

ASAS KERAHASIAAN BANK DAN PENGECUALIANNYA DEMI KEPENTINGAN HUKUM

Taufik H Simatupang
Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Kementerian Hukum dan HAM RI
Jl. Raya Gandul Cinere Jakarta Selatan
th_tupang@yahoo.co.id

Abstract

Throughout the history of worldwide banking, its regulation is always marked by a clash between those who argue that in order to bring a banking stability should be done through legislation strictly and banking market should be allowed to set itself to promote economic efficiency. Due to the big role of banks to run development of a country, then banks need the funds from public in deposits. In the relationship between bank and society, which is not in the contractual relationship, it has arisen a relationship of trust (fiduciary relationship), on which people trust to save their money, whereas for bank itself has a moral not to disclose the secret of its customers to other parties unless otherwise stipulated in laws and regulations in force, which became known by the term "bank secrecy".

Keywords: *Principle of Bank Confidentiality, Bank Secrecy, Society Trust*

Pendahuluan

Dalam perkembangannya rahasia bank banyak dipertanyakan masyarakat sehubungan dengan banyaknya kasus-kasus kejahatan yang melibatkan bank dan nasabah. Sebagai contoh dimana bank dicurigai sebagai tempat pencucian uang (*money laundering*) yang berasal dari kejahatan seperti transaksi narkoba, hasil korupsi yang dibersihkan melalui sektor perbankan. Dalam kondisi ini pula kemudian ada anggapan bahwa asas kerahasiaan bank secara tidak langsung dipakai sebagai alat untuk tindakan kriminal. Kejahatan yang memanfaatkan kerahasiaan bank inilah yang mengakibatkan munculnya gugatan sebagian masyarakat. Masyarakat mulai beranggapan bahwa kerahasiaan bank di satu sisi perlu, sebagai bentuk kepercayaan nasabah kepada bank sekaligus perlindungan bank terhadap rasa aman nasabah penyimpan, disisi lain untuk meminimalisir masuknya uang yang bersumber dari kejahatan. Sehingga transparansi bank juga diperlukan. Tetapi, ada anggapan pula yang mengatakan bahwa, adanya desa-

kan untuk mewujudkan transparansi sektor perbankan, dalam banyak hal bertentangan dengan bisnis perbankan yang mengutamakan kepercayaan. Pada prinsipnya nasabah membutuhkan *privasi* dan keamanan, sehingga menyimpan dananya di bank. Apabila uangnya diketahui orang lain berarti *privasinya* terganggu, dan nasabah bukan tidak mungkin tidak percaya tapi kepada bank.

Menurut Pasal 1 angka 28 UU No. 10 tahun 1998 tentang Perubahan UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan, yang dimaksud dengan rahasia bank adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan keterangan mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya. Jadi UU No. 10 tahun 1998 telah mempertegas dan mempersempit pengertian rahasia bank dibandingkan dengan ketentuan yang diatur dalam Surat Edaran BI No. 2/337/PbB tanggal 11 September 1969 dan UU No. 7 tahun 1992. Pusat perhatian sekaligus pokok permasalahan dalam tulisan ini terpusat pada bagaimana eksistensi rahasia

bank didalam kaitannya dengan prinsip hubungan kepercayaan (*fiduciary relationship*) antara bank dengan nasabah dan pengecualian-pengecualiannya terhadap rasisia bank itu sendiri.

Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui apakah rahasia bank masih diperlukan atau justru sudah waktunya untuk mengadakan transparansi di sektor-sektor perbankan termasuk dalam hal rahasia bank, mengingat banyaknya kasus-kasus yang memanfaatkan perbankan dengan dalih kerahasiaan bank untuk memutihkan sejumlah uang yang diperoleh dari kejahatan

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode peneltian hukum normatif, yang mengutamakan data sekunder atau penelitian bahan-bahan pustaka, yang meliputi:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yaitu terbatas pada Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti tulisan-tulisan bidang hukum yang terkait dengan rahasia bank, buku-buku dan hasil penelitian lainnya.
3. Bahan hukum tertier yaitu kamus-kamus, ensiklopedi dan lain-lain.

Rahasia Bank Dan Pengecualiannya, Pengertian dan Ruang Lingkup Kerahasiaan Bank

Sebagai suatu badan usaha yang dipercaya oleh masyarakat untuk menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat, sudah sewajarnya bank memberikan jaminan perlindungan kepada nasabah yang berkenaan dengan "keadaan keuangan nasabah" yang lazimnya dinamakan dengan "Kerahasiaan

Bank". Kerahasiaan bank sangat Denting karena bank memerlukan kepercayaan dari masyarakat yang menyimpan uangnya di bank. Orang hanya mempercayakan uangnya atau memanfaatkan jasa bank apabila bank memberikan jaminan bahwa pengetahuan bank tentang simpanan dan keadaan keuangan nasabah tidak akan disalahgunakan. Asas kerahasiaan (konfidensialitas) dalam soal-soal keuangan perbankan sudah dikenal sejak lama. Pada zaman pertengahan ketentuan semacam itu telah diatur pada peraturan perundang-undangan. Kerajaan Jerman misalnya, saat itu asas kerahasiaan telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata kerajaan setempat.

Dengan berkembangnya perdagangan dan ambruknya feodalisme dalam pertarungan yang semakin sengit untuk memperjuangkan hak-hak individu, kepercayaan kepada kebiikan lembaga perbankan untuk merahasiakan keterangan-keterangan mengenai soal-soal keuangan dan pribadi-pribadi nasabahnya menjadi satu kebutuhan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi bagi perlindungan hak milik pribadi dan kelangsungan praktek perdagangan. Menjelang pertengan abad ke-19, boleh dikatakan semua pemerintah di Eropa Barat telah mensahkan asas kerahasiaan bank perbankan dan sejak itu undang-undang serupa telah diberlakukan disetiap negara yang menghendaki sistem perbankan yang tertib.

Undang-undang Perbankan yang diubah menjamin kerahasiaan bank guna melindungi kepentingan nasabah penyimpanan dana dan simpanannya. Dahulu berdasarkan UU No. 7 tahun 1992, yang dilindungi adalah segala sesuatu yang menyangkut keterangan dan keadaan keuangan nasabah, baik nasabah penyimpan maupun nasabah debitur. Jadi UU No. 7 tahun 1992 menganut kerahasiaan bank yang luas, sebab yang dilindungi rahasia bank bukan saja keterangan dan keadaan

keuangan nasabah penyimpan dana dan simpanannya, melainkan juga keterangan dan keadaan keuangan nasabah debitur atau pinjamannya. Ini berlainan dengan UU No. 10 tahun 1998 yang membatasi atau mempersempit hal-hal yang wajib dirahasiakan bank, yakni sebatas pada keterangan dan keadaan keuangan nasabah penyimpan dana saja. Keterangan dan keadaan keuangan nasabah selain sebagai nasabah penyimpan dana bukan merupakan keterangan yang wajib dirahasiakan oleh bank. Pasal 40 UU Perbankan yang diubah menetapkan bahwa bank wajib merahasiakan keterangan mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya, kecuali dalam hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, Pasal 41A, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44 dan Pasal 44A. Ketentuan rahasia bank dimaksud berlaku pula bagi Pihak Terafiliasi. Apabila nasabah bank adalah nasabah penyimpan dan sekaligus juga sebagai nasabah debitur, bank wajib tetap merahasiakan keterangan tentang nasabah dalam kedudukannya sebagai nasabah penyimpan dana.

Berdasarkan ketentuan diatas, maka kita dapat mengetahui kalau ruang lingkup rahasia bank dipersempit atau dibatasi, yakni menyangkut:

1. Keterangan mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya. Ini tidak termasuk keterangan mengenai nasabah debitur dan pinjamannya;
2. Kewajiban pihak bank dan pihak terafiliasi untuk merahasiakan keterangan tersebut, kecuali hal itu tidak dilarang oleh undang-undang;
3. Situasi tertentu dalam mana informasi mengenai nasabah penyimpan dan simpanan boleh saja diberikan oleh pihak yang terkena larangan jika informasi tersebut tergolong pada informasi yang dikecualikan atau informasi nasabah penyimpan dan simpanannya yang tidak termasuk dalam kualifikasi rahasia bank.

Pengecualian Terhadap Kerahasiaan Bank

Sebagai lembaga keuangan Yang dipercaya oleh masyarakat (*fiduciary financial institution*), bank dihadapkan pada dua kewajiban yang saling bertentangan dan seringkali tidak dapat dirundingkan. Di satu pihak bank mempunyai kewajiban untuk tetap merahasiakan keadaan dan catatan keuangan nasabahnya (*duty of confidentiality*) karena kewajiban ini timbul atas dasar adanya kepercayaan (*fiduciary duty*). Di lain pihak, bank juga berkewajiban untuk mengungkapkan (*disclose*) keadaan dan catatan keuangan nasabahnya dalam keadaan-keadaan tertentu. Disinilah seringkali muncul konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang dihadapi bank. (Barita Saragih, 1992)

Terdapat dua teori tentang kerahasiaan bank: Pertama, teori kerahasiaan bank yang bersifat mutlak. Bank berkewajiban menyimpan rahasia nasabah yang diketahui oleh bank dalam keadaan apapun, baik keadaan biasa atau dalam keadaan luar biasa. Kedua, teori kerahasiaan bank yang bersifat nisbi, bank diperbolehkan membuka rahasia nasabahnya untuk suatu kepentingan mendesak. Teori yang bersifat mutlak, terlalu mementingkan hak individu, sehingga kepentingan negara dan masyarakat banyak sering terabaikan. Sebaliknya pendirian aliran nisbi berpijak pada asas proporsional yang menghendaki pertimbangan kepentingan mana yang lebih berat. Misalnya pertimbangan untuk membuka atau tidak membuka rahasia. Tidak membuka berarti menyimpan rahasia hanya untuk memenuhi kepentingan kelompok terbatas yaitu kalangan perbankan, atau membuka rahasia demi kepentingan yang lebih besar yaitu kepentingan negara. Pertimbangan dalam memilih tersebut dihubungkan dengan pemilihan kepentingan.

Sebagai perbandingan, dapat dilihat kasus *Turnier v. National Provincial and*

Union Bank of England di Inggris yang diputus dalam tahun 1924, memberikan rambu-rambu yang bersifat universal mengenai pengecualian terhadap suatu kerahasiaan bank, yaitu bahwa kerahasiaan bank dapat dibuka:

1. Jika *disclosure* diharuskan oleh perundang-undangan yang berlaku;
2. Jika ada kewajiban (duty) kepada publik yang membuka rahasia tersebut;
3. Jika kepentingan bank menginginkan dibukanya informasi tersebut;
4. Jika *disclosure* dilakukan dengan persetujuan (dengan tegas atau tersirat) dari pihak nasabahnya (Munir Fuady 1999:97).

Kewajiban untuk memegang teguh kerahasiaan bank tidak berlaku atau dikecualikan dalam hal-hal seperti tersebut di bawah ini, yaitu untuk:

Untuk kepentingan perpajakan

Pengecualian untuk kepentingan perpajakan bagi kerahasiaan bank diatur di dalam Pasal 41, yang merupakan *disclosure* atas paksaan hukum (*under compulsion of law*). Pasal 41 tersebut menetapkan bahwa untuk kepentingan perpajakan, kerahasiaan bank dapat dikesampingkan guna mengetahui keadaan keuangan seseorang yang ketbetulan menjadi nasabah penyimpan dana pada suatu bank. Kalau dasar pengecualian ini diteliti, kita akan tahu alasan utama dilakukan *disclosures* yang tidak lain adalah untuk kepentingan umum. Karena siapapun tahu, masalah yang menyangkut perpajakan, baik langsung maupun tidak langsung, menyangkut kepentingan negara dan kepentingan umum. (bandingkan dengan M. Yahya Harahap, 1997)

Untuk kepentingan penyelesaian piutang bank

Pasal 41A menyebutkan bahwa untuk penyelesaian piutang bank yang sudah diserahkan kepada Badan Urusan Piutang

dan Lelang Negara/Panitia Urusan Piutang Negara (BUPLN/PUPN), Pimpinan BI memberikan izin kepada pejabat BUPLN/PUPN untuk memperoleh keterangan dari bank mengenai simpanan nasabah debitur. Izin tersebut diberikan :

- 1) atas permintaan tertulis dari kepala BUPLN/Ketua PUPN dengan menyebutkan:
 - i) Nama dan jabatan pejabat BUPLN/PUPN yang meminta keterangan.
 - ii) Nama nasabah debitur yang bersangkutan yang diperlukan keterangan: dan
 - iii) Alasan diperlukannya keterangan dari nasabah debitur tersebut.
- 2) izin tersebut dengan sendirinya:
 - i) diberikan secara tertulis;
 - ii) menyebutkan nama dan jabatan pejabat BUPLN/PUPN yang meminta keterangan;
 - iii) menyebutkan nasabah debitur yang akan diminta keterangan berkaitan dengan utang bank yang diserahkan kepada BUPLN/PUPN.
 - iv) mencantumkan keperluan keterangan tersebut dikaitkan dengan urusan penyelesaian piutang bank.

Kalau diteliti pengecualian ini, berkaitan dengan kepentingan bank itu sendiri (*in the interest of the bank*) untuk menjamin kelangsungan dalam berusaha.

Untuk kepentingan peradilan pidana

Pengecualian ini merupakan pengecualian atas paksaan hukum, yang diatur dalam Pasal 42. Untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana atas permintaan polisi dalam tahap penyelidikan, jaksa dalam tahap penuntutan, atau hakim dalam tahap pemeriksaan di muka pengadilan, kerahasiaan bank dapat dikecualikan. Polisi, jaksa atau hakim tersebut dapat meminta izin kepada pimpinan BI untuk memperoleh keterangan dari bank mengenai simpanan tersangka.

Izin tersebut diperoleh dengan tata cara seperti diatur pada ayat (2) dan ayat (3) dari Pasal 42:

- a) atas permintaan tertulis dari:
 - i) Kepala Kepolisian RI dalam tahap penyelidikan
 - ii) Jaksa Agung dalam tahap penuntutan
 - iii) Ketua MA dalam tahap pemeriksaan di muka pengadilan
- b) pemberian izin Pimpinan BI tersebut:
 - i) dibuat secara tertulis;
 - ii) menyebutkan nama dan jabatan polisi, jaksa, atau hakim yang meminta;
 - iii) nama tersangka atau terdakwa;
 - iv) alasan diperlukannya keterangan; dan
 - v) hubungan perkara pidana yang bersangkutan dengan keterangan yang diperlukan tersebut.

Penjelasan Pasal 42 menyebutkan kata "dapat" memberikan izin dimaksudkan untuk memberikan penegasan bahwa izin oleh pimpinan BI akan diberikan sepanjang permintaan tersebut telah memenuhi syarat dan tata cara seperti yang disebutkan dalam Pasal 42 ayat (2) dan ayat (3). Ditegaskan pula pemberian izin oleh BI tersebut harus dilakukan selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah dokumen permintaan diterima secara lengkap.

Di dalam hal ini pun, dasar *disclosures* kerahasiaan bank semata-mata diletakkan pada kepentingan umum. Prinsip kerahasiaan bank yang bertujuan untuk melindungi kepentingan individu seseorang nasabah, dikorbankan demi menyeimbangkan dengan kepentingan masyarakat umum, yang dalam hal ini menyangkut penyelesaian perkara tindak pidana. Asas kesesimbangannya mengutamakan perlindungan kepentingan umum diatas kepentingan individu (Bandingkan M. Yahya Harahap 1997).

Untuk kepentingan pemeriksaan pengadilan perdata

Pengecualian ini disebutkan dalam Pasal 43, yang membatasi pada sengketa atau perkara yang terjadi antara bank dengan nasabahnya. Pasal ini memperkenankan bank menginformasikan kepada pengadilan tentang keadaan keuangan nasabah yang bersangkutan dan memberikan keterangan lain yang relevan dengan perkara yang diajukan kepada pengadilan tadi dengan syarat:

- a) bila hal tersebut menyangkut perkara perdata yang terjadi antar pihak bank dengan pihak nasabahnya;
- b) direksi bank yang bersangkutan dapat menginformasikan:
 - (1) keadaan keuangan nasabah yang dalam perkara perdata dengannya; dan
 - ii) keterangan lain yang berkaitan dengan perkara dengan banknya tersebut.

Pendirian yang dianut Pasal 43 ini sangat sempit sebab terbatas pada perkara perdata yang terjadi antara bank dan nasabah. Dengan batasan demikian, bank hanya diperbolehkan memberikan informasi keadaan keuangan nasabah dalam hal bank menggugat nasabah atau alasan wanprestasi. Memang logis kalau bank mesti memberi informasi agar informasi itu menjadi landasan gugat (M. Yahya Harahap, 1997). Sempitnya penerapan Pasal 43 ini dianggap sangat merugikan kepentingan masyarakat luas, terutama bagi kepentingan dunia bisnis. Pasal tersebut seolah-olah mengandung diskriminasi karena hanya melindungi kepentingan perusahaan perbankan saja dan tidak melindungi kepentingan perusahaan jenis lain.

Untuk kepentingan tukar menukar informasi antar bank

Pasal 44 menetapkan bahwa dalam rangka tukar menukar informasi antar bank,

direksi bank dapat memberikan informasi mengenai keadaan keuangan nasabah kepada bank lain. Tukar menukar informasi antar bank tersebut dilakukan untuk memperlancar dan mengamankan kegiatan usaha bank, antara lain guna mencegah pemberian kredit rangkap serta mengetahui keadaan dan status dari bank yang lain, sehingga bank dapat menilai tingkat risiko yang dihadapi sebelum melakukan transaksi dengan nasabah atau dengan bank lain. Hal ini ditegaskan kembali dalam Pasal 32 UU No. 23 tahun 1999. Disebutkan bahwa BI mengatur dan mengembangkan sistem informasi antar bank. Penyelenggarannya dapat dilakukan sendiri oleh BI dan/atau pihak lain dengan persetujuan BI. Informasi antar bank tersebut antara lain berupa:

- a. Informasi bank, untuk mengetahui keadaan dan status bank dalam rangka melakukan kerjasama atau transaksi dengan bank;
- b. Informasi kredit, untuk mengetahui status dan keadaan debitur bank guna mencegah penyimpangan pengelolaan perkreditan;
- c. Informasi pasar uang untuk mengetahui tingkat suku bunga dan kondisi likuiditas pasar.

Untuk kepentingan nasabah dan penyelesaian kewarisan

Pengecualian ini disebutkan dalam Pasal 44A, yang merupakan ketentuan baru yang ditambahkan dalam Undang-undang Perbankan yang diubah. Pasal 44A ayat (1) menetapkan bahwa bank wajib memberikan keterangan mengenai simpanan nasabah penyimpan pada bank yang bersangkutan kepada pihak yang ditunjuk oleh nasabah penyimpan. Keterangan mengenai simpanan tersebut akan diberikan oleh bank yang bersangkutan. Kalau kita perhatikan, dasar pengecualian kerahasiaan bank yang ditetapkan dalam Pasal 44A berkaitan dengan kepentingan nasabah, bukan menyangkut kepentingan umum atau bank itu sendiri. Bank wajib membuka atau memberikan keterangan yang berkaitan dengan simpanan nasabah

penyimpan asalkan ada permintaan, disetujui, atau dikuasakan oleh nasabah penyimpan kepada bank yang bersangkutan.

Sanksi Terhadap Pelanggaran Rahasia Bank

Secara perdata pelaku pelanggaran terhadap rahasia bank dapat dituntut ganti rugi atau alasan perbuatan melawan hukum (*tort of law*) karena telah melanggar pasal 40. Atas pelanggaran pelaku dapat diancam dengan tuntutan ganti rugi sesuai dengan Pasal 1365 BW. Walaupun atas pelanggaran Pasal 40 tersebut telah dijatuhi hukuman pidana, itu tidak mengurangi hak pihak yang menjadi korban untuk menuntut ganti rugi secara perdata. Pembukaan rahasia bank seseorang selain melanggar undang-undang (*violation a statactory*) juga melanggar hak nasabah (*violation of a riqht*) yang dapat mendatangkan kerugian kepada nasabah. Penerapannya dapat disetujui sepanjang pelanggaran dilakukan terhadap kepentingan nasabah atau debitur yang beritikad baik. Pasal 45 Undang-Undang Perbankan yang diubah menetapkan bahwa pihak yang merasa dirugikan oleh keterangan yang diberikan oleh Bank sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, 42, 43, dan 44, berhak mengetahui isi keterangan tersebut dan meminta pembetulan jika terdapat kesalahan dalam keterangan yang diberikan.

Apabila permintaan pembetulan oleh pihak yang merasa dirugikan akibat keterangan yang diberikan oleh bank tidak dipenuhi oleh bank yang bersangkutan, maka masalah tersebut dapat diajukan oleh pihak yang bersangkutan ke meja hijau.

Kesimpulan

Dari uraian-uraian seperti yang tersebut diatas, maka ada beberapa hal yang dapat disimpulkan, yaitu: 1. Rahasia bank masih diperlukan khusus untuk nasabah penyimpan tetapi tidak termasuk di dalamnya keterangan mengenai nasabah

debitur dan pinjamannya, 2. kewajiban pihak bank dan pihak terafiliasi untuk merahasiakan keterangan tersebut, kecuali hal itu tidak dilarang oleh undang-undang, 3. Situasi tertentu dalam mana informasi mengenai nasabah penyimpan dan simpanan boleh saja diberikan oleh pihak yang terkena larangan jika informasi tersebut tergolong pada informasi yang dikecualikan atau informasi nasabah penyimpan dan simpanan yang tidak termasuk dalam kualifikasi rahasia bank. Adapun saran di dalam penulisan ini adalah: 1. Perlu dipersempit lagi konsep Rahasia Bank dalam pengaturan UU No. 10 tahun 1998 tentang Perubahan UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan, secara lebih eksplisit. Hal-hal apa saja yang dapat "dibuka" untuk kepentingan hukum. 2. Perlu kiranya ditinjau kembali tata cara untuk memperoleh izin dari Pimpinan BI dalam rangka pemeriksaan suatu perkara di pengadilan. Pengaturan yang terdapat dalam Pasal 42 ayat (2) dan ayat (3) cenderung memposisikan Pimpinan BI lebih tinggi dari Kejaksaan Agung dan Mahkamah Agung. Karena yang berhak meminta izin, dan harus dimintakan secara tertulis, adalah Kepala/Ketua kedua lembaga tersebut. Sedangkan hakim yang seyogianya bebas dan mandiri tidak dapat meminta izin tersebut.

Daftar Pustaka

- Fuady, Munir, "*Hukum Perbankan Modern (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998)*", Gitra Aditya Bakti., Bandung 1998. *Hukum Perkreditan Kontemporer.*, Citra Aditya Bakti., Bandung., 1996.
- Jumhana, Muhammad, "Hukum Perbankan Di Indonesia", Citra Aditya Bakti., Bandung., 1993.
- Suprptomu, Heru, "Analisis Ekonomi Terhadap Hukum Perbankan", BPHN Departemen Kehakiman dan HAM RI., Jakarta, 1999.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang *Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan*