

BAB 4

PELAKSANAAN MEMBUKA KERAHASIAAN BANK DALAM TAHAP PENYIDIKAN TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG

4.1. Pembukaan Informasi yang Dilindungi Oleh Ketentuan Rahasia Bank dalam *Suspicious Transaction Report (STR)*

Lembaga perbankan mempunyai peranan yang penting untuk mencegah atau mendeteksi arus uang kotor yang mencoba masuk ke dalam sistem keuangan suatu negara. Peran lembaga perbankan itu tunduk dan diatur pada ketentuan UU No. 25 Tahun 2003 dan UU No.15 Tahun 2002. Dalam undang-undang tersebut bank sebagai salah satu penyedia jasa keuangan diwajibkan berperan aktif menyampaikan laporan kepada Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan (PPATK) bilamana bank menaruh curiga terhadap transaksi perbankan yang dilakukan oleh nasabahnya.⁷⁸ Selain wajib menyampaikan laporan transaksi mencurigakan, bank diwajibkan pula menyampaikan laporan yang berkenaan dengan transaksi keuangan yang dilakukan oleh nasabahnya secara tunai dalam jumlah kumulatif lima ratus juta rupiah atau lebih atau dalam mata uang asing yang nilainya setara, baik dalam satu kali transaksi maupun beberapa kali transaksi dalam satu hari kerja.⁷⁹ Kewajiban pelaporan tersebut berlaku sejak Oktober 2003 dengan mengacu pada pedoman pelaporan yang dikeluarkan oleh PPATK.⁸⁰ Kewajiban pelaporan dan pemberian informasi ini dilindungi oleh undang-undang sehingga bank dan petugas pelapor tidak melanggar ketentuan

⁷⁸Indonesia, *Undang-Undang No. 25 Tahun 2003*, Pasal 13 ayat (1).

⁷⁹*Ibid.*, Pasal 13 ayat (2)

⁸⁰Kewajiban pelaporan tidak hanya dibebankan kepada lembaga perbankan. Kewajiban ini dibebankan kepada setiap penyedia jasa keuangan. Kewajiban pelaporan tersebut diatur dalam Lampiran Keputusan Kepala Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan No.2/1/KEP.PPATK/2003, Pedoman I. Bab 3 huruf C angka 3 hal. 13.

lanya perlindungan tersebut bertujuan agar bank tidak ragu untuk mengungkapkan informasi-informasi yang berkenaan dengan nasabahnya yang berdasarkan ketentuan rahasia bank wajib untuk dilindungi. Informasi yang berkenaan dengan nasabah yang diungkapkan oleh bank dalam laporan transaksi keuangan mencurigakan (*Suspicious Transaction Report/STR*) adalah meliputi identitas nasabah yang melakukan transaksi dan rincian tentang transaksi keuangan mencurigakan. Pengungkapan informasi-informasi yang bersifat pribadi yang berkenaan dengan nasabahnya hanya boleh disampaikan oleh bank kepada PPATK dalam laporan transaksi keuangan mencurigakan. Direksi, pejabat atau pegawai bank dilarang memberitahukan kepada siapapun baik secara langsung ataupun tidak langsung dengan cara apapun mengenai laporan tersebut,⁸² adapun alasannya adalah karena nasabah yang dilaporkan tersebut belum tentu terlibat tindak kejahatan. Kecurigaan yang dituangkan oleh bank dalam laporan transaksi mencurigakan dibuat oleh bank semata-mata karena adanya penyimpangan pola transaksi nasabah yang mana belum tentu disebabkan karena hal-hal yang memiliki keterkaitan dengan suatu tindak kejahatan. Bilamana laporan itu kemudian berlanjut kepada proses persidangan di pengadilan, identitas bank yang membuat laporan transaksi keuangan mencurigakan tidak akan diungkapkan, hal ini dilakukan untuk melindungi bank agar tidak ditinggalkan nasabahnya. Jika bank merasa terlindungi, bank tidak akan ragu untuk melaporkan transaksi keuangan mencurigakan kepada PPATK. Oleh sebab itu, PPATK yang merupakan *Financial Intelligent Unit* dilarang mempergunakan informasi yang diperolehnya dari laporan transaksi mencurigakan sebagai alat bukti di pengadilan. Hal ini disebabkan karena informasi yang terdapat dalam laporan tersebut adalah informasi inteligent. Dalam persidangan kasus *money laundering*,

⁸¹Indonesia, *Undang-Undang No. 15 Tahun 2002* Pasal 14 jo *Undang-Undang No. 25 Tahun 2003* Pasal 15.

⁸²Indonesia, *Undang-Undang No. 25 Tahun 2003, op. cit.*, Pasal 17A.

...kan informasi lain yang diperolehnya bukan dari laporan transaksi mencurigakan. Informasi yang terdapat dalam laporan transaksi mencurigakan dipergunakan oleh PPATK hanya sebagai informasi awal untuk melakukan penyidikan lebih lanjut bekerjasama dengan aparat penegak hukum.⁸³

Selain kewajiban berperan aktif dalam kegiatan pelaporan, bank juga diwajibkan membantu penyidik, penuntut umum atau hakim di dalam melaksanakan tugas penegakan hukum untuk kepentingan pemeriksaan dalam perkara pidana *money laundering*. Bantuan yang wajib diberikan oleh bank adalah memberikan informasi yang diminta penyidik, penuntut umum atau hakim mengenai harta kekayaan setiap orang yang telah dilaporkan oleh PPATK, tersangka atau terdakwa.⁸⁴ Untuk meminta bank membuka rahasia bank sehubungan dengan adanya dugaan praktik *money laundering*, penyidik dapat melakukannya tanpa harus berdasarkan laporan yang diberikan terlebih dahulu oleh PPATK kepadanya, penyidik tidak pula harus memperoleh izin dari pimpinan Bank Indonesia untuk dapat meminta bank membuka rahasia bank dalam hal adanya dugaan praktik *money laundering*, dengan catatan hal ini hanya dapat dilakukan apabila nasabah itu telah dijadikan sebagai tersangka praktik *money laundering*. Akan tetapi jika untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana, permintaan membuka rahasia bank harus dilakukan dengan terlebih dahulu meminta izin dari pimpinan Bank Indonesia. Hal ini ditetapkan dalam Pasal 42 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang No. 25 Tahun 2003 ditetapkan bahwa pemberian informasi hanya boleh dipenuhi jika permintaan untuk

⁸³Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Fitriyadi Muslim, *Directorate of Law and Regulation*, di kantor PPATK Jl. Ir. H. Juanda No. 35. Jakarta 10120, pada tanggal 26 November 2008.

⁸⁴Undang-Undang No. 25 Tahun 2003, *op.cit.*, Pasal 33 ayat (1).

but diajukan secara tertulis. Dalam surat permintaan harus pula disebutkan secara jelas nama dan jabatan penyidik, penuntut umum atau hakim, identitas setiap orang yang telah dilaporkan oleh PPATK, tersangka atau terdakwa serta tindak pidana yang dipersangkakan atau didakwakan, dan tempat harta kekayaan berada, kemudian harus ditandatangani oleh pejabat yang berwenang. Pejabat yang berwenang menandatangani surat permintaan untuk memperoleh informasi adalah Kepala Kepolisian Republik Indonesia atau Kepala Kepolisian Daerah dalam hal permintaan diajukan oleh penyidik. Jika permintaan diajukan oleh penuntut umum, surat permintaan untuk memperoleh informasi tersebut harus ditandatangani oleh Jaksa Agung Republik Indonesia atau Kepala Kejaksaan Tinggi. Sementara itu, apabila pengungkapan informasi yang berkenaan dengan rahasia bank telah sampai pada proses persidangan di pengadilan, Hakim Ketua Majelis yang memeriksa perkara yang bersangkutan berwenang menandatangani surat permintaan untuk memperoleh informasi.⁸⁵ Dengan adanya permintaan yang diajukan secara tertulis dengan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang, pengungkapan informasi dilakukan secara bertanggungjawab. Mengingat bahwa informasi yang berkenaan dengan rahasia bank merupakan hak pribadi nasabah, sudah semestinya informasi ini dihormati. Bilamana permintaan informasi dilakukan secara lisan, bank wajib mengabaikannya. Permintaan yang dilakukan secara tertulis dengan tidak ditandatangani oleh pejabat yang berwenang, bank dapat dipersalahkan jika bank memenuhi permintaan tersebut karena telah melanggar ketentuan rahasia bank. Untuk menyikapi hal itu, bank biasanya mengambil inisiatif membuat laporan transaksi keuangan mencurigakan yang disampaikan kepada PPATK. Hal ini dilakukan agar PPATK dapat menindaklanjuti laporan tersebut.⁸⁶

⁸⁵*Ibid.*, Pasal 33.

⁸⁶Informasi ini diperoleh dari hasil wawancara penulis dengan legal officer dari salah satu bank swasta nasional di Jakarta, pada hari rabu, tanggal 29 Oktober 2008.

rahasia bank dikecualikan bagi penyidik, penuntut umum atau hakim di dalam melaksanakan tugas penegakan hukum, informasi yang merupakan rahasia bank tidak dapat dipergunakan untuk keperluan lain di luar kewajiban yang ditetapkan oleh undang-undang. Pejabat PPATK, penyidik, penuntut umum atau hakim yang memperoleh dokumen dan/atau keterangan dalam rangka pelaksanaan tugas memberantas praktik *money laundering* diwajibkan untuk merahasiakan dokumen dan/atau keterangan yang merupakan rahasia bank kecuali untuk memenuhi kewajiban yang diberikan oleh undang-undang kepada mereka.⁸⁷ Dengan adanya kewajiban untuk merahasiakan dokumen dan/atau keterangan yang diperolehnya, undang-undang menunjukkan bahwa perlindungan terhadap hak privasi seseorang masih diberikan.

4.2. Beberapa Kelemahan Peraturan Rahasia Bank di Indonesia

Pengaturan masalah rahasia bank terdapat dua alternatif. Pertama, alternatif yang menganggap rahasia bank itu bersifat mutlak. Kedua, pendapat yang menganggap rahasia bank bersifat relatif. Pendapat yang menyatakan rahasia bank bersifat mutlak, artinya keterangan tentang nasabah dan keadaan keuangannya harus dirahasiakan dalam segala situasi dan kondisi tanpa kecuali. Sebaliknya yang berpendapat rahasia bank bersifat relatif mengakui bahwa keterangan tentang nasabah dan keadaan keuangannya harus dirahasiakan dalam batas-batas tertentu dan terdapat kemungkinan untuk menerobosnya dengan alasan tertentu, misalnya untuk kepentingan umum. Hal ini perlu dilakukan mengingat kerahasiaan yang tidak perlu dapat mengurangi nilai-nilai keadilan, mengancam keamanan masyarakat dan tidak sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi.⁸⁸

⁸⁷Indonesia, Undang-Undang No. 25 Tahun 2003, *op. cit.*, Pasal 10 A ayat (1).

⁸⁸Nicole Schultheis dan Arthur Bryant, "Unnecessary Secrecy in Civil Litigation: Combatting the Threat to Effective Self-Governance", Maryland, Vol. III, No.1, (Fall, 1991), hal. 64.

bank di Indonesia didasarkan pada konsep bahwa rahasia bank itu tidak mutlak, tetapi relatif. Artinya terdapat kemungkinan untuk menerobosnya untuk kepentingan umum. Terdapat tujuh alasan untuk menerobos atau dikecualikan dari ketentuan rahasia bank. Pertama, untuk kepentingan perpajakan. Kedua, untuk kepentingan penyelesaian piutang bank yang sudah diserahkan kepada Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara/Panitia Urusan Piutang Negara. Ketiga, untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana. Keempat, untuk kepentingan perkara perdata antara bank dan nasabah di pengadilan. Kelima, untuk kepentingan tukar menukar informasi antar bank. Keenam, untuk kepentingan nasabah penyimpan atas dasar permintaan, persetujuan tertulis atau kuasa dari nasabah tersebut. Ketujuh, untuk kepentingan ahli waris yang sah dari nasabah penyimpan dana yang meninggal dunia.⁸⁹

Sesuai dengan ketentuan Pasal 41, Pasal 41A, dan Pasal 42 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, perintah/izin untuk membuka rahasia bank diberikan dengan alasan untuk kepentingan perpajakan, untuk penyelesaian piutang bank yang sudah diserahkan kepada Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara/Panitia Urusan Piutang Negara dan untuk kepentingan peradilan perkara pidana. Untuk kepentingan perpajakan, penerobosan rahasia bank dilakukan dengan perintah tertulis dari Pimpinan Bank Indonesia kepada bank, agar memberikan keterangan dan memperlihatkan bukti-bukti tertulis serta surat-surat mengenai keadaan keuangan nasabah penyimpan tertentu kepada pejabat bank. Sementara untuk kepentingan penyelesaian piutang bank kepada BUPLN/PUPN dan untuk kepentingan peradilan perkara pidana, penerobosan rahasia bank dilakukan dengan izin dari Pimpinan Bank Indonesia kepada pejabat BUPLN/PUPN, Polisi, Jaksa atau Hakim untuk memperoleh keterangan dari bank mengenai simpanan tersangka atau terdakwa pada bank. Berdasarkan perumusan beberapa ketentuan tersebut di atas terlihat bahwa jenis informasi yang dapat

⁸⁹Pasal 41-45 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.

luas, yaitu keterangan, bukti tertulis dan surat-surat mengenai keadaan keuangan tersangka. Sementara jenis keterangan yang dapat diperoleh pejabat BUPLN/PUPN, Polisi, Jaksa atau Hakim lebih sempit, yaitu keterangan dari bank mengenai simpanan debitur/tersangka/terdakwa pada bank. Pengaturan yang berbeda antara Pasal 41 dan Pasal 42 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 menunjukkan adanya inkonsistensi pada Undang-Undang Perbankan.

Selanjutnya terdapat permasalahan yang berkaitan dengan perintah/izin untuk memberikan keterangan yang bersifat rahasia bank dapat dilihat dari beberapa hal sebagai berikut:

a. Nama kantor bank tidak disebut secara spesifik

Dalam permohonan yang diajukan oleh Kepala Kepolisian atau Jaksa Agung RI, kadangkala tidak menyebutkan secara spesifik mengenai tempat/lokasi kantor bank dimana tersangka/terdakwa memiliki rekening. Yang disebutkan hanyalah bank di wilayah Jawa Barat atau di wilayah Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi. Hal ini diajukan dengan alasan tersangka/terdakwa telah memindahkan uangnya, atau dengan alasan polisi atau jaksa belum memiliki informasi mengenai dimana saja tersangka atau terdakwa memiliki rekening. Sudah tentu permohonan semacam ini sulit untuk dikabulkan, karena apabila hal tersebut dikabulkan dapat dengan mudah disalahgunakan dan kurang memberikan perlindungan kepada industri perbankan. Dalam praktik, adakalanya jaksa cenderung memaksa untuk meminta izin guna meminta keterangan pada bank-bank, yang belum tentu memelihara rekening tersangka/terdakwa. Secara sederhana dapat dijelaskan bahwa sebelum meminta izin seharusnya jaksa, polisi atau hakim mengetahui dimana tersangka/terdakwa memiliki rekening. Setelah hal tersebut diketahui, kemudian dapat ditindaklanjuti dengan mengajukan izin. Bukan sebaliknya meminta izin terlebih dahulu, kemudian baru berupaya untuk mengetahui dimana tersangka/terdakwa memiliki rekening.

inta berlebihan

Adakalanya permohonan izin yang diajukan polisi dan jaksa juga meminta keterangan tentang keadaan keuangan dan surat-surat yang berkaitan dengan rekening tersangka atau terdakwa. Sebelumnya, berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, izin yang diberikan kepada polisi atau jaksa sering dirumuskan demikian, sehingga polisi atau jaksa meminta juga keterangan tentang nasabah lain yang ada kaitannya dengan rekening tersangka atau terdakwa. Sebagian bank menerima dan sebagian menolak untuk memberikan keterangan tentang nasabah lain yang bukan merupakan tersangka atau terdakwa.

Setelah berlakunya Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, izin yang diberikan hanyalah untuk meminta keterangan mengenai rekening simpanan tersangka atau terdakwa saja. Oleh karena itu, seharusnya keterangan yang diminta polisi atau petugas kejaksaan hanya merupakan keterangan mengenai rekening simpanan tersangka saja. Guna mengurangi lamanya pemberian izin membuka rahasia bank dalam perkara tindak pidana korupsi, Pasal 29 ayat (3) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 menyatakan bahwa izin membuka rahasia bank wajib diberikan oleh Gubernur Bank Indonesia dalam waktu 3 (tiga) hari kerja. Untuk perkara tindak pidana pencucian uang dan terorisme tidak diperlukan lagi izin dari Gubernur BI. Dengan demikian Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan dapat langsung meminta keterangan dari bank.⁹⁰ Apabila prosedur izin membuka rahasia bank ini tidak dipenuhi oleh penyidik, besar kemungkinan alat bukti yang dipergunakan penyidik atau penuntut umum akan ditolak di pengadilan terutama apabila pihak terdakwa mempermasalahkannya.

⁹⁰Pasal 33 Undang-Undang No. 15 Tahun 2002; Pasal 29 PERPU No. 1 Tahun 2002 yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2003.

onan izin dari pihak eksekutif (Menteri Keuangan, Dirjen Piutang dan Lelang Negara, Kepala Kepolisian RI dan Jaksa Agung) kepada Gubernur Bank Indonesia selama tahun 2001 dan 2002 terlihat pada tabel berikut ini:⁹¹

Tabel 1 Data Rekapitulasi Izin Pembukaan Rahasia Bank Tahun 2001

No.	Pihak yang mengajukan permohonan izin pembukaan rahasia bank:	Jumlah permohonan yang diajukan dan diproses:	Jumlah izin yang dikeluarkan oleh GBI:	Jumlah permohonan yang ditolak:
1	Menteri Keuangan (<i>vide</i> Pasal 41 UU Perbankan)	66 permohonan tertulis	818 surat perintah pembukaan rahasia bank	5 permohonan tertulis
2	Kepala Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara/Ketua Panitia Urusan Piutang Negara (<i>vide</i> Pasal 41 A UU Perbankan)	2 permohonan tertulis	4 surat izin pembukaan rahasia bank	1 permohonan tertulis
3	Kepala Kepolisian Republik Indonesia (<i>vide</i> Pasal 42 UU Perbankan)	142 permohonan tertulis	234 surat izin pembukaan rahasia bank	12 permohonan tertulis
4	Jaksa Agung Republik Indonesia (<i>vide</i> Pasal 42 UU Perbankan)	55 permohonan tertulis	190 surat izin pembukaan rahasia bank	6 permohonan tertulis
	TOTAL :	265 permohonan tertulis	1246 surat izin/perintah pembukaan rahasia bank	24 permohonan tertulis

Sumber: *Direktorat Hukum Bank Indonesia.*

⁹¹Yunus Husein, *op.cit.*, hal. 275.

asi Izin Pembukaan Rahasia Bank Tahun 2002

No.	Pihak yang mengajukan permohonan izin pembukaan rahasia bank:	Jumlah permohonan yang diajukan dan diproses:	Jumlah izin yang dikeluarkan oleh GBI:	Jumlah permohonan yang ditolak:
1	Menteri Keuangan (vide Pasal 41 UU Perbankan)	40 permohonan tertulis	425 surat perintah pembukaan rahasia bank	5 permohonan tertulis
2	Kepala Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara/Ketua Panitia Urusan Piutang Negara (vide Pasal 41 A UU Perbankan)			
3	Kepala Kepolisian Republik Indonesia (vide Pasal 42 UU Perbankan)	146 permohonan tertulis	302 surat izin pembukaan rahasia bank	16 permohonan tertulis
4	Jaksa Agung Republik Indonesia (vide Pasal 42 UU Perbankan)	47 permohonan tertulis	199 surat izin pembukaan rahasia bank	6 permohonan tertulis
	TOTAL :	233 permohonan tertulis	926 surat izin/perintah pembukaan rahasia bank	27 permohonan tertulis

Sumber: *Direktorat Hukum Bank Indonesia.*

Berdasarkan kedua tabel tersebut dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut: *Pertama*, tidak ada permintaan izin membuka rahasia bank yang berasal dari Ketua Mahkamah Agung untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana seperti diatur dalam Pasal 42 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun

Universitas Indonesia

bahwa pengaturan ketentuan Pasal 42 tersebut yang mewajibkan Ketua Mahkamah Agung untuk mengajukan permohonan izin membuka rahasia bank kepada Gubernur Bank Indonesia tidak dapat diterapkan karena tidak sesuai dengan ketentuan ketatanegaraan yang berlaku. *Kedua*, tidak semua permohonan izin untuk membuka rahasia bank dikabulkan karena masih ada yang tidak memenuhi syarat sebagaimana diatur Undang-Undang Perbankan, misalnya permohonan tidak menyebutkan nama tersangka. *Ketiga*, izin terbanyak diberikan kepada Menteri Keuangan untuk kepentingan perpajakan (818 perintah membuka rahasia bank), disusul dengan izin kepada Kapolri (234 izin membuka rahasia bank), dan Jaksa Agung (190 izin membuka rahasia bank), dan Dirjen Piutang dan Lelang Negara (4 izin membuka rahasia bank). Data ini menunjukkan bahwa upaya penagihan pajak dilakukan cukup intensif.

Menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, yang dapat dipidana karena melanggar ketentuan rahasia bank hanyalah: komisaris, direksi, pegawai bank, pihak terafiliasi dan orang yang memaksa bank untuk memperoleh keterangan yang bersifat rahasia bank. Batasan rahasia bank menjadi masalah bagi Lembaga Penyidik. Makin ketat ketentuan rahasia bank, makin sulit bagi petugas untuk melakukan penyidikan yang berkaitan dengan rahasia bank. Sebaliknya makin longgar ketentuan rahasia bank, makin mudah petugas untuk melakukan penyidikan. Namun hal ini menimbulkan pertanyaan: sejauhmanakah ketentuan rahasia bank tidak merupakan penghambat di dalam proses penyidikan? Sebagaimana diketahui, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) menetapkan bahwa mereka yang karena pekerjaan, harkat atau jabatannya diwajibkan menyimpan rahasia dapat minta dibebaskan dari kewajiban untuk memberi keterangan sebagai saksi, yaitu tentang hal yang dipercayakan kepada mereka.⁹² Pihak-pihak tersebut antara lain, komisaris, direksi, pegawai dan pihak terafiliasi dari bank yang oleh undang-undang diwajibkan untuk merahasiakan

⁹²Pasal 170 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

dan penyimpan dana dan simpanan nasabahnya itu. Kewajiban menyimpan rahasia tersebut juga berlaku ketika masing-masing pihak tersebut sudah pensiun atau kontrak kerja yang berlaku sudah selesai.

Ketentuan tersebut tidak berlaku dalam perkara tindak pidana korupsi, kecuali hanya untuk pendeta agama katolik.⁹³ Di samping itu, ketentuan rahasia bank di Indonesia relatif ketat dengan pengecualian yang bersifat limitatif. Para penyidik yang ingin memperoleh keterangan yang bersifat rahasia bank, harus memperoleh izin dari Menteri Keuangan (sebagai catatan, sejak berlakunya Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, 10 November 1998, izin dimaksud diberikan oleh Pimpinan Bank Indonesia) melalui Kepala Kepolisian RI untuk Polisi dan melalui Jaksa Agung untuk Jaksa, serta melalui Ketua Mahkamah Agung untuk hakim.

Kewenangan untuk meminta izin tersebut tidak dapat didelegasikan kepada aparat bawahannya, seperti Kepala Kepolisian Daerah atau Kepala Kejaksaan Tinggi. Seringkali izin ini memakan waktu yang relatif lama, sehingga dapat membawa dampak pada penyidikan, misalnya kewenangan penyidik untuk melakukan penahanan dibatasi oleh undang-undang. Untuk mengatasi masalah ini, adakalanya penyidik menempuh jalan pintas untuk memperoleh keterangan keterangan yang bersifat rahasia bank, yaitu dengan cara meminta nasabah yang menjadi tersangka untuk memberikan kuasa kepada penyidik guna meminta keterangan dari bank. Cara lain yang dapat dilakukan adalah meminta nasabah untuk memberikan kuasa kepada bank untuk memberikan keterangan tentang keadaan keuangan kepada pihak penyidik.⁹⁴

Sampai sekarang peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemblokiran dan penyitaan rekening di bank masih belum memadai. Peraturan

⁹³Penjelasan Pasal 36 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001.

⁹⁴Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Yunus Husein, *Kepala PPATK* pada hari Kamis, 20 November 2008 di kantor PPATK Jl. Ir. H. Juanda No. 35. Jakarta 10120.

Jaksa Agung dan Panglima Angkatan Kepolisian kepada masing-masing jajarannya tentang tata cara penyitaan dan pemblokiran rekening. Surat tersebut diteruskan dengan Surat Edaran Bank Indonesia kepada bank-bank.⁹⁵ Sehubungan dengan itu, maka pada November 1997 diterbitkan Keputusan Bersama Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian RI dan Gubernur Bank Indonesia, yang dalam Pasal 5 ketentuan tersebut diatur tentang pemblokiran rekening yang dapat dilakukan atas dasar permintaan Kepolisian atau Kejaksaan, dengan tembusan kepada Bank Indonesia. Kemudian masalah pemblokiran ini diatur lagi dalam Pasal 29 ayat (4) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 dan penjelasannya. Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang dan PERPU No. 1 Tahun 2002 yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 yang membolehkan Polisi, Jaksa, dan Ketua Majelis Hakim untuk memblokir rekening dan memperoleh keterangan dari bank tanpa izin Gubernur BI.

Masalah yang sering timbul dalam penyidikan adalah apabila dana hasil kejahatan disimpan pada rekening milik orang lain, bukan tersangka atau terdakwa. Hal ini akan menyulitkan upaya penyidik untuk mengungkapkan dan membuktikan tindak pidana yang dilanggar, karena polisi atau jaksa atau hakim tidak bisa meminta izin untuk memeriksa rekening bukan tersangka. Sesuai dengan ketentuan pasal 42 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, yang dapat diperiksa hanyalah rekening tersangka saja. Untuk mengatasi masalah ini pihak penyidik seringkali mengajukan izin pemeriksaan keadaan keuangan tersangka kepada Pimpinan Bank Indonesia dengan rumusan untuk pemeriksaan keadaan keuangan dan surat-surat yang ada hubungannya dengan rekening atas nama tersangka. Dengan cara ini pihak penyidik melakukan pemeriksaan juga pada rekening lain

⁹⁵Surat dari KAPOLRI No. 4/260/TPC/DEOP/X/70 tgl. 30 Januari 1971 diteruskan dengan Surat Edaran BI No. 3/843 UPPB/PbB tgl. 30 Januari 1971, sementara Surat dari Kejaksaan Agung No. B.278/D.2/6/69 tgl. 26 Juni 1969 disampaikan dengan Surat Edaran BI No. 2/376/UPPB/PbB tanggal 11 September 1969.

an rekening tersangka, walaupun hal ini sebenarnya tidak memiliki dasar hukum.⁹⁶

Pada saat pihak penyidik ingin meminta keterangan tentang rekening nasabah lain yang ada kaitannya dengan rekening tersangka, sebagian bank menolak memberikan keterangan karena bertentangan dengan ketentuan yang berlaku.⁹⁷ Sebagaimana diketahui, Pasal 42 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 hanya memberikan pengecualian ketentuan rahasia bank kepada penyidik dengan cara mengetahui keadaan keuangan dari para tersangka saja. Dapat ditambahkan, menurut Z.A. Maulani mantan Kepala Badan Koordinasi Intellijen (BAKIN) yang juga sebagai ketua BAKOLAK berdasarkan Inpres No. 6 Tahun 1971, untuk menanggulangi masalah narkoba, sebaiknya Undang-Undang Perbankan di Indonesia ditinjau kembali, karena telah mempersulit aparat penanggulangan narkotik untuk membongkar kejahatan pencucian uang (*money laundering*). Ditambahkannya pula, *money laundering* cukup sulit untuk dibongkar oleh aparat penanggulangan narkotik karena terbentur pada ketentuan rahasia bank.⁹⁸ Dalam perkembangan selanjutnya, Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sudah mengakomodir usulan Z.A. Maulani tersebut.

4.3. Kaitan antara rahasia bank dengan penyidikan

Kaitan antara rahasia bank dengan penyidikan sering memiliki warna politis yang cukup kuat. Hal tersebut dapat dilihat dari contoh berikut ini: setelah Presiden Soeharto mundur dari jabatan Presiden pada tanggal 21 Mei 1998, berbagai kalangan masyarakat mendesak agar dilakukan pengusutan terhadap

⁹⁶hasil wawancara penulis dengan Bapak Yunus Husein, *op.cit.*

⁹⁷Sebagai contoh, salah satu bank milik pemerintah dengan suratnya No. 443-SSS/HKM/PLH/11/1998 tanggal 20 November 1998 mempertanyakan tindakan bank tersebut yang menolak memberikan keterangan tentang nasabah-nasabah lain yang diduga ada kaitannya dengan tersangka.

⁹⁸*Media Indonesia*, 9 April 1999, hal. 2.

Presiden tersebut. Aspirasi masyarakat tersebut diwujudkan dalam Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. XI/MPR/1998 yang menetapkan bahwa upaya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga dan kroninya, maupun pihak swasta/konglomerat, termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia.

Sebagai pelaksanaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, Presiden B.J. Habibie mengeluarkan Instruksi Presiden No. 30 Tahun 1998 tanggal 2 Desember 1998 yang ditunjukkan kepada Jaksa Agung untuk melakukan tindakan, *pertama*, segera mengambil tindakan proaktif, efektif dan efisien dalam memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme guna memperlancar dan meningkatkan pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka terwujudnya tujuan nasional bangsa Indonesia. *Kedua*, segera mengambil tindakan hukum memeriksa mantan Presiden Soeharto yang diduga telah melakukan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme dengan tetap berpegang teguh pada prinsip praduga tak bersalah dan menghormati hak asasi manusia.

Sebelum diterbitkannya Instruksi Presiden tersebut, Jaksa Agung mengeluarkan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia No. KEP-092/JA/10/1998 tentang Pembentukan Tim Penelitian dan Klarifikasi Serta Tim Penyelidikan Harta Kekayaan Soeharto (mantan Presiden RI) tanggal 1 Oktober 1998. Dari tim-tim yang dibentuk tersebut, tim yang banyak berkaitan dengan bank adalah Tim Penelitian dan Klarifikasi yang tugasnya antara lain: *pertama*, mencari dan menemukan harta kekayaan Soeharto yang disimpan pada bank-bank di dalam maupun di luar negeri; *kedua*, menindaklanjuti hasil penelitian dan klarifikasi dengan upaya penyerahan harta kekayaan dimaksud oleh Soeharto kepada negara.

Sejalan dengan itu, pada tanggal 14 Oktober 1998 Bambang Subianto selaku Menteri Keuangan Republik Indonesia memberikan kuasa khusus dengan hak substitusi kepada Jaksa Agung, H.A.M. Ghalib, untuk melakukan penelitian

Universitas Indonesia

kemungkinan terdapatnya harta dan/atau rekening atas nama Soeharto, beralamat di Jl. Cendana No. 8 Jakarta, pada bank-bank dalam negeri. Surat kuasa tersebut kemudian disubstitusikan kepada Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara, Soehandjono. Penyelidikan dilakukan dengan bantuan Bank Indonesia dengan cara Bank Indonesia mengumpulkan bank-bank untuk meminta bantuan bank agar menjawab pertanyaan apakah di bank yang bersangkutan terdapat harta/rekening mantan Presiden Soeharto. Bank diminta untuk menandatangani surat pernyataan apakah mantan Presiden memiliki/tidak memiliki harta/rekening di banknya. Kemudian pernyataan tersebut dikumpulkan oleh petugas Bank Indonesia dan pihak Kejaksaan Agung. Dari hasil penelitian dan klarifikasi ditemukan kekayaan mantan Presiden Soeharto di 4 (empat) bank sebanyak Rp 23.250.556.531,04 (Dua puluh tiga miliar dua ratus lima puluh juta lima ratus lima puluh enam ribu lima ratus tiga puluh satu rupiah empat sen). Kemudian hasil penelitian ini dipublikasikan secara umum kepada publik melalui media massa tanpa menyebut secara spesifik bank yang memelihara rekening mantan Presiden Soeharto.

Suatu hal yang menarik adalah, salah satu Direktur (sekarang disebut Deputy Gubernur) Bank Indonesia menyatakan bahwa proses penelitian kekayaan harta/rekening mantan Presiden Soeharto itu tidak melanggar ketentuan rahasia bank karena Jaksa Agung memperoleh kuasa dari Menteri Keuangan yang selama ini juga memberikan izin untuk pengecualian ketentuan rahasia bank. Walaupun demikian, sebagian bank menganggap hal tersebut bertentangan dengan ketentuan rahasia bank karena Pasal 42 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan memberikan pengecualian dari ketentuan rahasia bank untuk pihak Kejaksaan dalam rangka proses peradilan pidana. Keberatan dari sebagian bank diajukan dengan alasan pengusutan harta Soeharto tersebut tidak mempunyai dasar hukum yang kuat. Cara pengusutan seperti itu belum memberikan jaminan kepada bank untuk tidak mengalami tuntutan nasabah di kemudian hari. Sebagian bankir

...tan seperti itu, bank dijadikan *bumper* atas keputusan politis pemerintah. Dalam hal ini, Kejaksaan melalui Jaksa Agung dapat memeriksa rekening seorang tersangka atas izin Menteri Keuangan, bukan atas dasar pemberian kuasa. Dengan demikian masih dapat dipertanyakan, apa yang menjadi dasar bagi Menteri Keuangan untuk memberikan kuasa kepada Jaksa Agung untuk mengusut harta Soeharto yang ada di bank. Di samping itu, pengusutan terhadap harta mantan Presiden Soeharto dianggap belum memenuhi ketentuan Undang-Undang Perbankan karena orang yang dimintai keterangan tentang keadaan keuangannya pada waktu itu belum berstatus sebagai tersangka.

Sementara itu sebagai kelanjutan pemberitaan di majalah *Time* edisi Mei 1999 tentang kekayaan mantan Presiden Soeharto dan keluarganya, Pemerintah bermaksud mengadakan penyelidikan lebih lanjut. Namun demikian, pengusutan harta mantan Presiden Soeharto di luar negeri ternyata banyak mengalami hambatan karena menurut Menteri Luar Negeri, Ali Alatas (ketika itu), jajaran Departemen Luar Negeri tidak bisa memasuki bank, kecuali melalui prosedur tertentu. Pada bank terdapat aturan kerahasiaan bank yang tidak dapat diatasi kecuali kalau memenuhi prosedur tertentu, misalnya yang bersangkutan sudah diadili atau menjadi tersangka.¹⁰⁰

Menurut Duta Besar Swiss di Indonesia, Gerrad Fonjallaz, Pemerintah Swiss bersedia membantu Pemerintah Indonesia dalam melacak kemungkinan adanya harta mantan Presiden Soeharto di Swiss, sepanjang Indonesia mengajukan permintaan resmi dan terlebih dahulu ada proses hukum terhadap mantan Presiden Soeharto. Apabila proses dimaksud tidak dilaksanakan, Pemerintah Swiss tidak bisa minta bantuan bank di Swiss untuk melakukan investigasi. Pemerintah Swiss dapat membantu dalam konteks *International Legal Assistance* (ILA) atau bantuan hukum internasional. Tanpa adanya permintaan

⁹⁹Lihat antara lain *Neraca*, 19 November 1998 yang memuat pemberitaan berjudul *Kalangan Bankir Sesalkan Prosedur Pengusutan Rekening Soeharto*.

¹⁰⁰*Republika*, 20 Mei 1999, hal. 3.

al dari Pemerintah Indonesia, Pemerintah Indonesia tidak memiliki dasar hukum. Menurut Fonjallaz, apabila ada permintaan, maka hal itu harus dipenuhi dan Pemerintah Swiss menyelidiki rekening tertentu yang dijamin kerahasiaannya. Lebih jauh Duta Besar Swiss tersebut mengemukakan, bahwa Pemerintah Swiss juga tidak mengharapkan ada uang bermasalah disimpan di Swiss, karena hal itu menyangkut reputasi Swiss.¹⁰¹ *Swiss Law on International Mutual Legal Assistance* (IMAC) yang berlaku sejak tahun 1981 memberikan kesempatan kepada setiap negara, termasuk Indonesia, untuk memperoleh *legal assistance* dari Pemerintah Swiss dengan syarat: *Pertama*, kejahatan yang dituduhkan terhadap Soeharto harus merupakan perbuatan yang dapat dihukum di Swiss (*double criminality*). *Kedua*, ada beberapa pengecualian yang tidak termasuk dalam “*legal assistance*” ini, misalnya untuk kasus yang bersifat politis, militer dan ketidakmampuan membayar pajak.

Tampaknya kasus ini diperlakukan Pemerintah RI sebagai kasus tindak pidana dan bukan sebagai kasus politis, sehingga Pemerintah Swiss bersedia untuk membantu. Kesediaan Pemerintah Swiss untuk membantu ditegaskan oleh Juru Bicara Kementerian Luar Negeri Swiss, Livio Zanolari, pada hari Kamis, 4 Januari 2001, saat bertemu dengan Menteri Luar Negeri Indonesia. Janji membantu ini akan dilaksanakan secepatnya segera setelah ada permohonan resmi dari Jakarta.¹⁰²

Untuk memecahkan masalah tersebut, Presiden Habibie mengirimkan Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung untuk melakukan penelitian kekayaan mantan Presiden Soeharto di Swiss dan Austria, tetapi nampaknya belum membawa hasil yang diharapkan. Walaupun demikian, menurut Menteri Kehakiman, Pemerintah Swiss dan Austria berjanji untuk memberikan bantuan. Di samping itu, Kejaksaan Agung juga menyampaikan surat kepada Gubernur Bank Indonesia tanggal 1 Juni 1999 yang meminta data transfer uang dari

¹⁰¹*Republika*, 30 Mei 1999, hal. 1.

¹⁰²*Kompas*, 5 Januari 2001, hal. 1.

atas nama mantan Presiden Soeharto atau putra-putrinya maupun Oen Kronnya. Surat tersebut hanya ditandatangani oleh Jaksa Agung Muda Pembinaan, atas nama Jaksa Agung. Secara yuridis permintaan tersebut tidak dapat dipenuhi karena tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Perbankan dan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia tentang Persyaratan dan Tatacara Pemberian Izin Atau Perintah Membuka Rahasia Bank, tanggal 31 Desember 1998. Menurut Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia tersebut, permintaan informasi yang bersifat rahasia bank harus disampaikan oleh Jaksa Agung dengan mencantumkan: nama jaksa yang menyidik, nama tersangka/terdakwa, keterangan yang diminta, nama kantor bank tempat tersangka/terdakwa memiliki rekening, maksud pemeriksaan dan hubungan perkara pidana dengan keterangan yang diperlukan. Permintaan Kejaksaan Agung tersebut tidak memenuhi persyaratan dimaksud, misalnya tidak menyebut tersangka, tidak menyebut jaksa penyidiknyanya dan tidak ditandatanganinya oleh Jaksa Agung. Sebagai jalan keluar, sebaiknya mantan Presiden Soeharto, putra-putrinya dan kroninya memberikan kuasa kepada Kejaksaan Agung untuk memperoleh informasi mengenai rekening simpanannya di bank atau mantan Presiden Soeharto dijadikan sebagai tersangka terlebih dahulu.