

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bank merupakan suatu lembaga intermediasi antara masyarakat yang mempunyai kelebihan dana dan masyarakat yang memerlukan dana. Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dan diterapkan oleh manajemen bank yaitu prinsip kehati-hatian (*prudential*), keamanan (*safety*), keuntungan (*profitability*) dan efisiensi (Kasim, 2003:32). Mengingat buruknya kondisi perbankan di Indonesia akibat Paket Oktober (Pakto) 1988, prinsip kehati-hatian selalu mendapat tekanan yang lebih dibandingkan prinsip lain.

Sjahdeini (dalam Usman, 2001:19) mengemukakan ada 2 (dua) tujuan dijalankannya prinsip kehati-hatian oleh suatu bank yaitu :

1. menjaga agar kadar kepercayaan masyarakat terhadap bank tetap tinggi sehingga tidak merugikan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya pada masyarakat.
2. menjalankan usaha bank secara baik dan benar dengan mematuhi ketentuan-ketentuan dan norma-norma hukum yang berlaku di dunia perbankan.

Prinsip kehati-hatian yang diperlukan dalam rangka mengurangi berbagai risiko dalam menjalankan bank yaitu risiko operasional, risiko hukum, risiko terkonsentrasinya transaksi dan risiko reputasi, juga dianggap penting untuk menghadapi berbagai eksese semakin canggihnya berbagai bentuk kejahatan yang

berjaringan internasional dengan menggunakan sarana perbankan atau lembaga keuangan lain, antara lain tindak pidana pencucian uang.

Guna mengatasi tindak pidana pencucian uang yang bersifat transnasional, negara-negara yang tergabung dalam G7 membentuk suatu badan internasional di Paris pada tahun 1989 dengan nama *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF). FATF menemukan bahwa sebagai pengirim uang yang utama, baik lembaga keuangan formal maupun informal mempunyai peranan yang penting dalam operasi pencucian uang. Peranan ini muncul karena lembaga keuangan mempunyai karakteristik sebagai berikut (Stessen, 2000:134) :

1. Memungkinkan menyalurkan uang dalam jumlah besar tanpa menimbulkan kecurigaan
2. Sifat internasional yang dimiliki memudahkan proses transfer uang dari satu negara ke negara lain dalam waktu yang relatif singkat
3. Adanya perlindungan terhadap kerahasiaan nasabah

Beberapa kelebihan dari lembaga perbankan yaitu adanya kerahasiaan bank, sistem kliring dan pengiriman uang yang memudahkan perputaran uang sehingga tidak terlacak asal usulnya juga merupakan faktor pendukung penggunaan bank sebagai sarana tindak pidana pencucian uang (Djumhana, 2000:472).

Pada tahun 1990, FATF yang merupakan badan multidisipliner (ahli hukum, keuangan, dan penegakan hukum) menerbitkan 40 Rekomendasi. Rekomendasi yang diperbaharui pada tahun 1996 ini, harus diterapkan untuk memerangi pencucian uang dan salah satunya adalah Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principles*).

Sanksi yang akan dijatuhkan FATF kepada Indonesia yaitu dimasukkan sebagai “*Non Cooperative Countries and Territories (NCCT)*” dan tujuan untuk mencegah dipergunakannya bank sebagai sarana pencucian uang oleh nasabah, membuat Bank Indonesia pada bulan Juni 2001 menetapkan Peraturan Bank Indonesia No. 3/10/PBI/2001 tanggal 18 Juni 2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principles*) yang kemudian diubah dengan Peraturan Bank Indonesia No. 3/23/PBI/2001 tanggal 13 Desember 2001 dan Peraturan Bank Indonesia No. 5/21/PBI/2003 tanggal 17 Oktober 2003.

Pasal 1 ayat 2 Peraturan Bank Indonesia No. 3/10/PBI/2001 tanggal 18 Juni 2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principles*) yang telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia No. 3/23/PBI/2001 tanggal 13 Desember 2001 dan Peraturan Bank Indonesia No. 5/21/PBI/2003 tanggal 17 Oktober 2003 menyebutkan Prinsip Mengenal Nasabah adalah prinsip yang diterapkan Bank untuk mengetahui identitas nasabah, memantau kegiatan transaksi nasabah, termasuk pelaporan transaksi yang mencurigakan.

Penerapan kebijakan identitas nasabah telah dilakukan oleh Bank sebelum Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principles*) diharuskan dijalankan disetiap bank. Hal ini dapat dilihat dari persyaratan pembukaan rekening yang ditetapkan oleh bank bagi calon nasabah. Penerapan kebijakan tersebut tidak menimbulkan kesulitan yang berarti bagi bank hanya membutuhkan penyesuaian terhadap beberapa hal baru yang perlu ditambahkan atau dilengkapi.

Kebijakan yang memerlukan persiapan khusus bagi bank adalah kebijakan pemantauan rekening dan transaksi nasabah. Pada prakteknya, ada berbagai bentuk pelaksanaan pemantauan kegiatan transaksi nasabah yang dilaksanakan oleh bank, antara lain :

1. mencantumkan secara langsung di Aplikasi Kiriman Uang, seperti yang dilakukan oleh Bank Nasional Indonesia yang menyediakan satu kolom khusus untuk jumlah kiriman uang di atas Rp. 100.000.000,-
2. melakukan konfirmasi secara tertulis setiap pengiriman uang ke luar negeri, seperti yang dilakukan oleh Bank Central Asia
3. melakukan konfirmasi secara lesan atas pengiriman uang ke luar negeri, seperti yang dilakukan oleh Bank Lippo yang menanyakan rencana pemakaian uang yang dikirimkan tersebut.

Kasim (2003:40-41) menulis adanya berbagai kendala dan solusi Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah yang timbul dari berbagai pihak sebagai berikut :

1. **Bank Indonesia**

Transaksi mencurigakan yang diterima oleh Unit Khusus Investasi Perbankan (UKIP) masih dikompilasi secara manual dalam data base. Kendala ini telah mendapat solusi dengan telah beroperasinya Sistem Informasi Bank dalam Investigasi (SIBADI) sebagai suatu data base untuk menyimpan setiap laporan investigasi termasuk laporan transaksi yang mencurigakan.

2. **Internal Bank**

- a. **Rasa takut kehilangan nasabah**

Nasabah terganggu dengan sederetan pertanyaan atau kolom yang harus diisi, sehingga tidak jarang banyak nasabah yang mengurangi aktivitasnya dalam melakukan transaksi keuangan sejak bank menerapkan Prinsip Mengenal Nasabah atau memindahkan dananya ke Bank yang belum atau tidak menerapkan Prinsip Mengenal Nasabah.

b. Skala usaha bank

Skala usaha bank merupakan salah satu faktor penghambat bank dalam menerapkan Prinsip Mengenal Nasabah. Bank dengan skala usaha yang besar baik dalam hal jumlah karyawan, jumlah cabang dan jumlah nasabah akan mengalami kesulitan untuk menerapkan Prinsip Mengenal Nasabah yang membutuhkan persiapan panjang baik dari segi waktu, dana dan keahlian

c. Ketidaksiapan dalam penerapan Prinsip Mengenal Nasabah

Belum semua bank atau bahkan hampir sebagian besar bank mempunyai dana dan keahlian yang cukup untuk membangun sistem informasi yang sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan prinsip ini.

Kendala ini dapat diatasi dengan sosialisasi dan pelatihan untuk mengkampanyekan Prinsip Mengenal Nasabah.

3. Masyarakat

a. Tidak adanya perhatian nasabah terhadap Prinsip Mengenal Nasabah

Nasabah belum mempunyai keinginan untuk memberikan informasi yang dibutuhkan oleh bank karena :

- 1) Nasabah merasa tidak nyaman dan takut rahasia keuangannya diketahui oleh pihak lain
- 2) Pengisian formulir Prinsip Mengenal Nasabah bersifat administratif, merepotkan nasabah, terlalu berlebihan (misal jabatan, nama ibu kandung, hobby, pinjaman di bank lain, sumber dana)
- 3) Nasabah merasa tidak memperoleh manfaat dari pengisian formulir Prinsip Mengenal Nasabah dan menganggap bank terlalu mau tahu masalah internal nasabah

Dampak yang dihadapi oleh Bank dalam menerapkan Prinsip Mengenal Nasabah adalah :

- 1) Nasabah tidak mau mengisi formulir yang sudah dikirimkan bahkan mengancam untuk keluar jika dipaksa untuk mengisi formulir tersebut
- 2) Nasabah cenderung tidak jujur dalam mengisi penghasilan baik sumber maupun jumlahnya
- 3) Nasabah menjadi sulit ditemui
- 4) Nasabah keberatan memberikan slip gaji karena beranggapan bahwa mereka adalah nasabah penyimpan dan bukan peminjam dana

b. Tidak adanya keseragaman dalam penerapan Prinsip Mengenal Nasabah.

Belum semua bank menerapkan Prinsip Mengenal Nasabah dan terhadap bank yang sudah melaksanakan pun bentuknya berbeda dengan bank lain.

Selain kendala-kendala tersebut di atas, ternyata di negara lain juga timbul permasalahan terhadap pelaksanaan Prinsip Mengenal Nasabah, antara lain :

1. Tanggapan dari Pierce, *Electronic Frontier Foundation* melalui surat yang ditujukan kepada *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* pada tahun 1999. Pierce (2004:1) mengemukakan ada beberapa kekurangan serius dalam Prinsip mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principles*) :

First, inspecting every banking transaction and creating profiles of every bank customer is an outrageous invasion of privacy

The Right of Financial Privacy Act, 12 U.S.C. section 3401, gives citizens certain privacy rights in their financial information. The KYC proposal oversteps the requirements of Bank Secrecy Act and violates citizens' privacy rights

Second, the KYC proposal is inconsistent with other laws that Congress has passed with regard to the banking industry

Beliau menambahkan bahwa seharusnya ketentuan ini hanya diterapkan pada transaksi-transaksi khusus yang mempunyai alasan cukup untuk dicurigai sebagai tindak pidana pencucian uang, tetapi tidak dapat diterapkan ke semua transaksi.

2. Singleton (2004:1-2) pada tahun 1999 di hadapan *U.S. House of Representatives Committee* menyampaikan pembelaan yang berjudul "*Know Your Customer*" as *Incoherent Privacy Policy* terhadap *Cato institute* yang dicurigai menerima uang dari pemerintah federal sebagai berikut :

"Know Your Customer" will not make our streets or banks safer

The FDIC's "know you customer" proposal, however, would give customers no escape from surveillance.

In 1998, Vice President Al Gore has proposed, with great fanfare, an Electronic Bill of Rights. In discussing privacy, he said : Privacy is a basic American value – in the information Age, and in every age. And it must be protected.

The "Know Your Customer" proposal forces banks to become agents of the police, spying and reporting on their own customers – without ever obtaining a warrant.

With the "Know Your Customer" proposal, the government would sacrifice the rights of all to catch a tiny number of alleged wrongdoers

Kedua pendapat tersebut diatas melihat pelaksanaan Prinsip Mengenal Nasabah bertentangan dengan perlindungan atas hak privasi seseorang.

Privasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1996:788) diartikan sebagai kebebasan atau keleluasaan pribadi, sedangkan *Dictionary of Banking and Finance* (2000:242) memberikan arti privasi sebagai metode yang menjamin bahwa pribadi seseorang tidak bisa diketahui atau dibaca saat dilakukan transaksi. Indonesia belum mempunyai peraturan perundang-undangan yang menyebutkan secara khusus tentang hak privasi (*privacy right*). Pengertian Hak Pribadi (*privacy right*) ditemukan dalam Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, yaitu pada Penjelasan Pasal 28 :

1. Hak pribadi merupakan hak untuk menikmati kehidupan pribadi dan bebas dari segala macam gangguan
2. Hak pribadi merupakan hak untuk dapat berkomunikasi dengan orang lain tanpa ada tindakan memata-matai
3. Hak pribadi merupakan hak untuk mengawasi akses informasi tentang kehidupan pribadi dan data seseorang

Pasal 21 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas keutuhan pribadi, baik rohani maupun jasmani, dan karena itu tidak boleh menjadi obyek penelitian tanpa persetujuan darinya. Pengertian menjadi obyek penelitian dijelaskan sebagai kegiatan yang menempatkan seseorang sebagai pihak yang dimintai komentar, pendapat atau keterangan yang menyangkut kehidupan pribadi dan data-data pribadinya serta direkam gambar dan suaranya.

Seseorang yang akan menjadi nasabah suatu bank harus memberikan persetujuan kepada Bank untuk mengetahui data-data pribadinya tetapi keinginan Bank untuk mengetahui secara lebih mendalam data dan kehidupan pribadi nasabah yang disebabkan dengan lahirnya Peraturan Bank Indonesia tentang Prinsip Mengenal Nasabah, membuat nasabah merasa tidak nyaman dan kebebasan pribadinya menjadi terganggu. Selain itu, apabila dari pemantauan rekening dan transaksi Nasabah Bank menemukan transaksi yang mencurigakan, maka menurut Pasal 14 Peraturan Bank Indonesia No. 3/10/PBI/2001 tanggal 18 Juni 2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principles*) yang telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia No. 3/23/PBI/2001 tanggal 13 Desember 2001 dan Peraturan Bank Indonesia No. 5/21/PBI/2003 tanggal 17 Oktober 2003, Bank wajib melaporkan kepada Bank Indonesia selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja. Hal ini oleh Pasal 14 Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang dikecualikan dari ketentuan rahasia bank yang diatur dalam Pasal 40 – 45 Undang-Undang Perbankan. Perbedaan yang sangat kontras adalah dalam hal inisiatif pembukaan rahasia bank. Menurut Undang-Undang Perbankan, bank memberikan data nasabah atas permintaan pihak-pihak tertentu sedangkan Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang mengecualikannya dengan inisiatif dari pihak Bank.

Kesulitan penerapan, ketidakselarasan atau disharmoni dengan hak kebebasan pribadi nasabah dan rahasia bank, serta perkembangan adanya pergeseran penggunaan bank sebagai sarana pencucian uang pada kejahatan-kejahatan tertentu antara lain perdagangan narkoba dan obat-obat terlarang yang

melakukan transaksi secara virtual, tidak membuat penerapan Prinsip Mengenal Nasabah secara ketat dipertimbangkan ulang, bahkan pada tanggal 10 September 2004 Bank Indonesia mengeluarkan Surat Edaran No. 6/37/DPNP perihal Penilaian dan Pengenaan Sanksi atas Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah dan Kewajiban Lain Terkait dengan Undang-Undang tentang Tindak Pidana Pencucian Uang dalam rangka memastikan kepatuhan Bank Umum terhadap kewajiban penerapan prinsip mengenal nasabah dan kewajiban lain.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pemantauan rekening dan transaksi nasabah dalam Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principles*) dapat diterapkan kepada nasabah jika diperhadapkan dengan hak kebebasan pribadi nasabah ?
2. Bagaimana pergeseran kerahasiaan Bank dari permintaan tertulis pihak-pihak tertentu menjadi inisiatif melapor dari bank akibat Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang dapat diterima ?

C. Batasan Masalah

Penyedia Jasa Keuangan pada Prinsip Mengenal Nasabah yang dijadikan permasalahan adalah bank saja. Bank yang dimaksud adalah bank umum yang melaksanakan kegiatan usahanya secara konvensional. Selain itu permasalahan ini ditinjau dari 2 (dua) hal yaitu hak kebebasan pribadi nasabah dan rahasia bank.

D. Keaslian Penelitian

Sepanjang pengetahuan Penulis, penelitian mengenai pemantauan rekening dan transaksi dalam Prinsip Mengenal Nasabah pada bank ditinjau dari hak kebebasan pribadi nasabah dan kerahasiaan bank belum ada yang meneliti. Namun apabila ternyata pernah ada penelitian yang sama maka penelitian ini sebagai pelengkap penelitian yang terdahulu.

E. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan substansi pemantauan rekening dan transaksi dalam Prinsip Mengenal Nasabah.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi bank dalam memberlakukan pemantauan rekening dan transaksi dalam Prinsip Mengenal Nasabah tanpa mengesampingkan hak kebebasan pribadi nasabah dan kerahasiaan bank.

F. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui, menganalisis dan mengevaluasi kesesuaian antara pemantauan rekening dan transaksi dalam Prinsip Mengenal Nasabah dengan hak kebebasan pribadi nasabah dan ketentuan rahasia bank sehingga tidak menimbulkan dilema bagi kemajuan dan kesehatan usaha perbankan.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis dengan judul **Dilema Penerapan Pemantauan Rekening dan Transaksi Nasabah dalam Prinsip Mengenal Nasabah** terdiri dari bab-bab yang terurai sebagai berikut :

- Bab I : Pendahuluan, menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Batasan Masalah, Keaslian Penelitian, Manfaat Penelitian, Tujuan Penelitian, dan Sistematika Penulisan.
- Bab II : Tinjauan Pustaka, menguraikan tentang Tindak Pidana Pencucian Uang yang meliputi latar belakang pengaturan, pengertian dan dampaknya; Prinsip Mengenal Nasabah yang meliputi pengertian, arti penting, sasaran, kaidah perintah, bank yang melaksanakan dan sanksinya; Pemantauan Transaksi dan Rekening; Rahasia Bank yang meliputi arti penting, pengertian, teori kekuatan berlakunya dan sanksinya; Hak Asasi Manusia yang meliputi pengertian ciri dan unsur; serta Hak Kebebasan Pribadi.
- Bab III : Metode Penelitian dalam menyusun tesis ini yaitu Jenis Penelitian, Pendekatan, Bahan Hukum, dan Analisis Hukum.
- Bab IV : Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang terdiri dari diskripsi identifikasi, sistematisasi, serta interpretasi tentang Pemantauan Rekening dan Transaksi Nasabah dalam Prinsip Mengenal Nasabah, Hak Kebebasan Pribadi, Rahasia Bank, dan Politik Hukum terhadap Pemantauan Rekening dan Transaksi Nasabah dalam Prinsip Mengenal Nasabah.

Bab V : Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan merupakan jawaban atas permasalahan yang didapat dari hasil penelitian. Saran merupakan langkah atau upaya yang bersifat positif.

