

BAB 2

TINJAUAN UMUM MENGENAI TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG

2.1. Pengertian Pencucian Uang

Istilah *money laundering* telah dikenal sejak tahun 1930 di Amerika Serikat. Pada saat itu organisasi kejahatan mafia telah membeli perusahaan-perusahaan pencucian pakaian (*laundry*) sebagai tempat pencucian uang yang dihasilkan dari bisnis ilegalnya (perjudian, pelacuran, dan minuman keras).²⁵ Selanjutnya pengertian tersebut mengalami perkembangan.

Dalam *United Nation Convention Against Illicit Traffic in Narcotic, Drugs and Psycotropic Substances of 1988* yang sudah diratifikasi dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1997, istilah *money laundering* diartikan dalam Pasal 3 ayat (1) b adalah :

...the conversion or transfer of property, knowing that such property is derived from any serious (indictable) offence or offences, or from act of participation in such offence or offences, for the purpose of concealing or disguising the illicit of the property or of assiting any person who is involved in the commission of such an offence or offences to evade the legal consequences of his action; or the concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement, rights with respect to, or ownership of property, knowing that such property is derived from a serious (indictable) offence or offences or from an act of participation in such an offence or offences.

²⁵Michael A. De Feo, "Depriving International Narcotics Traffickers and Other Organized Criminals of Illegal Proceeds and Combating Money Laundering", *Den. J. Int'l L. & Pol'y*, vol. 18:3, (1990), hal. 405.

di atas pencucian uang melibatkan aset (pendapatan atau kekayaan) yang disamarkan sehingga dapat digunakan tanpa terdeteksi bahwa aset tersebut berasal dari kegiatan yang illegal. Melalui *money laundering* pendapatan atau kekayaan yang berasal dari kegiatan yang melawan hukum diubah menjadi aset keuangan yang seolah-olah berasal dari sumber yang sah/legal.

Money laundering yang diterjemahkan dengan pencucian uang dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2003 (selanjutnya disebut UU TPPU atau UUML) didefinisikan: sebagai perbuatan menempatkan, mentransfer, membayarkan, membelanjakan, menghibahkan, menyumbangkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, menukarkan atau perbuatan lainnya atas harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana dengan maksud untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul harta kekayaan sehingga seolah-olah menjadi harta kekayaan yang sah.²⁶ Definisi tersebut perlu diberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Dalam definisi tersebut terdapat kata *seolah-olah*, sehingga walaupun proses pencucian uang berhasil dilakukan, namun harta kekayaan yang berasal dari hasil tindak pidana tidak pernah menjadi sah atau diputihkan. Dengan demikian istilah yang dipakai adalah *pencucian uang* bukan *pemutihan uang*.
2. *Money laundering* selalu berkaitan dengan harta kekayaan yang berasal dari tindak pidana, sehingga tidak ada pencucian uang kalau tidak ada tindak pidana yang dilakukan.

²⁶ Pasal 1 Angka 1 UU TPPU

Sejak tahun 1980-an praktik pencucian uang sebagai suatu tindak pidana telah menjadi pusat perhatian dunia barat, terutama dalam konteks kejahatan peredaran obat-obat terlarang (psikotropika dan narkotika). Perhatian yang cukup besar ini muncul karena besarnya hasil atau keuntungan yang dapat diperoleh dari penjualan obat-obat terlarang tersebut, dan juga karena adanya kekhawatiran akan dampak negatif dari penyalahgunaan obat-obat terlarang di masyarakat serta dampak lain yang mungkin ditimbulkannya. Keadaan ini menjadi perhatian serius banyak negara untuk melawan para pengedar obat-obat terlarang di masyarakat serta dampak lain yang mungkin ditimbulkannya.

Pengedaran obat terlarang di beberapa negara dan wilayah perbatasan internasional telah memberikan kontribusi yang besar terhadap internasionalisasi kejahatan. Negara-negara penghasil obat terlarang seperti kokain dan heroin umumnya bukanlah negara-negara yang mengkonsumsinya, melainkan mereka menjualnya ke negara lain dengan menggunakan sarana transportasi baik darat, laut ataupun udara. Setiap pengangkutan barang atau pendistribusian obat-obat terlarang tersebut selalu berhadapan dengan petugas bea dan cukai di masing-masing negara.

Kesadaran akan berbagai dampak buruk yang ditimbulkan oleh praktik pencucian uang telah mengangkat persoalan pencucian uang menjadi isu yang lebih penting daripada era sebelumnya. Kemajuan komunikasi dan transportasi membuat dunia terasa semakin sempit, sehingga penyembunyian kejahatan dan hasil kejahatan menjadi lebih mudah dilakukan. Pelaku kejahatan memiliki kemampuan untuk berpindah-pindah tempat termasuk memindahkan kekayaannya ke negara-negara lain dalam hitungan hari, jam, menit, bahkan dalam hitungan detik. Dana dapat ditransfer dari satu pusat keuangan dunia ke tempat lain secara *real time* melalui sarana *online system*.

²⁷ Uraian yang lebih rinci mengenai sejarah pencucian uang dapat dilihat pada *Modul I: Sejarah Pencucian Uang*, (Jakarta: PPAATK, 2006)

1993 mengungkapkan bahwa ciri khas mendasar pencucian harta kekayaan hasil kejahatan yang juga meliputi operasi kejahatan terorganisir dan transnasional adalah bersifat global, fleksibel dan sistem operasinya berubah-ubah, pemanfaatan fasilitas teknologi canggih serta bantuan tenaga professional, kelihaian para operator dan sumber dana yang besar untuk memindahkan dana-dana haram itu dari satu negara ke negara lain. Namun selain itu, satu karakteristik yang jarang dicermati adalah deteksi secara terus menerus atas profit dan ekspansi ke area-area baru untuk melakukan kegiatan kejahatan.

Upaya-upaya pemberantasan kejahatan dan terutama jaringan teroris memicu terjadinya saling kejar antara penegak hukum dengan pelaku pencucian uang. Hingga kini, pelaku pencucian uang sepertinya menjadi pemenang. Di berbagai belahan dunia ada sejumlah negara yang memiliki keterbatasan regulasi di bidang perbankan tetapi menerapkan undang-undang rahasia bank dan privasi dengan ketat sehingga bank-bank di negara-negara tersebut merupakan tempat ideal bagi pencuci uang untuk melakukan kegiatannya. Meskipun adanya tekanan masyarakat internasional untuk memaksa bank-bank di dunia untuk lebih transparan, namun hal itu hanya akan memberikan progres yang terbatas, kecuali apabila payung hukumnya telah diciptakan secara komprehensif.

Istilah pencucian uang (*money laundering*) pertama kali muncul pada tahun 1920-an ketika para mafia Amerika Serikat mengakuisisi atau membeli usaha *Laundromats* (mesin pencuci otomatis). Ketika itu anggota mafia mendapatkan uang dalam jumlah besar dari kegiatan pemerasan, prostitusi, perjudian dan penjualan minuman beralkohol illegal serta perdagangan narkoba. Oleh karena anggota mafia diminta menunjukkan sumber dananya agar seolah-olah sah atas perolehan uang tersebut maka mereka melakukan praktik pencucian uang. Salah satu cara yang dilakukan adalah dengan seolah-olah membeli perusahaan-perusahaan yang sah dan menggabungkan uang haram dengan uang yang diperoleh secara sah dari kegiatan usaha (*Laundromats*) tersebut. Alasan pemanfaatan usaha *Laundromats* tersebut karena sejalan dengan hasil kegiatan usaha *laundromats* yaitu dengan menggunakan uang tunai (*cash*).

Uang

Secara umum ada 3 mekanisme pencucian uang yang pada dasarnya dilakukan melalui lembaga-lembaga keuangan khususnya perbankan, usaha *real estate*, dan perusahaan lain seperti *money changer*. Berdasarkan *United States Customs Service*, mekanisme tersebut terdiri dari 3 tahap yaitu :²⁸

1. *placement* (penempatan) adalah upaya menempatkan uang tunai yang berasal dari tindak pidana ke dalam sistem keuangan berupa pergerakan fisik dari uang kas baik dengan penyelundupan uang tunai dari satu negara ke negara lain; menggabungkan antara uang tunai yang berasal dari kegiatan yang melawan hukum dengan uang yang diperoleh dari hasil kegiatan yang sah; atau dengan melakukan penempatan uang giral ke dalam sistem perbankan misalnya deposito bank, cek atau melalui *real estate* atau saham-saham ataupun mengkonversi ke dalam mata uang lainnya atau transfer uang ke dalam valuta asing;
2. *layering* (pelapisan) adalah suatu proses pemindahan dana dari beberapa rekening atau lokasi tertentu sebagai hasil upaya *placement* ke tempat lainnya melalui serangkaian transaksi yang kompleks yang di desain untuk menyamarkan atau mengelabui sumber uang haram tersebut, misalnya *bearer bonds, forex market, stocks*. Disamping cara tersebut, langkah lain yang digunakan adalah dengan menciptakan sebanyak mungkin *account* dari perusahaan fiktif atau semu dengan memanfaatkan aspek kerahasiaan bank dan keistimewaan hubungan antara nasabah bank dengan pengacara. Upaya ini dilakukan untuk menghilangkan jejak atau usaha audit sehingga seolah-olah merupakan transaksi finansial yang legal;
3. *Integration* (penggabungan) adalah proses pengalihan uang yang dicuci dari hasil kegiatan *placement* maupun *layering* ke dalam aktivitas-aktivitas

²⁸Yunus Husein, *Bunga Rampai Anti Pencucian Uang*, (Jakarta: Books Terrace & Library 2007), hal. 6.

yang resmi tanpa ada hubungan atau *links* ke dalam bisnis haram sebelumnya. Pada tahap ini uang haram yang telah diputihkan dimasukkan kembali ke dalam sirkulasi dalam bentuk yang sesuai dengan aturan hukum, dan telah berubah menjadi legal.

2.4. Penyebab dan Akibat Negatif yang Ditimbulkan

Berdasarkan pengalaman dari beberapa negara, terdapat beberapa faktor yang menjadi pendorong maraknya kegiatan pencucian uang di suatu negara, antara lain: (i) globalisasi ekonomi dan kemajuan teknologi-informasi; (ii) ketentuan rahasia bank dan penggunaan nama samaran atau tanpa nama (anonim); (iii) penempatan dana atau uang di bank secara *layering*; (iv) perlindungan terhadap hubungan kerahasiaan antara pengacara dan atau akuntan dengan kliennya masing-masing; dan (v) tidak adanya komitmen dan kesungguhan pemerintah suatu negara untuk mencegah dan memberantas kejahatan pencucian uang.²⁹

Terintegrasinya sistem perdagangan dunia sebagai hasil dari pesatnya kemajuan di bidang teknologi-informasi, khususnya di sektor keuangan dalam era globalisasi ekonomi dan keuangan sekarang ini, maka pengguna jasa dapat melakukan transaksi dengan mudah dan cepat hingga melampaui batas-batas yurisdiksi suatu negara. Kemudahan dan kecepatan dalam melakukan transaksi keuangan ini telah dimanfaatkan oleh para pencuci uang (*money launderers*) untuk menyembunyikan atau menyamarkan harta kekayaan mereka ke dalam bisnis yang legal melalui *internasional banking system* atau jaringan bisnis di

²⁹Yunus Husein, *Money Laundering: Sampai Dimana Langkah Negara Kita*, dalam Buletin Pengembangan Perbankan, (Mei-Juni No. 89 Th. 2001), hal. 32.

nya semakin sulit untuk dideteksi dan dilacak oleh aparat penegak hukum.

Salah satu faktor pendorong utama berkembangnya teknologi informasi dan komunikasi di bidang perdagangan (*e-commerce*) ditandai dengan globalisasi perdagangan barang dan jasa, dan perdagangan global ini telah diterima sebagai kesepakatan dunia.³¹ Sekarang hampir semua negara telah bergabung dalam *World Trade Organization* (WTO), sementara negara-negara yang belum tergabung ke dalamnya telah dan sedang berusaha dengan sungguh-sungguh untuk dapat diterima sebagai anggota.³²

Maraknya *electronic transaction* yang dikenal pula sebagai *electronic commerce*³³, telah menimbulkan tantangan baru. Kejahatan dengan *telemarketing*, yaitu menawarkan barang melalui telepon secara melawan hukum, sudah makin marak akhir-akhir ini di dunia maya (*virtual world* atau *cyber space*). Pengiriman melalui telepon genggam yang berisi informasi yang menyesatkan juga sering terjadi. Belum lagi upaya *hackers* untuk masuk ke *electronic files* badan-badan atau institusi pemerintah, perusahaan, atau perorangan dengan maksud untuk mencuri informasi, bahkan tidak jarang dengan sengaja melakukan perubahan data elektronik yang tersimpan, sehingga dapat merugikan negara dan masyarakat.³⁴ Dengan demikian perpaduan antara globalisasi dan kemajuan teknologi bidang

³⁰Asian Development Bank (ADB) memperkirakan bahwa jumlah uang yang dicuci setiap tahunnya diperkirakan sebesar \$500 miliar hingga \$1 triliun. ADB, *Manual on Countering Money Laundering and the Financing of Terrorism*, (March 2003), hal. 10.

³¹Dalam hal ini termasuk Indonesia dengan telah diratifikasinya perjanjian Marakesh dan pendirian *World Trade Organization* (WTO) dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization*.

³²Sutan Remy Sjahdeini, "Kata Sambutan" dalam Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, (Jakarta: Prenada Media, 2003).

³³*E-Commerce* didefinisikan sebagai "by connecting to a standardized network we can find information, buy and sell quickly and easily, with lower process and administration costs." Will Rowan, *E-Commerce*, (Management Pocketbooks Ltd, U.K. , 2000), hal. 5.

³⁴Sutan Remy Sjahdeini, "Kata Sambutan", *Op.Cit.*

telah mendorong munculnya jenis-jenis transaksi bisnis yang baru dan secara berangsur cara-cara bisnis yang lama ditinggalkan. Bukan saja bisnis menjadi semakin maju, tetapi juga jenis-jenis transaksinya makin banyak dan bervariasi, yang proses penyelesaiannya semakin canggih dan cepat pula.

Fasilitas perbankan sekarang ini telah secara *on-line* telah mengurangi kontak *face to face* antara nasabah dan lembaga keuangan. Melalui *personal computer* (PC) nasabah bank dapat mengakses rekeningnya dengan menggunakan *internet browser software* dan *world-wide web access* melalui suatu *Internet Service Provider* (ISP). Akses dapat diperoleh apabila nasabah dapat memberikan *personel identification code* kepada *web server* dari bank tersebut, dan apabila *encryption software* digunakan, maka kunci yang tepat (*appropriate key*) akan diberikan oleh *browser software* tersebut. Oleh karena akses ini tidak langsung, lembaga keuangan yang bersangkutan tidak memiliki cara-cara untuk memverifikasi identitas yang sesungguhnya dari orang yang mengakses rekening tersebut. Seseorang yang menginginkan untuk menyembunyikan identitas yang sesungguhnya, termasuk para pencuci uang (*money launderers*) atau unsur-unsur kejahatan lainnya, dapat memiliki *on-line access* yang tidak terbatas dan mereka dapat mengendalikan rekening banknya dari belahan dunia manapun juga.³⁵

Praktik pencucian uang yang dilakukan oleh *money launderers* bukan saja secara elektronik, tetapi juga dengan menggunakan metode *layering*, sehingga menjadi sulit sekali untuk melacak kejahatan pencucian uang karena dilakukan oleh kejahatan terorganisir atau individu yang sudah jauh lebih canggih. Dalam praktik pencucian uang dengan menggunakan metode *layering*, pihak yang menyimpan dana di bank (nasabah penyimpan dana atau depositan bank) bukanlah pemilik yang sesungguhnya dari dana itu. Deposit tersebut hanyalah sekedar bertindak sebagai kuasa atau pelaksana amanah dari pihak lain yang menugasinya untuk mendepositokan uang itu di sebuah bank. Sering pula terjadi bahwa pihak

³⁵Peter J. Quirk, *Money Laundering: Muddying the Macro Econom*, (March, 1997), hal. 2.

milik yang sesungguhnya dari dana itu, tetapi hanya sekedar menerima kuasa atau amanah dari seseorang atau pihak lain yang menerima kuasa dari pemilik yang sesungguhnya. Cara pencucian seperti *layering* ini sangat menyulitkan aparat penegak hukum untuk mendeteksinya. Sejumlah uang yang ditempatkan pada sebuah bank kemudian dipindahkan ke bank lain, baik bank yang ada di suatu negara tertentu maupun di negara lain. Pemindahan itu dilakukan beberapa kali, sehingga tidak lagi dapat dilacak oleh aparat penegak hukum. Sekalipun telah dilakukan kerjasama antar para penegak hukum secara internasional, pelacakannya tetap tidak mudah dilakukan.

Praktik pencucian uang yang tidak dikriminalisasi juga merupakan salah satu pendorong maraknya kegiatan pencucian uang di suatu negara. Dengan kata lain, negara yang bersangkutan tidak memiliki undang-undang tentang pemberantasan tindak pidana pencucian uang yang menentukan perbuatan pencucian uang sebagai tindak pidana. Belum adanya undang-undang tentang pemberantasan kejahatan pencucian uang di suatu negara biasanya juga karena adanya keengganan dari negara tersebut untuk bersungguh-sungguh berperan aktif dalam upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan pencucian uang di negaranya. seperti halnya Indonesia, yang pada saat itu baru memiliki undang-undang tentang tindak pidana pencucian uang, yaitu Undang-undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang yang diundangkan tanggal 17 April 2002, sehingga dianggap sebagai salah satu *ösurgao* bagi para pencuci uang. Oleh sebab itulah *the Financial Action Task Force (FATF) on money laundering* memasukkan Indonesia ke dalam daftar *Non-Cooperation Countries an Territories (NCCTs)*. Dimasukkannya Indonesia ke dalam daftar NCCTs telah membawa konsekuensi negatif tersendiri, baik secara ekonomis maupun politis. Secara ekonomis, masuk ke dalam daftar NCCTs mengakibatkan mahalnya biaya yang ditanggung oleh industri keuangan khususnya perbankan nasional (*risk premium*) ketika melakukan transaksi dengan mitranya di luar negeri. Biaya ini tentunya menjadi beban tambahan bagi perekonomian yang pada gilirannya bisa mengurangi daya saing produk-produk Indonesia di luar negeri. Sedangkan secara politis, masuknya Indonesia ke dalam daftar NCCTs bisa mengganggu pergaulan

asional. Indonesia baru berhasil keluar dari daftar

NCCIS pada Februari 2005.

Berbagai faktor pendorong yang menyebabkan maraknya *money laundering* tersebut di atas membawa konsekuensi berupa dampak-dampak negatif yang ditimbulkannya, baik dalam skala internasional maupun nasional, dan karena kegiatan pencucian uang dapat menimbulkan dampak yang serius terhadap berbagai segi kehidupan suatu negara, maka pencucian uang oleh banyak negara telah ditetapkan sebagai tindak pidana. Beberapa dampak negatif dan kerugian yang ditimbulkan oleh kegiatan pencucian uang terhadap masyarakat antara lain:³⁶

1. Pencucian uang memungkinkan para pengedar narkoba, penyelundup dan penjahat lainnya untuk dapat memperluas kegiatan operasinya. Hal ini akan mengakibatkan meningkatnya biaya penegakan hukum untuk memberantasnya.
2. Kegiatan ini mempunyai potensi untuk merongrong masyarakat keuangan sebagai akibat demikian besarnya jumlah uang yang terlibat dalam kegiatan tersebut. Potensi untuk melakukan korupsi meningkat bersamaan dengan peredaran uang haram yang sangat besar.
3. Pencucian uang mengurangi pendapatan pemerintah dari pajak dan secara tidak langsung merugikan para pembayar pajak yang jujur dan mengurangi kesempatan kerja yang sah.
4. Masuknya uang dan dana hasil kejahatan ke dalam keuangan suatu negara telah menarik unsur yang tidak diinginkan melalui perbatasan, menurunkan kualitas hidup, dan meningkatkan kekhawatiran terhadap keamanan nasional.
5. Pencucian uang dapat merugikan sektor swasta yang sah (*undermining in the legitimate private sector*). Salah satu dampak mikro ekonomi pencucian uang terasa di sektor swasta. Para pelaku kejahatan seringkali menggunakan perusahaan-perusahaan untuk mencampur uang haram dengan uang sah, dengan maksud untuk menyamarkan uang hasil kejahatannya. Perusahaan-perusahaan tersebut memiliki akses ke dana haram yang sangat besar jumlahnya, yang memungkinkan mereka untuk menyediakan barang-barang dan jasa yang dijual oleh perusahaan-perusahaan tersebut dengan harga yang jauh di bawah harga pasar. Bahkan perusahaan ini dapat saja

³⁶St. Remy Sjahdeini, *op., cit*, hal. 8.

- barang tersebut di bawah harga produksinya. Dengan demikian, perusahaan tersebut akan memiliki *competitive advantage* terhadap perusahaan yang bekerja secara sah. Hal ini membuat bisnis yang sah menjadi kalah bersaing dan menjadi bangkrut.³⁷
6. Pencucian uang dapat mengakibatkan hilangnya kendali pemerintah terhadap kebijakan ekonominya. Diperkirakan jumlah uang hasil kejahatan yang terlibat dalam kegiatan pencucian uang adalah antara 2 sampai 5 persen dari *gross domestic product* dunia atau sekurangnya US\$600.000juta.³⁸ Di beberapa negara dengan pasar yang baru tumbuh (*emerging market countries*), dana tersebut dapat mengurangi anggaran pemerintah, sehingga dapat mengakibatkan hilangnya kendali pemerintah atas kebijakan ekonominya.
 7. Dampak lain dari pencucian uang adalah dapat menimbulkan rusaknya reputasi negara. Tidak satupun negara, terlebih pada masa ekonomi global ini, yang bersedia kehilangan reputasinya sebagai akibat terkait dengan pencucian uang. Kepercayaan dunia akan terkikis karena kegiatan-kegiatan pencucian uang dan kejahatan-kejahatan di bidang keuangan yang dilakukan di negara bersangkutan, dan rusaknya reputasi akan mengakibatkan negara tersebut kehilangan kesempatan global yang sah sehingga hal tersebut dapat mengganggu pembangunan dan pertumbuhan ekonomi.

2.5. Perkembangan Pengaturan Pencucian Uang di Indonesia

2.5.1. Kondisi Sebelum UU Nomor 15 Tahun 2002

Indonesia baru memandang praktik pencucian uang sebagai suatu tindak pidana dan menetapkan sanksi bagi pelakunya adalah ketika diundangkannya UU No. 15 Tahun 2002 tentang pencucian uang (UUPU). Pencucian uang di Indonesia belum dinyatakan sebagai suatu tindak pidana sehingga mengakibatkan Indonesia menjadi surga dan sasaran kegiatan pencucian uang. Pemerintah pada waktu masa orde baru tidak pernah setuju untuk mengkriminalisasi pencucian uang. Alasannya

³⁷John Mc Dowell & Gary Novis, "The Consequences of Money Laundering and Financial Crime", <http://www.ustreas.gov>, diakses tanggal 25 Agustus 2008.

³⁸N. H. T. Siahaan, *Pencucian Uang Dan Kejahatan Perbankan*, cet.1, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hal. 1.

encucian uang di Indonesia hanya akan menghambat penanaman modal asing yang sangat diperlukan bagi pembangunan di Indonesia.³⁹ Negara Indonesia ini memang memiliki kondisi yang menguntungkan sekali bagi para pelaku kegiatan pencucian uang. Kondisi-kondisi tersebut antara lain adalah sistem devisa bebas yang dianut, sistem kerahasiaan bank, belum memadainya perangkat hukum, kebutuhan negara ini akan likuiditas, dan lainnya.⁴⁰

Sistem devisa bebas yang dianut di Indonesia memungkinkan tiap orang bebas untuk memasukkan atau membawa keluar valuta asing dari wilayah yuridiksi Indonesia sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1982. Sebelum keluarnya PP ini, ada ketentuan yang mengatur agar setiap devisa yang keluar masuk negara Indonesia harus dicatat oleh Bank Indonesia sebagaimana yang digariskan dalam UU No. 32 Tahun 1964. Berlakunya PP No. 1 Tahun 1982 ini memang dimaksudkan untuk mengatasi keterbatasan dana bagi pembangunan nasional dengan mengundang para investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia, akan tetapi di sisi lain mengakibatkan dampak negatif yaitu maraknya kegiatan pencucian uang. Sistem devisa bebas ini memungkinkan berbagai cara pencucian uang melalui transaksi lintas negara dalam waktu singkat sehingga menyulitkan pihak berwenang yang ingin melacaknya. Sistem kerahasiaan bank dan kelemahan perangkat hukum di Indonesia juga merupakan sarana yang dimanfaatkan oleh pelaku pencucian uang. Adanya pengaturan kerahasiaan ini membuat mereka merasa aman untuk menyimpan uang hasil kejahatannya tanpa harus takut akan dilacak oleh pihak berwenang. Selain itu kondisi yang mengakibatkan negara ini menjadi surga kegiatan pencucian uang adalah karena Indonesia masih membutuhkan likuiditas, sehingga dunia perbankan Indonesia masih memandang pentingnya dana-dana asing untuk masuk dan diinvestasikan di Indonesia. Sementara ada pihak-pihak asing tertentu yang hanya setuju untuk melakukan investasi di Indonesia jika dijamin tidak diusut asal usul dananya.

³⁹ Sjahdeini, *op. cit.*, hal. 8.

⁴⁰ Siahaan, *op. cit.*, hal. 44-46.

tersebut membuat Indonesia didesak oleh dunia internasional untuk segera memberlakukan UU pencucian uang dan mengkriminalisasi kegiatan pencucian uang. Pemberantasan kegiatan pencucian uang dapat dilakukan melalui pendekatan pidana maupun pendekatan bukan pidana, seperti pengaturan dan tindakan administratif. Sebelum diundangkannya UU No. 15 Tahun 2002, Pemerintah Indonesia sudah mulai berpartisipasi dalam pemberantasan pencucian uang. Adapun beberapa peraturan dalam perundang-undangan Indonesia yang terkait dengan usaha pemberantasan pencucian uang, antara lain:

a. Peraturan Perundang-undangan Tersebar.

1. KUHP. Khususnya Pasal 480 dan Pasal 481 mengenai Penadahan. Perumusan kedua pasal KUHP tersebut (mengenai penadahan hasil kejahatan), telah mencakup perbuatan pencucian uang, meskipun sangat minim sekali dibandingkan dengan Undang-undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang apabila digunakan sebagai dasar hukum untuk menindak pelaku tindak pidana pencucian uang. Ketentuan dalam KUHP tersebut tidak cukup memadai lagi, karena orientasinya masih tertuju pada kejahatan-kejahatan biasa atau konvensional.
2. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 18 ayat 1 (satu) huruf a bahwa terhadap barang bergerak yang berwujud atau tidak berwujud atau barang yang tidak bergerak yang digunakan atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi dapat dirampas dan Pasal 28 menuturkan bahwa tersangka wajib memberikan keterangan atas harta bendanya, harta benda istri/suami atau anaknya dan setiap orang yang memiliki hubungan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan tersangka untuk kepentingan penyidikan.

...un 1997 tentang psikotropika.⁴¹

Tujuan utamanya ketentuan ini adalah untuk memberantas dan mencegah terjadinya peredaran gelap psikotropika. Dalam ketentuan ini diatur mengenai persyaratan dan tata cara ekspor dan impor peredaran serta penyaluran psikotropika agar tidak digunakan sebagai sarana kegiatan pencucian uang.

4. UU No. 22 Tahun 1997 tentang Narkotika.⁴²

Ketentuan yang mengatur dengan *money laundering* tersebut yaitu:

1. Adanya kewajiban tersangka atau terdakwa untuk memberika keterangan tentang seluruh harta bendanya (Pasal 74).
2. Ditentukan mengenai pembuktian kekayaan dan kepemilikan seluruh harta benda (Pasal 75).
3. Perampasan terhadap barang-barang atau peralatan dan hasil yang diperoleh dari tindak pidana narkotika (Pasal 77 ayat (1) dan Pasal 90).

b. Peraturan Dalam Undang-Undang Perbankan

1. UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.⁴³

Dalam ketentuan ini, Bank Indonesia dapat memerintahkan bank untuk menghentikan sementara sebagian atau seluruh kegiatan transaksi tertentu apabila menurut penilaian Bank Indonesia terhadap suatu transaksi patut diduga merupakan tindak pidana di

⁴¹Dalam UU No. 5 Tahun 1997 diatur mengenai persyaratan dan tata cara ekspor impor peredaran dan penyaluran psikotropika agar hal-hal tersebut tidak digunakan sebagai sarana pencucian uang.

⁴²Pasal 77 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1997 disebutkan bahwa narkotika dan peralatan yang dipergunakan dalam pelanggaran narkotika dan hasil.

⁴³Pasal 31 ayat (1) tentang penghentian transaksi tertentu apabila menurut penilaian Bank Indonesia patut diduga merupakan tindak pidana di bidang perbankan.

nkannya, termasuk apabila adanya indikasi pencucian uang sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Suatu transaksi patut diduga merupakan tindak pidana di bidang perbankan, termasuk dengan adanya indikasi pencucian uang sebagaimana diatur dalam pasal 31 Undang-undang No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.⁴⁴

2. UU No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

Undang-undang ini belum mengatur secara khusus mengenai *money laundering*, namun ketentuan ini mengenal prinsip *prudential stadard* (standard kehati-hatian)⁴⁵ yang termuat dalam pasal 2 Undang-undang No.10 Tahun 1998 Tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, yang menekankan bahwa perbankan yang ada di Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi⁴⁶ dengan menggunakan prinsip kehati-hatian, dan telah dipertegas dalam Pasal 29 ayat (2) bahwa bank wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian, yang dapat dijadikan pedoman bagi bank dalam melaksanakan usahanya.

⁴⁴ Sedangkan dalam penjelasannya diuraikan bahwa yang disebut dengan transaksi tertentu antara lain transaksi dan jumlah besar yang diduga berasal dari kegiatan yang melanggar hukum.

⁴⁵Prinsip *prudential standard* yaitu suatu asas yang menyatakan bahwa bank dalam menjalankan fungsi dan kegiatan usahanya wajib menerapkan prinsip kehati-hatian dalam rangka melindungi dana masyarakat yang dipercayakan kepada bank.

⁴⁶Demokrasi ekonomi adalah demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Lihat Penjelasan pasal 2 Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan sebagaimana dirubah dengan Undang-undang No.10 Tahun 1998.

tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem

Nilai Tukar.

Undang-undang ini secara tidak langsung memberikan landasan untuk memantau kegiatan pencucian uang dapat dilakukan melalui pengerahan dana dalam transaksi internasional, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2)⁴⁷ yang menentukan adanya kewajiban memberikan keterangan mengenai kegiatan lalu lintas devisa yang telah dilakukan. Keterangan dan data yang diminta antara lain meliputi nilai dan jenis transaksi, tujuan atau maksud transaksi, pelaku transaksi, dan negara tujuan atau asal pelaku transaksi.

c. Peraturan Dan Surat Edaran Bank Indonesia

1. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.32/50/KEP/DIR tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembelian Saham Bank Umum. Pasal 6 huruf b menetapkan bahwa sumber dana yang digunakan untuk pembelian saham bank dalam rangka kepemilikan dilarang berasal dari dan untuk tujuan pencucian uang.
2. Peraturan Bank Indonesia No.2/27/PBI/2000 tentang Bank Umum. Pasal 6 ayat (1) huruf 1 dari PBI ini mengatur bahwa dalam rangka permohonan ijin pendirian bank umum, calon pemegang saham wajib melampirkan surat pernyataan bahwa setoran modal tidak berasal dari dan untuk tujuan pencucian uang. Selanjutnya pasal 14 huruf b menetapkan bahwa sumber dana yang digunakan dalam rangka kepemilikan bank atau pembelian saham bank dilarang berasal dari dan untuk pencucian uang.
3. Peraturan Bank Indonesia No.3/3/PBI/2001 tentang Pembatasan Transaksi Rupiah Dan Pemberian Kredit Valas oleh Bank.

⁴⁷Pasal 3 ayat (2): Setiap penduduk wajib memberikan keterangan dan data mengenai kegiatan lalu lintas devisa yang dilakukannya, secara langsung ataupun melalui pihak lain yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

uan ini diatur larangan dan pembatasan transaksi-transaksi tertentu oleh bank terhadap WNA, badan hukum asing lainnya, WNI yang memiliki status penduduk tetap negara lain dan tidak berdomisili di Indonesia, perwakilan negara asing dan lembaga internasional di Indonesia, kantor bank atau badan hukum Indonesia di luar negeri. Ketentuan ini sekurang-kurangnya dapat menjadi sarana yang kondusif untuk mencegah terjadinya transaksi yang berkaitan dengan kegiatan pencucian uang.

Sebelum undang-undang tindak pidana pencucian uang disahkan DPR, BI sudah membuat mekanisme internal untuk mengawasi masuknya uang haram ke bank-bank yang ada di Indonesia. Di lembaga otoritas moneter itu sudah dibentuk unit khusus investasi Perbankan (UKIP), berdasarkan PBI No.3/X/2001.

Peraturan ini melarang bank untuk transaksi valuta asing dengan rupiah dan orang yang akan melakukan transaksi seperti itu hanya boleh melakukan transaksi dengan batas maksimum \$3.000.000 atau yang senilai dengan transaksi untuk pertama kalinya.

4. Peraturan Bank Indonesia No.3/X/PBI/2001 tentang penerapan prinsip mengenal nasabah (*Know Your Customer Principles*).

Peraturan Bank Indonesia tentang *Know Your Customer Principles* (KYCP) yang dikeluarkan pada tanggal 18 Juni 2001 ini disusun dalam rangka mengisi kekosongan peraturan selama Rancangan Undang-Undang Anti Pencucian Uang masih dalam tahap pembahasan DPR. Inti dari peraturan ini adalah kewajiban bank untuk mewajibkan nasabah memberikan identitas mereka ketika memulai hubungan bisnis (terutama ketika membuka rekening atau fasilitas *safe deposit*) dan melaporkan setiap transaksi yang mencurigakan ke Bank Indonesia.

Bank Indonesia No.2/10/DASP tentang Tata Usaha
Perhatikan Cek/Bilyet Giro Kosong.

Dalam surat edaran ini diatur tata cara dan persyaratan pembukaan rekening yang meliputi antara lain:

- a. Calon pemilik rekening yang akan membuka rekening harus mengajukan permohonan tertulis kepada bank dengan melampirkan data yang sekurang-kurangnya meliputi tanda bukti diri (KTP, SIM, atau Paspor), NPWP bagi nasabah yang diwajibkan mendaftarkan diri sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.947/KMK.04/1983, akte pendirian atau anggaran dasar bagi perusahaan yang bentuk hukumnya diatur dalam KUHD dan atau Undang-undang, atau peraturan pemerintah lainnya,
- b. Calon pemilik tidak tercantum dalam daftar yang masih berlaku,
- c. Bank melakukan penelitian kelengkapan identitas calon pemilik rekening.

2.5.2. Kondisi Setelah Diundangkannya UU Nomor 15 Tahun 2002

Setelah diundangkannya UU No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (UUPU) pada tanggal 17 April 2002 yang kemudian dirubah dengan UU No. 25 Tahun 2003, terjadi perubahan besar dalam tata cara memandang dan menangani kegiatan pencucian uang di Indonesia. keberlakuan UUPU ini telah menyatakan praktek pencucian uang sebagai suatu tindak pidana, sehingga akan ada sanksi bagi orang-orang yang melakukan kegiatan ini. Perubahan yang kedua adalah dibentuknya unit independen yang akan berperan besar dalam pencegahan dan pemberantasan kegiatan pencucian uang di Indonesia yaitu Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).

2003 (UUPU) merupakan sarana untuk mewujudkan harapan banyak pihak sebagai hukum untuk mengantisipasi berbagai pola kejahatan yang mengarah pada kegiatan pencucian uang. Adapun yang menjadi sasaran dalam UUPU ini adalah mencegah dan memberantas sistem atau proses pencucian uang dalam bentuk *placement*, *layering*, dan *integration*. Kemudian karena sasaran utama dalam kegiatan pencucian uang adalah lembaga keuangan bank maupun non bank, maka sasaran pengaturan dari UUPU ini meliputi peranan-peranan aktif dari lembaga lembaga ini untuk mengantisipasi kejahatan pencucian uang. Lembaga keuangan bank dan non bank diterminologikan dalam pengaturan Undang-undang Pencucian Uang dengan Penyedia Jasa Keuangan. Penyedia Jasa Keuangan diartikan sebagai penyedia jasa dalam bidang keuangan atau jasa lainnya yang terkait dengan keuangan tetapi tidak terbatas pada bank, lembaga pembiayaan, perusahaan efek, pengelola reksa dana, kustodian, wali amanat, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, pedagang valuta asing, dana pensiun, perusahaan asuransi dan kantor pos.⁴⁸ Kemudian banyak sistem penanganan kejahatan dalam UU ini yang diproses dengan hukum acara pidana yang bersifat khusus, yang bersifat *lex specialis*.

Berdasarkan pasal 30 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2003, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan, dilakukan berdasarkan ketentuan KUHAP, kecuali ditentukan lain dalam UU ini. Berdasarkan pengaturan ini tampak bahwa para pembuat UU menginginkan UU ini lebih banyak disesuaikan dengan sifat perkembangan masalah kejahatan pencucian uang yang memiliki karakter yang lebih khusus dari masalah yang diatur oleh perundang-undangan lain.⁴⁹ Dengan demikian tampak bahwa UU ini memiliki sifat *lex specialis* dan prinsip-prinsip dalam UU ini bisa menjadi pengecualian terhadap ketentuan-ketentuan UU lain berdasarkan prinsip *lex specialis derogate lex generalis*.

⁴⁸Indonesia, *op. cit.*, Pasal 1 butir 5.

⁴⁹N. H. T. Siahaan, *op. cit.*, hal. 48.

BAB 3

PENGATURAN RAHASIA BANK

3.1. Pengaturan Rahasia Bank

Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan telah disahkan dan diundangkan pada tanggal 10 Nopember 1998. Dalam kerangka perbaikan dan penguatan perekonomian nasional, walaupun Undang-undang No. 10 Tahun 1998 hanya merupakan revisi, bukan mengganti keseluruhan pasal-pasal Undang-undang Perbankan lama, namun dilihat dari pokok-pokok ketentuannya, perubahannya mencakup penyehatan secara menyeluruh sistem Perbankan, tidak hanya penyehatan bank secara individual. Oleh karenanya issue-issue yang ditanggapinya pun cukup luas, yang dapat mempengaruhi secara mendasar arah perkembangan perbankan nasional.

Issue-issue yang berusaha ditanggapi dalam ketentuan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tersebut adalah kemandirian Bank Indonesia dalam pembinaan dan pengawasan perbankan, lingkungan hidup, aspirasi dan kebutuhan masyarakat akan penyelenggaraan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah, peningkatan fungsi social control terhadap institusi perbankan, perlindungan nasabah, pembukaan akses pasar dan perlakuan non diskriminatif terhadap pihak asing, liberalisasi serta issue-issue lain sebagai akibat adanya perubahan beberapa ketentuan dalam perundang-undangan baru bidang ekonomi dan bisnis. Responsi terhadap issue-issue tersebut, telah dikonkritkan dalam Undang-undang No. 10 Tahun 1998 dengan pembentukan pengertian, jenis kegiatan usaha, syarat dan prosedur, serta institusi-institusi baru sebagai penunjang kegiatan usaha perbankan. Sebagai contoh, diantaranya adalah pengertian baru rahasia bank, kegiatan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, pengalihan tugas dan

keuangan kepada Pimpinan Bank Indonesia, serta pembentukan lembaga jaminan simpanan, lembaga penyehatan perbankan.

3.1.1. Ketentuan Baru Rahasia Bank

Sebagaimana telah disinggung di atas, salah satu perubahan yang terdapat dalam Undang-undang No. 10 Tahun 1998, adalah ketentuan mengenai rahasia bank. Dilihat dari paragraf ke-8 Penjelasan Umum, perubahan ketentuan mengenai rahasia bank dihubungkan dengan upaya peningkatan fungsi kontrol sosial terhadap lembaga perbankan. Inti perubahan rahasia bank menurut Undang-undang No. 10 Tahun 1998, bila dibandingkan dengan ketentuan yang lama adalah perlunya peninjauan ulang atas sifat ketentuan rahasia bank yang selama ini sangat kaku dan tertutup. Jadi walaupun rahasia bank merupakan salah satu unsur yang harus dimiliki oleh setiap bank sebagai lembaga kepercayaan masyarakat yang mengelola dana masyarakat, namun Undang-undang No. 10 Tahun 1998 menetapkan untuk tidak merahasiakan seluruh aspek yang ditatausahakan oleh bank.

Apabila dibandingkan dengan Undang-undang No. 7 Tahun 1992, perubahan ketentuan rahasia bank meliputi pengertian dan obyek rahasia bank, perluasan mengenai pihak dan kepentingan yang dapat mengecualikan ketentuan rahasia bank, pengalihan instansi yang berwenang memberi perintah atau izin pengecualian, dan ketentuan pidana berkenaan dengan rahasia bank. Pembahasan berikut ini mencoba menjelaskan satu persatu dari perubahan-perubahan tersebut:

1. Undang-undang No. 7 Tahun 1992 memberi pengertian atas rahasia bank sebagai segala sesuatu yang berhubungan dengan keuangan dan hal-hal lain dari nasabah bank yang menurut kelaziman dunia perbankan wajib dirahasiakan. Berkenaan dengan pengertian tersebut, Undang-undang No. 7 Tahun 1992 menjelaskan bahwa yang menurut kelaziman dunia perbankan wajib dirahasiakan adalah seluruh data dan informasi mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan keuangan dan hal-hal lain dari orang dan badan yang diketahui oleh bank karena kegiatan usahanya. Dengan demikian pengertian rahasia bank sebagaimana ditetapkan Undang-undang No. 7 Tahun

Universitas Indonesia

menyangkut obyek maupun kedudukan nasabahnya.

Hal ini berbeda dengan pengertian yang dianut Undang-undang No. 10 Tahun 1998, yang mengartikan rahasia bank sebagai segala sesuatu yang berhubungan dengan keterangan mengenai Nasabah Penyimpan dan Simpanannya. Pengertian segala sesuatu yang berhubungan dengan keterangan mengenai Nasabah Penyimpan dan Simpanannya memang tidak ada penjelasannya secara rinci, namun pengertian rahasia bank sebagaimana ditetapkan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 secara tegas membatasi kedudukan nasabah yang wajib dirahasiakan keterangannya, yakni hanya Nasabah Penyimpan. Dalam penjelasan Pasal 40 ditegaskan, apabila nasabah bank adalah Nasabah Penyimpan yang sekaligus juga sebagai Nasabah Debitur, bank wajib tetap merahasiakan keterangan tentang nasabah dalam kedudukannya sebagai Nasabah Penyimpan. Keterangan mengenai nasabah selain sebagai Nasabah Penyimpan, bukan merupakan keterangan yang wajib dirahasiakan.

2. Sebagaimana menjadi ketetapan dalam Undang-undang No. 7 Tahun 1992, Undang-undang No. 10 Tahun 1998 juga memberi pengecualian kepada pihak-pihak serta untuk kepentingan tertentu mendapatkan keterangan yang wajib dirahasiakan mengenai nasabah bank. Bahkan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 memperluas pihak dan kepentingan tersebut, sehingga secara keseluruhan adalah sebagai berikut:
 - a. Kepentingan Perpajakan (Pasal 41)

Pimpinan Bank Indonesia atas permintaan Menteri Keuangan berwenang mengeluarkan perintah tertulis kepada bank agar memberikan keterangan dan memperlihatkan bukti-bukti tertulis serta surat-surat mengenai keadaan keuangan nasabah penyimpan tertentu kepada pejabat pajak. Perintah tertulis tersebut harus menyebutkan nama pejabat pajak dan nama nasabah wajib pajak yang dikehendaki keterangannya, dan pihak bank wajib memberikan keterangan yang diminta.

Bank yang Diserahkan ke Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara (BUPLN) atau Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) (Pasal 41A)

Pimpinan Bank Indonesia memberikan izin kepada pejabat Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara/Panitia Urusan Piutang Negara untuk memperoleh keterangan dari bank mengenai simpanan nasabah debitur, dan pihak bank wajib memberikan keterangan yang diminta. Izin tersebut diberikan secara tertulis atas permintaan tertulis dari Kepala Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara/Ketua Panitia Urusan Piutang Negara. Permintaan tertulis tersebut harus menyebutkan nama dan jabatan pejabat Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara/Panitia Urusan Piutang Negara, nama nasabah debitur yang bersangkutan dan alasan diperlukannya keterangan.

c. Kepentingan Peradilan dalam Perkara Pidana (Pasal 42)

Pimpinan Bank Indonesia dapat memberikan izin kepada polisi, jaksa atau hakim untuk memperoleh keterangan dari bank mengenai simpanan tersangka atau terdakwa pada bank. Izin sebagaimana dimaksud tersebut diberikan secara tertulis atas permintaan tertulis dari Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung, atau Ketua Mahkamah Agung. Pemberian izin dari Bank Indonesia harus dilakukan selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah dokumen permintaan diterima secara lengkap.⁵⁰ Permintaan tertulis tersebut harus menyebutkan nama dan jabatan polisi, jaksa atau hakim, nama tersangka atau terdakwa, alasan diperlukannya keterangan dan hubungan perkara pidana yang bersangkutan dengan keterangan yang diperlukan.

d. Perkara Perdata antara Bank dengan Nasabahnya (Pasal 43)

Direksi bank yang bersangkutan dapat menginformasikan kepada pengadilan tentang keadaan keuangan nasabah yang bersangkutan dan memberikan keterangan lain yang relevan dengan perkara tersebut. Dalam

⁵⁰*Ibid.*, Penjelasan Pasal 42.

memberikan rahasia bank tanpa izin dari Pimpinan

e. Tukar-Menukar Informasi Antar Bank (Pasal 44)

Direksi bank dapat memberitahukan keadaan keuangan nasabahnya kepada bank lain. tukar-menukar informasi antar bank dimaksudkan untuk memperlancar dan mengamankan kegiatan usaha bank, antara lain guna mencegah kredit rangkap serta mengetahui keadaan dan status dari suatu bank yang lain. Dengan demikian, bank dapat menilai tingkat resiko yang dihadapi sebelum melakukan suatu transaksi dengan nasabah atau dengan bank lain.⁵¹ Ketentuan mengenai tukar menukar informasi antar bank tersebut diatur lebih lanjut oleh Bank Indonesia.

f. Atas Permintaan, Persetujuan, atau Kuasa dari Nasabah Penyimpan secara Tertulis (Pasal 44A ayat 1)

Bank wajib memberikan keterangan mengenai simpanan nasabah penyimpan pada bank yang bersangkutan kepada pihak yang ditunjuk oleh nasabah penyimpan tersebut atas permintaan, persetujuan, atau kuasa dari nasabah penyimpan yang dibuat secara tertulis.

g. Atas Permintaan Ahli Waris Apabila Nasabah Penyimpan telah Meninggal Dunia (Pasal 44A ayat 2)

Apabila nasabah penyimpan telah meninggal dunia, maka ahli waris yang sah dari nasabah penyimpan yang bersangkutan berhak memperoleh keterangan mengenai simpanan nasabah penyimpan tersebut.

Selain pengecualian rahasia bank yang diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan lain yang juga mengatur mengenai pengecualian rahasia bank, antara lain:

⁵¹Sigit Triandaru dan Totok Budisantoso, *op. cit.*, hal. 70-71.

Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang (UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme)

Dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme diatur mengenai pengecualian rahasia bank pada Pasal 29 dan Pasal 30 yang berbunyi:

Pasal 29 yang berbunyi:

- (1) Penyidik, penuntut umum, atau hakim berwenang memerintahkan kepada bank dan lembaga jasa keuangan untuk melakukan pemblokiran terhadap harta kekayaan setiap orang yang yang diketahui atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana terorisme dan/atau tindak pidana yang berkaitan dengan terorisme.
- (2) Perintah penyidik, penuntut umum, atau hakim sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan secara tertulis dengan menyebutkan secara jelas mengenai:
 - a. nama dan jabatan penyidik, penuntut umum, atau hakim;
 - b. identitas setiap orang yang telah dilaporkan oleh bank dan lembaga jasa keuangan kepada penyidik, tersangka, atau terdakwa;
 - c. alasan pemblokiran;
 - d. tindak pidana yang disangkakan atau didakwakan; dan
 - e. tempat harta kekayaan berada.
- (3) Bank dan lembaga jasa keuangan setelah menerima perintah penyidik, penuntut umum, atau hakim sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) wajib melaksanakan pemblokiran sesaat setelah surat perintah pemblokiran diterima.
- (4) Bank dan lembaga jasa keuangan wajib menyerahkan berita acara pelaksanaan pemblokiran kepada penyidik, penuntut umum, atau hakim paling lambat 1 (satu) hari kerja terhitung sejak tanggal pelaksanaan pemblokiran.

; diblokir harus tetap berada pada bank dan lembaga jasa keuangan yang bersangkutan.

- (6) Bank dan lembaga jasa keuangan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dan ayat (4) dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang yang berlaku.

Pasal 30 yang berbunyi:

- (1) Untuk kepentingan pemeriksaan dalam perkara tindak pidana terorisme, maka penyidik, penuntut umum, atau hakim berwenang untuk meminta keterangan dari bank dan lembaga jasa keuangan mengenai harta kekayaan setiap orang yang diketahui atau patut diduga melakukan tindak pidana terorisme.
- (2) Dalam meminta keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terhadap penyidik, penuntut umum, atau hakim tidak berlaku ketentuan Undang-Undang yang mengatur tentang rahasia bank dan kerahasiaan transaksi keuangan lainnya.
- (3) Permintaan keterangan harus diajukan secara tertulis dengan menyebutkan secara jelas mengenai:
 - a. nama dan jabatan penyidik, penuntut umum, atau hakim;
 - b. identitas setiap orang yang diketahui atau patut diduga melakukan tindak pidana terorisme;
 - c. tindak pidana yang disangkakan atau didakwakan; dan
 - d. tempat harta kekayaan berada.
- (4) Surat permintaan untuk memperoleh keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) harus ditandatangani oleh:
 - a. Kepala Kepolisian Daerah atau pejabat yang setingkat pada tingkat pusat dalam hal permintaan diajukan oleh penyidik;
 - b. Kepala Kejaksaan Tinggi dalam hal permintaan diajukan oleh penuntut umum;
 - c. Hakim Ketua Majelis yang memeriksa perkara yang bersangkutan.

2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)

Dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diatur mengenai pengecualian rahasia bank pada Pasal 29 yaitu:

- (1) Untuk kepentingan penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di sidang pengadilan, penyidik, penuntut umum, atau hakim berwenang meminta keterangan kepada bank tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa.
 - (2) Permintaan keterangan kepada bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan kepada Gubernur Bank Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - (3) Gubernur Bank Indonesia berkewajiban untuk memenuhi permintaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dalam waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja, terhitung sejak dokumen permintaan diterima secara lengkap.
 - (4) Penyidik, penuntut umum, atau hakim dapat meminta kepada bank untuk memblokir rekening simpanan milik tersangka atau terdakwa yang diduga hasil dari korupsi.
 - (5) Dalam hal hasil pemeriksaan terhadap tersangka atau terdakwa tidak diperoleh bukti yang cukup, atas permintaan penyidik, penuntut umum, atau hakim, bank pada hari itu juga mencabut pemblokiran.
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK)

atur pula mengenai pengecualian bank pada Pasal 12 ayat (1) huruf d, bahwa dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang diperiksa.

Mengingat semakin mudahnya memperoleh rahasia bank, keamanan nasabah dapat terganggu yang kemudian akan mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap bank, bila terjadi demikian masyarakat dapat melakukan penarikan simpanan dari bank. Jika ini terjadi dalam jumlah yang besar, maka dapat mengakibatkan *banking rush*, mengakibatkan bank menjadi tidak likuid yang dapat menciptakan krisis moneter dan berpengaruh terhadap ketidakstabilan moneter, harga, ekonomi, dan pembangunan.⁵² Oleh karena itu, kemudian Gubernur Bank Indonesia dengan suratnya No. 6/2/GBI/DHk/Rahasia meminta pertimbangan hukum atas pelaksanaan kewenangan KPK terkait dengan ketentuan rahasia bank kepada Ketua Mahkamah Agung. Dalam suratnya No. KMA/694/RHS/XII/2004 Rahasia tanggal 3 Desember 2004 menyampaikan fatwa yang secara singkat berbunyi sebagai berikut:

- 1) Korupsi adalah merupakan perbuatan pidana yang luar biasa, oleh karena itu perlu diberantas dengan metode yang luar biasa pula dan dilakukan oleh badan khusus yang independen dan bebas dari kekuasaan manapun yang didasarkan pada Hukum Acara Khusus (*lex specialis*).
- 2) KPK diberikan wewenang untuk menerobos rahasia bank atau lembaga keuangan lainnya.
- 3) Mengingat kewenangan KPK diatur dalam ketentuan khusus (*lex specialis*), berarti dapat mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum.
- 4) Dalam melakukan tugasnya meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan, KPK mengajukan kepada Gubernur Bank Indonesia.

⁵²Heru Soeprapto, "Terobosan Hukum dalam Rahasia Bank," *Jurnal Hukum Bisnis* (Volume 8 No. 1 Tahun 2005): 20.

Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 dapat menggantikan undang-undang yang lebih lama (Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 dan Pasal 42 Undang-Undang Perbankan).⁵³

4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah

Dalam UU Perbankan Syariah diatur mengenai pengecualian rahasia bank pada Pasal 42 sampai dengan Pasal 49.

Pasal 42 yang berbunyi:

- (1) Untuk kepentingan penyidikan pidana perpajakan, Pimpinan Bank Indonesia atas Permintaan Menteri Keuangan berwenang mengeluarkan perintah tertulis kepada Bank agar memberikan keterangan dan memperlihatkan bukti tertulis serta surat mengenai keadaan keuangan Nasabah Penyimpan atau Nasabah Investor tertentu kepada pejabat pajak.
- (2) Perintah tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menyebutkan nama pejabat pajak, nama nasabah wajib pajak, dan kasus yang dikehendaki keterangannya.

Pasal 43 yang berbunyi:

- (1) Untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana, pimpinan Bank Indonesia dapat memberikan izin kepada polisi, jaksa, hakim, atau penyidik lain yang diberi wewenang berdasarkan undang-undang untuk memperoleh keterangan dari Bank mengenai Simpanan atau Investasi tersangka atau terdakwa pada Bank.
- (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan secara tertulis atas permintaan tertulis dari Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung, Ketua Mahkamah Agung, atau pimpinan instansi yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan.

⁵³ *Ibid.*

ana dimaksud pada ayat (2) harus menyebutkan nama dan jabatan penyidik, jaksa, atau hakim, nama tersangka atau terdakwa, alasan diperlukannya keterangan, dan hubungan perkara pidana yang bersangkutan dengan keterangan yang diperlukan.

Pasal 44 yang berbunyi:

Bank wajib memberikan keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 dan Pasal 43.

Pasal 45 yang berbunyi:

Dalam perkara perdata antara Bank dan Nasabahnya, direksi Bank yang bersangkutan dapat menginformasikan kepada pengadilan tentang keadaan keuangan Nasabah yang bersangkutan dan memberikan keterangan lain yang relevan dengan perkara tersebut.

Pasal 46 yang berbunyi:

- (1) Dalam rangka tukar-menukar informasi antarbank, direksi Bank dapat memberitahukan keadaan keuangan Nasabahnya kepada Bank lain.
- (2) Ketentuan mengenai tukar-menukar informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bank Indonesia.

Pasal 47 yang berbunyi:

Atas permintaan, persetujuan, atau kuasa dari Nasabah Penyimpan atau Nasabah Investor yang dibuat secara tertulis, Bank wajib memberikan keterangan mengenai Simpanan Nasabah Penyimpan atau Nasabah Investor pada Bank yang bersangkutan kepada pihak yang ditunjuk oleh Nasabah Penyimpan atau Nasabah Investor tersebut.

Pasal 48 yang berbunyi:

Dalam hal Nasabah Penyimpan atau Nasabah Investor telah meninggal dunia, ahli waris yang sah dari Nasabah Penyimpan atau Nasabah Investor yang

Universitas Indonesia

peroleh keterangan mengenai Simpanan Nasabah
Penyimpan atau Nasabah investor tersebut.

Pasal 49 yang berbunyi:

Pihak yang merasa dirugikan oleh keterangan yang diberikan oleh Bank sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42, Pasal 43, Pasal 45, dan Pasal 46, berhak untuk mengetahui isi keterangan tersebut dan meminta pembetulan jika terdapat kesalahan dalam keterangan yang diberikan.

5. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (UU Pencucian Uang)

UU Pencucian Uang mengatur mengenai pengecualian rahasia bank dalam Pasal 13 ayat (1) yang berbunyi:

Penyedia Jasa Keuangan wajib menyampaikan laporan kepada PPATK sebagaimana dimaksud dalam Bab V, untuk hal-hal sebagai berikut:

- a. Transaksi Keuangan Mencurigakan;
- b. Transaksi Keuangan yang Dilakukan Secara Tunai dalam jumlah lebih atau mata uang asing yang nilainya setara, baik dilakukan dalam satu kali transaksi maupun beberapa kali transaksi dalam 1 (satu) hari kerja.

Penyedia jasa keuangan yang dimaksud pasal tersebut adalah setiap orang yang menyediakan jasa di bidang keuangan atau jasa lainnya yang terkait dengan keuangan termasuk tetapi tidak terbatas pada bank, lembaga pembiayaan, perusahaan efek, pengelola reksa dana, kustodian, wali amanat, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, pedagang valuta asing, dana pensiun, perusahaan asuransi, dan kantor pos.⁵⁴

⁵⁴Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang*, UU Nomor 25 Tahun 2003, LN No. 108 Tahun 2003, TLN No. 4324, Pasal 1 angka 5.

an transaksi keuangan yang mencurigakan adalah:

- a. transaksi keuangan yang menyimpang dari profil, karakteristik, atau kebiasaan pola transaksi dari nasabah yang bersangkutan;
- b. transaksi keuangan oleh nasabah yang patut diduga dilakukan dengan tujuan untuk menghindari pelaksanaan transaksi yang bersangkutan yang wajib dilaporkan oleh penyedia jasa keuangan sesuai dengan ketentuan undang-undang ini; atau
- c. transaksi keuangan yang dilakukan atau batal dilakukan dengan menggunakan harta kekayaan yang diduga berasal dari hasil tindak pidana.⁵⁵

Disamping tujuh pihak tersebut di atas, masih terdapat pihak-pihak lain yang dapat dikecualikan dari ketentuan rahasia bank, yakni Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Akuntan Publik, dan Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam). Namun karena adanya kondisi khusus pengaturan bagi pengecualian terhadap pihak-pihak tersebut, terutama berkenaan dengan BPK dan Bapepam, maka akan dibahas tersendiri dalam bagian "Pengecualian Bagi BPK dan Bapepam".

3. Bagi pengecualian sebagaimana disebutkan di atas perlu dipenuhi syarat-syarat dan prosedur tertentu bilamana pihak-pihak ingin mendapatkan keterangan yang wajib dirahasiakan. Undang-undang No. 7 Tahun 1992 menetapkan bahwa perintah atau izin tertulis bagi pengecualian ada pada Menteri Keuangan, sedangkan Undang-undang No. 10 Tahun 1998 yang mempunyai semangat kemandirian Bank Indonesia, telah menetapkan bahwa perintah tertulis atau izin pengecualian tersebut ada pada Pimpinan Bank Indonesia. Menurut Pasal 1 butir 21 jo butir 20 Undang-undang No. 10 Tahun 1998, yang dimaksud Pimpinan Bank Indonesia adalah pimpinan Bank Sentral Republik Indonesia. Sedangkan dalam perkara perdata yang terjadi antara bank dengan nasabahnya, serta dalam rangka tukar menukar informasi antar

⁵⁵*Ibid.*, Pasal 1 angka 7.

an antara Undang-undang No. 7 Tahun 1992 dengan Undang-undang No. 10 Tahun 1998, dimana keduanya mengizinkan direksi bank untuk menginformasikan keterangan mengenai nasabahnya.

4. Keempat, disamping memperberat ancaman pidana perbuatan yang telah dikenal dalam Undang-undang No. 7 Tahun 1992, yakni perbuatan yang dengan sengaja memaksa bank atau pihak terafiliasi memberikan keterangan yang wajib dirahasiakan tanpa membawa perintah tertulis atau izin; dan perbuatan yang dengan sengaja memberikan keterangan yang wajib dirahasiakan, Undang-undang No. 10 Tahun 1998 menambah satu jenis perbuatan pidana baru yang tidak dikenal dalam Undang-undang No. 7 Tahun 1992. Yakni perbuatan pidana yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42A dan Pasal 44A. Dengan adanya ketentuan ini berarti bank dan pihak terafiliasi bukan saja bertanggung jawab untuk tidak mengungkapkan rahasia bank kepada pihak-pihak yang tidak berwenang, melainkan juga bertanggung jawab untuk memberikan keterangan mengenai rahasia bank bilamana telah dipenuhi syarat-syarat dan prosedur pengecualian sebagaimana diatur Undang-undang No. 10 Tahun 1998.

3.1.2. Pengecualian Bagi BPK dan Bapepam

Selain bagi tujuh pihak dan kepentingan sebagaimana telah diterangkan di atas, Undang-undang No. 10 Tahun 1998 juga menyiratkan pengecualian rahasia bank bagi Badan Pemeriksa Keuangan berkenaan dengan keuangan negara yang dikelola oleh suatu bank, Akuntan Publik dalam melaksanakan pemeriksaan terhadap bank untuk dan atas nama Bank Indonesia, serta kepentingan di bidang pasar modal bagi bank yang melakukan kegiatan sebagai lembaga penunjang pasar modal. Selain bagi Akuntan Publik, pengaturan pengecualian terhadap ketentuan mengenai rahasia bank tersebut hanya terdapat dalam bagian Penjelasan Undang-undang No. 10 Tahun 1998, sedangkan bunyi pasalnya sendiri tidak menyinggung sama sekali mengenai pengecualian tersebut. Pengaturan tersebut dapat kita lihat dalam Penjelasan Pasal 31 Paragraf kedua dan Penjelasan Pasal 40

Universitas Indonesia

Undang-undang No. 10 Tahun 1998, dan oleh karena itu dapat menjadi permasalahan, apakah pengecualian bagi kedua pihak dan kepentingan tersebut, yang timbul dari memori penjelasan berlaku dan mengikat? Hal ini penting untuk didiskusikan berkenaan dengan adanya pendapat bahwa Memori Penjelasan suatu undang-undang tidak boleh bertentangan dengan dan tidak boleh memberikan ketentuan tambahan di luar (pasal-pasal dari) undang-undang yang dijelaskannya.⁵⁶ Selain itu, bahwa hal-hal yang dikemukakan di dalam Memori Penjelasan suatu Undang-undang tidak mengikat secara hukum, karena suatu undang-undang tetap berlaku dan mengikat sekalipun seandainya dikeluarkan tanpa diikuti Memori Penjelasan. Sebaliknya, suatu Memori penjelasan dari suatu undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum tanpa adanya Undang-undang (yang dijelaskan oleh Memori Penjelasan tersebut).⁵⁷

Ketidaktegasan mengenai pengecualian bagi BPK dan Bapepam ini, dapat menjadi faktor yang mempengaruhi kesempurnaan Undang-undang No. 10 Tahun 1998, karena ternyata Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tidak berusaha sepenuhnya memasukkan kemungkinan yang diberikan perundang-undangan yang ada berkaitan dengan pengecualian pengungkapan rahasia bank. Padahal Pasal 101 Undang-undang Pasar Modal memberi kemungkinan bahwa dalam rangka pelaksanaan penyidikan, Bapepam dengan permohonan izin dari Menteri Keuangan dapat memperoleh keterangan dari bank tentang keadaan keuangan tersangka pada bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perbankan. Sedangkan menurut Pasal 4 Undang-undang No. 5 tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, sehubungan dengan penunaian tugasnya, BPK berwenang meminta keterangan yang wajib diberikan oleh setiap orang, badan/instansi pemerintah atau badan swasta, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang.

⁵⁶Prof. Dr. Sutan Remy Sjahdeini, S.H., *Hak Tanggungan Asas dan Permasalahan Yang Dihadapi Perbankan, Jurnal Hukum Bisnis*, vol. 1, (YPHB, Jakarta, 1997), hal. 34.

⁵⁷*Ibid.*, hal. 35.

but juga dapat dilihat dari tidak adanya ketentuan yang mewajibkan bank untuk memberikan keterangan mengenai nasabah kepada BPK dan Bapepam, sebagaimana diwajibkan bagi kepentingan perpajakan, BUPLN/PUPN, peradilan perkara pidana⁵⁸ dan pihak yang ditunjuk Nasabah Penyimpan⁵⁹. Sehingga atas kesengajaan tidak memberikan keterangan mengenai nasabah kepada BPK dan Bapepam tidak ada sanksi yang dapat diancamkan. Hal ini berbeda bila dibandingkan dengan ketentuan Pasal 47A Undang-undang No. 10 Tahun 1998, yang menetapkan bahwa kesengajaan tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud Pasal 42A dan Pasal 44A merupakan perbuatan pidana yang diancam dengan pidana penjara serta denda.

3.2. Teori Rahasia Bank

Teori mengenai rahasia bank ini terbagi menjadi dua, yaitu teori rahasia bank yang bersifat mutlak dan teori rahasia bank yang bersifat nisbi atau relatif.⁶⁰ Teori rahasia bank yang bersifat mutlak adalah bank berkewajiban menyimpan rahasia nasabah yang diketahui oleh bank karena kegiatan usahanya dalam keadaan apa pun, baik keadaan biasa atau keadaan luar biasa. Teori rahasia bank yang bersifat nisbi atau relatif yaitu bank diperbolehkan membuka rahasia nasabahnya jika untuk suatu kepentingan yang mendesak, misalnya demi kepentingan negara atau kepentingan umum. Bila ketentuan rahasia bank bersifat mutlak, di satu sisi berdampak positif karena meningkatkan kepercayaan nasabah atau masyarakat kepada bank, namun di sisi lain ketentuan tersebut justru akan menjadi perisai kejahatan.⁶¹ Tindak pidana yang melibatkan bank sebagai sarana

⁵⁸Pasal 42 A Undang-Undang No. 7 Tahun 1992.

⁵⁹*Ibid.*, Pasal 44 A

⁶⁰Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 172.

⁶¹Endang Ratnawati, *Dilema Ketentuan Rahasia Bank*. Artikel internet Koran Sinar Harapan, Selasa, 24 Januari 2006.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

an sulit untuk diungkapkan dikarenakan ketentuan rahasia bank yang terlalu kaku. Teori bank yang bersifat mutlak seringkali terlalu mementingkan kepentingan nasabah dan terlalu melindungi nasabah, sehingga kepentingan negara dan masyarakat menjadi sering terabaikan.

Ketika ketentuan rahasia bank terlalu kaku, akan menimbulkan peningkatan tindak pidana, terutama yang melibatkan kegiatan perbankan. Contohnya yang banyak terjadi di Indonesia adalah banyaknya tindak pidana korupsi dan tindak pidana pencucian uang. Dengan ketentuan rahasia bank yang kaku, penegak hukum akan sulit untuk memberantas tindak pidana yang terjadi. Seringkali bank dijadikan tempat penyimpanan uang hasil tindak pidana atau tempat untuk menyembunyikan uang hasil tindak pidana. Untuk melacak tindak pidana tersebut dibutuhkan penelusuran terhadap uang di bank yang merupakan hasil tindak pidana korupsi atau tindak pidana pencucian uang, dengan demikian dibutuhkan ketentuan rahasia bank yang bersifat relatif.

Indonesia saat ini menganut teori rahasia bank yang bersifat relatif. Dalam keadaan tertentu, bank dapat membuka rahasia bank atau memberikan rahasia bank kepada pihak lain apabila memang diperlukan. Keterbukaan di sini dibatasi secara limitatif oleh UU Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan bahwa rahasia bank hanya dapat dibuka berdasarkan kondisi-kondisi sebagaimana yang disebutkan dalam undang-undang.

3.3. Ruang Lingkup Rahasia Bank yang Ideal Dalam Suatu Peraturan Perundang-undangan

Terdapat kecenderungan di seluruh negara bahwa ketentuan rahasia bank bersifat tidak mutlak. Artinya rahasia bank tetap dapat diterobos dengan beberapa alasan atau pengecualian yang diatur secara limitatif dalam peraturan atau putusan pengadilan. Ada beberapa alasan untuk dikecualikan dari ketentuan rahasia bank

antara lain adalah:

negara dengan negara lain. Alasan-alasan tersebut

1. Untuk kepentingan perpajakan;⁶²
2. Untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana;⁶³
3. Dalam perkara perdata antara bank dengan nasabahnya;⁶⁴
4. Dalam rangka tukar menukar informasi antar bank;⁶⁵
5. Adanya persetujuan nasabah (*customer consent*);⁶⁶
6. *Compulsory laws*, adalah adanya ketentuan lain yang mewajibkan membuka rahasia bank;⁶⁷
7. Adanya kewajiban untuk mencegah terjadinya tindak pidana;⁶⁸
8. Adanya panggilan atau penggeledahan oleh pemerintah;⁶⁹
9. Adanya panggilan *Grandjury Federal (Federal Grandjury Subpoena)*.⁷⁰

⁶²Indonesia, Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, Pasal 41.

⁶³Indonesia, Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, Pasal 42.

⁶⁴Indonesia, Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Pasal 43.

⁶⁵Indonesia, Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Pasal 44.

⁶⁶Indonesia, Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, Pasal 44 A.

⁶⁷*International Lending Supervision Act*, 12 USCA 3901-3913 yang mewajibkan bank untuk melakukan *disclosure* kepada S.E.C untuk pinjaman bermasalahnya kepada negara tertentu dan sektor tertentu.

⁶⁸Di Indonesia pengecualian dengan alasan ini belum ada. Di Amerika Serikat hal ini diatur dalam *12 USC section 3403 (c)*.

⁶⁹Pengecualian seperti ini tidak diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No 10 Tahun 1998. Di Amerika Serikat hal ini diatur dalam *Financial Privacy Act of 1978*, 35 USC sec.3405.

⁷⁰Misalnya di Amerika Serikat diatur dalam *Financial Privacy Act*, 35 USC sec. 3407.

menunculkan adalah mengenai ruang lingkup rahasia bank, apakah hanya meliputi simpanan masyarakat saja atau juga meliputi pinjaman yang diberikan bank. Di samping itu, timbul juga tuduhan bahwa ketentuan rahasia bank yang terlalu luas dapat dipakai sebagai tempat berlindung bagi debitur-debitur bermasalah. Berkaitan dengan hal itu maka perlu dipertanyakan kembali filosofi ketentuan rahasia bank, apakah untuk melindungi masyarakat yang memiliki dana atau untuk melindungi bank yang melakukan penghimpunan dana masyarakat.

Menangani kasus-kasus yang menyangkut rahasia bank tersebut seringkali pihak penyidik, penuntut umum atau pengadilan meminta keterangan ahli dari Bank Indonesia sebagai lembaga yang bertanggungjawab dalam pembinaan dan pengawasan bank. Dalam pemberian keterangan oleh saksi ahli tersebut, pejabat Bank Indonesia kerap kali melakukan penafsiran-penafsiran yang kadangkala memperluas isi ketentuan rahasia bank. Misalnya pihak yang memiliki jaminan, memberikan jaminan kepada orang lain (debitur), pihak yang memberikan rekomendasi atau referensi kepada debitur, dianggap sebagai satu pihak dengan nasabah atau seseorang sehingga apabila misalnya bank memberikan tembusan surat teguran mengenai nasabah yang bersangkutan kepada pihak ketiga tersebut, dianggap tidak melanggar ketentuan rahasia bank. Di samping itu, pemberian keterangan oleh saksi ahli tersebut seringkali dikaitkan juga dengan konsep-konsep hukum yang sudah ada, misalnya konsep surat kuasa dan kebebasan berkontrak. Apabila bank memberikan keterangan yang bersifat rahasia bank kepada seseorang yang telah memperoleh persetujuan atau mendapat kuasa dari nasabah, maka hal tersebut dianggap tidak bertentangan dengan ketentuan rahasia bank, karena keterangan itu diberikan untuk kepentingan nasabah sendiri. Sebelum berlakunya Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 seringkali dipertanyakan apakah persetujuan nasabah dapat menyimpang dari ketentuan rahasia bank?

Hal lain yang belum diatur secara memadai dalam konteks ketentuan rahasia bank adalah menyangkut penyitaan/pemblokiran rekening dalam perkara

masalah masalah penyitaan dan pemblokiran rekening nasaban belum diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), tetapi hanya didasarkan pada Surat Edaran Bank Indonesia yang meneruskan surat/instruksi dari Panglima Angkatan Kepolisian dan Jaksa Agung kepada jajarannya.⁷¹ Dalam Surat Edaran tersebut disebutkan, bahwa pemblokiran rekening dilakukan berdasarkan Surat Perintah Penyitaan. Kemudian pada tanggal 6 November 1997 dikeluarkan Keputusan Bersama Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan Gubernur Bank Indonesia. Dalam Pasal 5 Keputusan Bersama tersebut dinyatakan, bahwa dalam hal penyidik menerima laporan adanya suatu rekening yang diduga menampung dana yang berasal dari tindak pidana, maka tindakan pemblokiran oleh penyidik dilakukan dengan tembusan surat permintaan pemblokiran kepada Bank Indonesia. Selanjutnya masalah pemblokiran ini diatur juga secara singkat dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.⁷²

Pengaturan masalah tersebut di atas dipandang kurang lengkap dan belum banyak diketahui oleh pihak-pihak yang terkait. Dalam beberapa kasus, perlakuan seorang penyidik berbeda dengan perlakuan penyidik lainnya, misalnya pada waktu memblokir rekening terdapat penyidik yang bersedia membuat berita acara dan ada juga penyidik yang tidak bersedia. Di samping itu, untuk penyitaan rekening dalam perkara perdata selama ini diterapkan aturan umum yang terdapat dalam Pasal 117 Reglement Indonesia yang diperbaharui atau HIR (*Herziene*

⁷¹SE No. 2/376/UPPB/PbB, 11 September 1969 jis SE No. 3/507/UPPB/PbB, 18 September 1970, SE No. 3/843/UPPB/PbB, 30 Januari 1971.

⁷²Indonesia, Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, LN Tahun 1999 No. 140, TLN No. 3874, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001, Pasal 29 ayat (4) dan (5).

untuk kalangan perbankan hanya diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia saja.⁷³

Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, bahwa ruang lingkup rahasia bank hanya meliputi penyimpanan dana dan simpanannya. Selama ini yang banyak diminta oleh masyarakat dan juga instansi pajak adalah agar kredit macet tidak termasuk dalam ruang lingkup rahasia bank, dengan maksud agar debitur macet tidak bersembunyi di balik ketentuan rahasia bank. Sehingga permasalahan kredit macet dapat diselesaikan dengan lebih baik. Di samping itu, instansi pajak diharapkan dapat melaksanakan tugasnya untuk meneliti dan memeriksa pajak penghasilan yang diterima oleh debitur macet yang dihapuskan piutangnya oleh bank. Menurut ketentuan yang baru, bahwa seluruh kredit baik yang lancar, Dibawah Pengawasan Khusus, Kurang Lancar, Diragukan dan Macet termasuk yang tidak dilindungi oleh ketentuan rahasia bank. Dalam konteks inilah timbul kesan bahwa Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 sesungguhnya telah memberikan lebih dari pada yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Perubahan yang radikal yang dilakukan oleh Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 menyebabkan banyak bank yang bertanya-tanya bagaimana mengamankan keterangan tentang debiturnya, yang selama ini termasuk rahasia bank, sekarang sudah tidak termasuk rahasia bank. Peraturan manakah yang mengatur dan melindungi debitur atas informasi dan keterangan tentang dirinya yang tidak termasuk rahasia bank? Jawabannya tercantum pada Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan antara lain, bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Perjanjian-perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Dengan demikian kewajiban bank untuk merahasiakan keterangan tentang debitur dan keadaan keuang debitur didasarkan pada perjanjian antara bank dan

⁷³Surat Edaran Bank Indonesia No. 3/507/UPPB/PbB, 18 September 1970 perihal pemblokiran rekening nasabah bank atas permintaan Kejaksaan/Kepolisian atau permintaan penyitaan harta kekayaan nasabah bank oleh pihak pengadilan.

tersebut secara eksplisit ataupun implisit mewajibkan bank untuk tetap merahasiakannya. Dengan adanya perubahan ini maka ketentuan rahasia bank di Indonesia menjadi kurang ideal dibandingkan dengan ketentuan rahasia bank negara lain yang masih menganggap keterangan tentang debitur harus dirahasiakan. Hal ini dapat mengakibatkan industri perbankan di Indonesia menjadi kurang menarik, khususnya bagi debitur, sebab masalah ini dikhawatirkan bisa menimbulkan hambatan bagi pertumbuhan perkreditan perbankan yang sekarang belum banyak disalurkan bank, seperti terlihat pada rendahnya angka perbandingan antara pinjaman yang diberikan bank dengan simpanan yang diterimanya, yaitu sekitar 35%.⁷⁴

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dikatakan bahwa suatu hal yang ideal dalam pengaturan ketentuan rahasia bank adalah bagaimana mencapai dua keseimbangan. *Pertama*, keseimbangan antara kepentingan individual nasabah bank di satu pihak dengan kepentingan perbankan di lain pihak. *Kedua*, keseimbangan antara kepentingan bank dan nasabah di satu pihak dengan kepentingan umum di pihak lain. Apabila dikatakan bahwa perlunya ketentuan rahasia bank adalah dalam rangka memelihara kepentingan umum, yaitu kepentingan nasabah dan bank, namun di sisi lain terdapat juga kepentingan umum lain untuk membuka rahasia bank tersebut, misalnya untuk pemberantasan tindak pidana korupsi yang hasilnya seringkali disimpan di bank. Dengan demikian yang terpenting adalah bagaimana menciptakan adanya keseimbangan antara kepentingan umum yang satu dengan kepentingan umum lainnya. Sebelum berlakunya Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, keseimbangan ini lebih berat kepada bank. Dengan lahirnya Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 dan PERPU No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menyebutkan keseimbangan itu

⁷⁴Bank Indonesia, *Perkembangan dan Kebijakan Perbankan, Triwulan IV/2001*, Laporan Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Bank Indonesia kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Januari 2002, hal.2.

yang umum berupa penegakan hukum. Secara lebih rinci pengaturan ruang lingkup ketentuan rahasia bank yang ideal meliputi:

2. Ruang lingkup obyek rahasia bank diperluas, sehingga meliputi bukan saja keadaan keuangan nasabah yang tercatat pada bank tetapi juga meliputi keadaan keuangan bank itu sendiri.
3. Ruang lingkup rahasia bank meliputi nasabah dan mantan nasabah serta calon nasabah yang telah menjalin hubungan dengan banknya.
4. Nasabah yang harus dirahasiakan meliputi nasabah penyimpan, peminjam dana dan nasabah pengguna jasa bank.
5. Subyek yang harus merahasiakan adalah komisaris, direksi, pegawai dan pihak terafiliasi serta seluruh mantan komisaris, mantan direksi, mantan pegawai dan mantan terafiliasi serta siapapun juga yang memperoleh keterangan yang bersifat rahasia bank baik dengan cara yang sah ataupun tidak sah.
6. Pengertian rahasia bank meliputi bank dan lembaga keuangan lainnya. Seperti dana pensiun, asuransi, perusahaan pembiayaan, modal ventura, perusahaan efek, perusahaan dagang valuta asing.
7. Pengecualian untuk membuka rahasia bank diperluas untuk mengakomodir sebanyak mungkin kepentingan umum.
8. Memperluas transparansi informasi bank yang signifikan dengan tepat waktu kepada masyarakat.

Peraturan yang komprehensif seperti itu diharapkan dapat memberikan keseimbangan antara berbagai kepentingan tersebut di atas dan dapat menimbulkan keadilan dan kepastian hukum bagi semua pihak. Dengan adanya keadilan dan kepastian ini sudah tentu akan membuat lebih efisiennya seluruh kegiatan yang melibatkan pihak-pihak terkait yang ada hubungannya dengan masalah rahasia bank.

Menjaga Kerahasiaan Bank

Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan disebutkan bahwa bank wajib merahasiakan keterangan mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya. Dalam ayat (2) pasal tersebut juga dikatakan bahwa ketentuan menjaga rahasia bank juga berlaku bagi pihak terafiliasi. Pihak terafiliasi adalah pihak-pihak yang mempunyai pertalian atau hubungan dengan suatu lembaga,⁷⁵ dalam hal ini adalah pihak-pihak yang mempunyai pertalian atau hubungan dengan bank.

Menurut UU Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan Pasal 1 angka 22, pihak terafiliasi adalah:

1. Anggota dewan komisaris, pengawas, direksi atau kuasanya, pejabat, atau karyawan bank;
2. Anggota pengurus, pengawas, pengelola atau kuasanya, pejabat, atau karyawan bank, khusus bagi bank yang berbentuk hukum koperasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. Pihak yang memberikan jasanya kepada bank, antara lain akuntan publik, penilai, konsultan hukum dan konsultan lainnya;
4. Pihak yang menurut penilaian Bank Indonesia turut serta mempengaruhi pengelolaan bank, antara lain pemegang saham dan keluarganya, keluarga komisaris, keluarga pengawas, keluarga direksi, keluarga pengurus.

3.4.1. Anggota dewan komisaris, pengawas, direksi, pejabat, atau karyawan bank

Anggota dewan komisaris, pengawas, direksi, pejabat atau karyawan bank adalah pihak-pihak yang secara langsung berkaitan atau berhubungan dengan kinerja bank sehari-hari. Dengan demikian, seluruh pihak tersebut wajib menjaga kerahasiaan bank yang diketahuinya. Adapun yang dimaksud karyawan bank di sini tidak dibatasi secara eksplisit oleh UU Nomor 10 Tahun 1998 Tentang

⁷⁵*Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi ketiga, (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, 2001), hal. 11.

dimaksud dengan karyawan bank adalah adalah seluruh karyawan bank termasuk karyawan yang tidak terlibat dalam kegiatan menghimpun dan menyalurkan dana yang dilakukan bank, seperti satpam, sopir, dan sebagainya.

3.4.2. Pihak Pemberi Jasa Bagi Bank

Bank Indonesia dapat menugasi akuntan publik untuk dan atas nama Bank Indonesia untuk melakukan pemeriksaan terhadap bank berdasarkan Pasal 31 dan 31A UU Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan. Berarti akuntan publik tersebut dapat mengetahui mengenai laporan keuangan bank, juga mengenai siapa saja nasabah penyimpan pada bank tersebut dan simpanannya. Dalam Pasal 33 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan dikatakan bahwa laporan pemeriksaan bank sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 dan Pasal 31A bersifat rahasia. Dengan demikian, akuntan publik tidak berhak untuk membocorkan rahasia bank yang telah diketahuinya kepada pihak lain.

Peranan penilai juga terkadang dibutuhkan oleh bank. Dalam pemberian kredit, bank membutuhkan jasa penilai untuk mengetahui kepastian terhadap kemampuan nasabah untuk membayar kredit dari bank. Apabila nasabah debitur juga merupakan nasabah penyimpan, maka keterangan mengenai nasabah tersebut juga harus dirahasiakan oleh bank.⁷⁶ Maka, penilai juga harus merahasiakan keterangan mengenai nasabah yang diketahuinya. Apabila bank untuk keperluan lain menggunakan jasa penilai yang tidak terikat dengan bank, maka penilai tersebut juga berkewajiban menjaga kerahasiaan bank yang diketahuinya.

Peranan konsultan hukum juga diperlukan dalam rangka menyelesaikan sengketa hukum yang dialami bank. Ada kemungkinan dalam menyelesaikan sengketa hukum tersebut, konsultan hukum mengetahui mengenai keterangan nasabah penyimpan dan simpanannya, dan dokumen-dokumen penting lainnya yang tidak dapat diberitahukan kepada pihak lain. Dengan demikian, konsultan

⁷⁶Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan*, UU Nomor 10 Tahun 1998, *op. cit.*, Penjelasan Pasal 40.

alam pihak yang tidak berhak membocorkan rahasia

bank.

3.4.3. Pemegang Saham Bank

Para pemegang saham bank adalah pemilik bank dan sebagai pengurus bank. Para pemegang saham merupakan pihak yang turut mempengaruhi pengelolaan suatu bank, mereka dapat mengetahui secara rinci keterangan mengenai kinerja bank termasuk keterangan mengenai nasabah bank dan simpanannya. Dengan demikian, maka para pemegang saham juga termasuk ke dalam pihak terafiliasi yang wajib menjaga kerahasiaan bank.

3.4.4. Keluarga Pengelola Bank

Keluarga adalah pihak yang memiliki hubungan terdekat dengan para pemegang saham, komisaris, pengawas, direksi, pejabat, atau karyawan bank. Keluarga adalah pihak yang terdekat bagi pihak-pihak tersebut dalam berkomunikasi, maka ada kemungkinan dapat terjadi kebocoran rahasia bank. Dengan demikian, keluarga dari pengelola bank atau keluarga dari pihak yang turut mempengaruhi pengelolaan bank juga wajib menjaga kerahasiaan bank yang diketahuinya.⁷⁷

⁷⁷Syanette Agnes H, *Masalah Pembocoran Rahasia Bank yang Dilakukan oleh Pihak Terafiliasi Khususnya Pegawai Outsourcing* (Tesis Master Universitas Indonesia, Jakarta, 2007), hal. 72.