masalah hubungan hukum dengan pembangunan ini, terdapat berbagai

---

<sup>14</sup> World Bank, *Governance: The world Bank's Experience*: The World Bank Washington DC, 1994 sebagaimana dikutip dalam Mc Auslan, Patrick, *Law, Governance and the development of the market practical problems and possible solutions* dalam Faundez, Julio, Ed, *Good Government and Law-Legal and Institution Reform in Developing Countries* The British Council, 1997, hlm 25

<sup>15</sup> Jusuf Anwar, *op cit*, hlm 33.

konsep yang diajukan oleh pakar hukum. Pada umumnya mereka berpendapat bahwa dalam pembangunan yang dilaksanakan, hukum berfungsi bukan hanya sekedar “*as a tool of social control*” atau sebagai alat yang berfungsi mempertahankan stabilitas, tetapi sebagaimana yang dikatakan oleh Roscoe Pound, hukum juga berfungsi sebagai “*as a tool of social engineering*”<sup>16</sup>. Sehubungan dengan hal ini Sumaryati Hartono berpendapat, penyusunan UUD 1945 sebenarnya beranjak pada filsafah futuristik yang antara lain dikemukakan oleh Roscoe Pound, dan yang sekarang dikenal sebagai falsafah hukum yang melihat peranan hukum sebagai *a tool of social engineering*. Falsafah ini di Indonesia disempurnakan oleh Mochtar Kusumaatmadja sebagai falsafah yang memberikan peranan kepada hukum sebagai sarana pembangunan, yang pendekatannya ternyata memang sudah diterapkan oleh penyusun UUD 1945<sup>17</sup>.

Hukum hanya berpegang pada kewenangannya untuk mengatur, memerintah, memaksa, serta melarang dan sebagainya, tanpa menanyakan apakah ketentuan yang dibuatnya dapat dijalankan secara efektif. Oleh karena itu, di dalam “*social Engineering*” ini sangat penting peranan dan umpan balik (*feedback*), agar pengaturan itu senantiasa dapat disesuaikan dengan keadaan yang timbul di masyarakat. Apabila hukum itu dilihat sebagai suatu sarana penunjang terhadap pembangunan maka fungsi hukum itu harus mempunyai suatu pola tertentu. Konsep Mochtar Kusumaatmadja terasa memiliki ruang lingkup yang sangat luas – lebih daripada Roscoe Pound sendiri sebagai orang pertama yang mengkonsepsikan fungsi hukum sebagai *tool* seperti dijelaskannya: “Dalam artinya yang luas maka hukum itu tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat

---

<sup>16</sup> Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, USA, 1854, hlm 47, Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, LPHK FH UNPAD, Binacipta, Bandung 1976, hlm, 11-12

<sup>17</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, LPHK. UNPAD, Binacipta, Bandung 1976, hlm 9 Suatu uraian tentang landasan pikiran, pola dan mekanisme pembaharuan hukum di Indonesia.

melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (*institutions*) dan proses-proses (*process*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah dalam kenyataan”<sup>18</sup>.

Dalam sistem hukum ini, hukum pembangunan (*development*) meliputi segala tindakan dan kegiatan yang memperkuat infrastruktur hukum seperti lembaga hukum, organisasi profesi hukum, lembaga-lembaga pendidikan hukum serta segala sesuatunya yang berkenaan dengan penyelesaian problem khusus “pembangunan”. Konsepsi hukum pembangunan selaras dengan orientasi baru mengenai pengertian hukum yang dikemukakan oleh A. Vilhem Rusted yang mengatakan bahwa hukum itu adalah *the legal machinery in action* yaitu sebagai suatu kesatuan yang mencakup segala kaidah baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, prasarana-prasarana seperti Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Advokat dan keadaan diri pribadi daripada individu penegak hukum itu sendiri bahkan juga fakultas hukum sebagai lembaga pendidikan tinggi hukum<sup>19</sup>.

Dengan demikian paradigma “hukum sebagai jawaban atas masalah yang timbul” harus diubah menjadi paradigma ‘hukum yang mampu melihat ke depan’ (*forward looking*) terhadap berbagai kemungkinan terjadinya kasus perdata maupun pidana yang belum pernah terjadi sebelumnya sebagai akibat dibukanya dunia *cyber*. Perkembangan teknologi tidak saja menumbuhkan kemajuan ekonomi, akan tetapi pula membuka peluang bagi pelaku kejahatan untuk memanfaatkan dunia yang menjadi *seamless* dan *borderless*. Contoh yang umum adalah relevan dengan terjadinya peluang kejahatan seperti tindakan pencucian uang serta adanya rezim devisa bebas yang telah dianut Indonesia sekitar tiga dekade belakangan ini.

Contoh lain adalah penerapan sistem ‘*single entry*’ untuk akuntansi keuangan pemerintah yang diberlakukan ICW di satu pihak, dan dipihak lainnya adalah kebutuhan untuk menerapkan sistem ‘*double entry*’ sesuai dengan Standar keuangan Internasional. Merupakan kenyataan yang sangat menggembirakan

---

<sup>18</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, cetakan Kedua LPHK FH UNPAD, Binacipta, Bandung, hlm 11

<sup>19</sup> S. Tasrif, *peranan Hukum dan Pembangunan*, Primsa no. 6 Tahun ke III, 1993, hlm 5



bahwa saat ini telah terdapat penyesuaian terhadap ketentuan Perundang-undangan keuangan negara, antara lain diundangkannya UU Keuangan Negara (2003) yang akan diikuti dengan UU Perbendaharaan Negara serta UU Pengawasan Keuangan Negara. Kedua ketentuan yang terakhir dan masih dalam bentuk rancangan Undang-Undang tersebut saat ini sedang dalam pembahasan intensif antara pemerintah dan DPR yang diharapkan selesai dalam tahun 2003. hal ini merupakan contoh responsifnya hukum terhadap kebutuhan ekonomi walau sangat terlambat. Sebagai informasi tambahan, pembahasan konsep UU Keuangan Negara telah digarap oleh tidak kurang 15 tim sejak sekitar 30 tahun lalu.

### C. PENUTUP

1. Terjadinya dualisme hukum sebaiknya disikapi sebagai suatu hal yang positif dan dapat lebih memudahkan regulasi yang akomodatif dan kondusif bagi kebutuhan bisnis dan ekonomi. Faktor penting lainnya yaitu kebijakan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah dari negara-negara Asia menjadi kunci yang diterminan bagi pergeseran dan perubahan sistem hukum di banyak negara Asia antara 1960 hingga saat ini. Namun demikian, perpaduan sistem hukum ini belum dapat diklaim sebagai konvergensi penuh dan total dari kedua sistem kontinental dan Anglo Saxon, karena aspek-aspek lain yang bersifat prosedural banyak dibentuk dari sejarah, budaya dan tradisi hukum masing-masing negara.
2. Penerapan *good corporate governance* harus dilakukan penuh kesadaran atau komitmen yang tinggi dari berbagai pihak dan kalangan. Dalam konteks keuangan dan perbankan, hal ini akan menjadi tugas setiap elemen perusahaan yang bergerak di sektor keuangan dan perbankan, asosiasi keuangan dan perbankan, BPPN, dan juga Bank Sentral.
3. Perubahan paradigma tentang peran hukum, serta dari 'hukum yang mengikuti perkembangan ekonomi dan masyarakat' menjadi 'hukum yang berorientasi ke depan yang mampu mengantisipasi dan mengakomodasi serta menjembatani masalah hukum dan ekonomi dalam masyarakat nasional, namun juga akomodatif dan mampu berintegrasi dengan ketentuan-ketentuan internasional yang relevan, menjadi suatu kebutuhan yang mendesak bagi perkembangan ekonomi dan hukum.