

**BANK INDONESIA
PENGGERAK UTAMA REFORMASI
PERATURAN PERUNDANGAN PERBANKAN**



Pidato

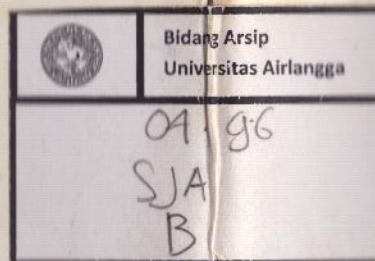
Dicapkan pada peresmian penerimaan jabatan Guru Besar
dalam mata pelajaran Ilmu Hukum Perbankan
pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga
di Surabaya pada hari Senin tanggal 16 Desember 1996

Oleh

Sutan Remy Sjahdeini



AIRLANGGA UNIVERSITY PRESS
348/1296/AUP-C1E



**BANK INDONESIA
PENGGERAK UTAMA REFORMASI
PERATURAN PERUNDANGAN PERBANKAN**



Pidato

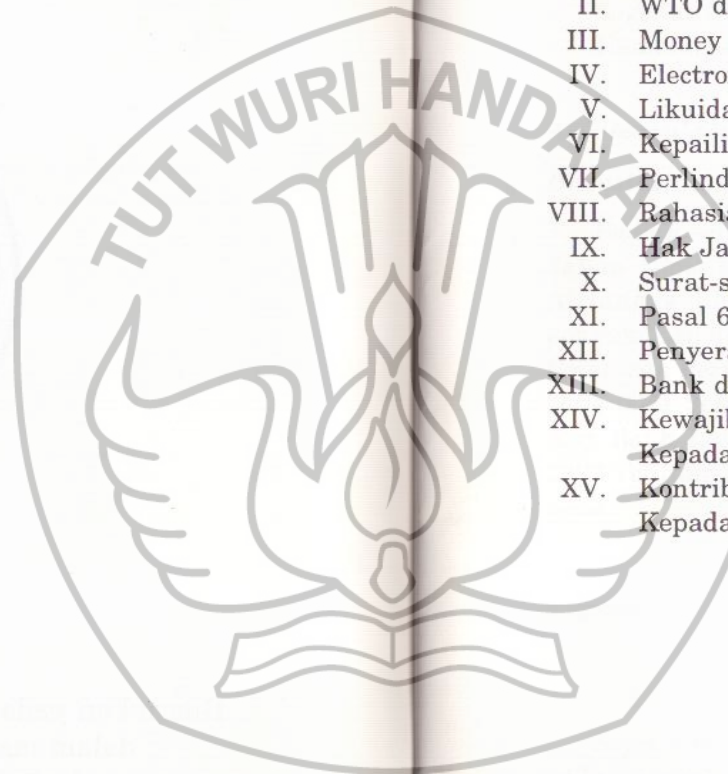
Diucapkan pada peresmian penerimaan jabatan Guru Besar
dalam mata pelajaran Ilmu Hukum Perbankan
pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga
di Surabaya pada hari Senin tanggal 16 Desember 1996

Oleh

Sutan Remy Sjahdeini

DAFTAR ISI

I. Latar Belakang	5
II. WTO dan Perubahan UU No. 7/1992	9
III. Money Laundering	12
IV. Electronic Funds Transfer	17
V. Likuidasi Bank Bermasalah	28
VI. Kepailitan Bank	30
VII. Perlindungan Hukum Bagi Nasabah Penyimpan Dana ..	31
VIII. Rahasia Bank	33
IX. Hak Jaminan	36
X. Surat-surat Berharga Perbankan	38
XI. Pasal 6 Huruf k UU No. 7/1992	39
XII. Penyeragaman Perjanjian-perjanjian Baku Perbankan...	40
XIII. Bank dan Lingkungan Hidup	44
XIV. Kewajiban Bank Memberikan Informasi dan Advis Kepada Nasabah	47
XV. Kontribusi Perguruan Tinggi dan Perbankan Kepada Reformasi Peraturan Perbankan	50



Yang Terhormat

- Saudara Ketua dan Para Anggota Dewan Penyantun Universitas Airlangga,
- Saudara Rektor dan Para Pembantu Rektor Universitas Airlangga,
- Saudara-saudara Anggota Senat Universitas Airlangga,
- Saudara-saudara Para Rektor dan Para Guru Besar Universitas Negeri dan Swasta,
- Saudara-saudara Para Dekan dan Para Pembantu Dekan Fakultas serta Pimpinan Lembaga di Lingkungan Universitas Airlangga,
- Para Pejabat Sipil dan Militer,
- Segenap Sivitas Akademika Universitas Airlangga,
- Hadirin, hadirat dan para undangan sekalian.

Assalamu'alaikum wr. wb.

Bismillahirrahmanirrahim,

Pada kesempatan upacara penerimaan jabatan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum Perbankan pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga hari ini, perkenalkanlah saya menyampaikan pidato pengukuhan dengan judul "*Bank Indonesia Penggerak Utama Reformasi Peraturan Perundangan Perbankan*" sebagaimana akan saya sampaikan berikut ini. Semoga isi pidato ini bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran bagi Bank Indonesia yang ditugasi oleh Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan bank.

Bapak-bapak dan Ibu-ibu yang saya hormati,

I. Latar Belakang

Sejak dilaksanakannya deregulasi sektor perbankan oleh pemerintah pada tanggal 1 Juni 1983, lebih-lebih setelah dikeluarkannya Paket Oktober 1988,¹ industri perbankan Indonesia telah tumbuh dengan sangat pesat. Bila pada akhir September tahun 1988 jumlah bank umum baru

¹ Tentang deregulasi perbankan Indonesia Bennett memberikan uraian yang menarik dalam karangannya: Michael S. Bennett. *Banking Deregulation in Indonesia*, University Pannsylvania Journal of International Business Law, Vol. 16, No. 3 (1995), hal. 443 et al.

sebanyak 111 dengan jumlah kantornya sebanyak 1.728, ternyata pada akhir 1995 jumlah tersebut telah meningkat menjadi sebanyak 240 dengan jumlah kantor sebanyak 5.288. Jumlah Bank Perkreditan Rakyat yang pada akhir 1988 baru berjumlah 7.706, pada akhir 1995 telah meningkat menjadi 8.998. Dengan kata lain jumlah bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat pada akhir 1995 telah mencapai 9.238 bank dengan jumlah kantor sebanyak 14.286.²

Sebagai akibat kemajuan teknologi di bidang elektronik dan di bidang komunikasi serta di bidang informasi, serta sebagai akibat globalisasi,³ maka wajah perbankan Indonesia pada saat ini sudah sangat berbeda dengan 30 tahun yang lampau. Telah banyak muncul produk-produk perbankan yang baru, yang beberapa waktu yang lalu belum dikenal oleh perbankan Indonesia. Namun sayangnya perangkat hukum yang digunakan untuk melandasi transaksi-transaksi perbankan yang makin lama makin beragam, makin canggih dan makin besar volumenya itu, masih perangkat-perangkat hukum dari masa abad ke-19 yang sudah tidak memadai lagi. Bila pada permulaan 1980an, perbankan Indonesia belum mengenal sama sekali apa yang disebut *electronic banking*, pada saat ini sudah ada bank yang mengembangkan *home-banking* antara lain dalam bentuk *phone-banking*. *Home-banking* sangat memberikan kemudahan kepada nasabah untuk dapat melakukan transaksi dengan banknya melalui komputer dari kantornya yang dihubungkan secara *on-line* dengan komputer bank. Tanpa harus datang ke kantor bank atau bersurat-suratan dengan bank, cukup dari kantornya saja nasabah dapat memberikan instruksi kepada banknya untuk melakukan pengiriman uang atau memindahkan sendiri saldo dari suatu rekening ke rekeningnya yang lain.

Credit Card merupakan salah satu kegiatan yang menurut ketentuan Pasal 6 huruf l dari Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dapat dilakukan oleh bank umum. Namun juga undang-undang yang mengatur hubungan-hubungan hukum dan aturan main diantara para pihak yang terkait dalam transaksi *credit card* belum diatur.

Anjak piutang atau *factoring* juga merupakan kegiatan yang boleh dilakukan oleh bank umum menurut Pasal 6 huruf l UU No. 7/1992. Namun, juga belum ada undang-undang yang mengatur mengenai hubungan-hubungan hukum dari pihak-pihak yang terkait dalam transaksi

anjak piutang atau *factoring* tersebut. Sekalipun KUH Perdata dapat dipakai untuk menampung transaksi anjak piutang atau *factoring*, tetapi terasa kurang memadai.

Dengan makin canggihnya operasi *internet* akhir-akhir ini, telah muncul pula apa yang disebut *internet-banking*. Perkembangan *internet-banking* akan memungkinkan suatu bank beroperasi tanpa harus mempunyai gedung kantor. Cukup bila bank yang bersangkutan berhubungan dan bertransaksi dengan nasabahnya melalui *internet* saja. Bila *internet-banking* nantinya sudah sangat meluas dipakai oleh penduduk Indonesia, bagaimana mungkin perangkat hukum perbankan Indonesia yang ada sekarang ini untuk menampung transaksi-transaksi dari *internet banking* itu apabila tidak segera dilakukan reformasi terhadapnya.

Transaksi-transaksi *derivatives* merupakan transaksi-transaksi yang baru saja muncul dalam industri perbankan, lebih-lebih lagi dalam industri perbankan Indonesia. Bank Indonesia memang sudah mengeluarkan ketentuan yang harus dipedomani oleh bank dalam hal bank melakukan transaksi *derivative*. Namun ketentuan tersebut baru menyangkut segi administratifnya saja, sedangkan mengenai hubungan-hubungan hukum diantara para pihak yang melakukan transaksi tersebut belum ada pengaturannya.

Oleh karena kurang dari 4 (empat) tahun lagi kita akan memasuki melanum kedua dan pada tahun 2003 memasuki era AFTA serta pada tahun 2010 memasuki era WTO, seyogianya apabila secepat mungkin dilakukan reformasi atas perangkat-perangkat hukum perbankan yang telah tidak memadai itu. Yang dimaksudkan dengan reformasi disini adalah meliputi kegiatan pembaruan, perubahan, dan pembuatan baru atas peraturan perundangan tersebut. Apabila perangkat-perangkat hukum perbankan tidak segera memperoleh pembenahan atau dilakukan reformasi, maka perbankan Indonesia dan transaksi-transaksi yang dilakukannya tidak mustahil menjadi amburadul. Pengaturan yang tepat mengenai perbankan adalah penting untuk menghindarkan krisis dalam dunia perbankan. Menarik sekali yang dikemukakan oleh Oedel yang mengemukakan bahwa krisis keuangan yang terjadi di Amerika Serikat pada pertengahan tahun 70-an sampai dengan 1991 yang menimpa bank-bank dan *thrifts*, selalu dipersalahkan karena pengaturan yang keliru daripada karena masalah-masalah ekonomi yang terjadi dalam bisnis perbankan.⁴

² Sumber: Bank Indonesia.

³ Charles W. Hultman, *International Banking, Competitive Advantage, and Global Marketing Strategy*, World Competition, Tanpa Tahun, hal. 131.

⁴ Lihat David G. Oedel, *Puzzling Banking Law: Its Effects and Purposes*, University of Colorado Law Review, Vol. 67, No. 3 (1996), hal. 478.

Di samping itu, akibat adanya globalisasi di bidang keuangan, antara lain berkaitan dengan internasionalisasi banyak bank-bank di dunia dan mengingat berlakunya *General Agreement on Trade in Services* (GATS) yang merupakan bagian perjanjian Marrakesh (GATT 1994/WTO), maka upaya-upaya ke arah harmonisasi peraturan perundang-undangan perbankan Indonesia dengan peraturan perundang-undangan perbankan negara-negara lain, pertama-tama adalah dengan negara-negara ASEAN sehubungan dengan AFTA di tahun 2003, juga sudah seharusnya dirintis.^{5,6}

Tanggung jawab siapakah pelaksanaan reformasi peraturan perundangan perbankan itu? Sekalipun sebenarnya tanggung jawab pelaksanaan reformasi peraturan perundangan perbankan itu adalah tanggungjawab masyarakat pada umumnya, termasuk perbankan sendiri dan perguruan tinggi, namun tanpa ada yang memprakarsai dan berperan sebagai penggerak utama (*prime mover*), reformasi itu tidak akan terjadi. Saya mempunyai ekspektasi yang besar dan sangat mengandalkan bawa Bank Indonesia-lah yang menjadi penggerak utama reformasi peraturan perundangan perbankan itu.

Ada beberapa alasan pokok mengapa saya mempunyai harapan yang demikian besar dan sangat mengandalkan Bank Indonesia yang menjadi penggerak utama reformasi tersebut. Alasan-alasan itu adalah sebagai berikut:

1. Menurut Pasal 29 ayat 1 UU No. 7/1992 tentang perbankan, Bank Indonesia merupakan lembaga satu-satunya yang ditugasi untuk melakukan pembinaan dan pengawasan bank. Dengan demikian Bank Indonesia mempunyai landasan yuridis yang kuat untuk mengambil peranan yang demikian itu.
2. Karena pembinaan dan pengawasan bank tidaklah mungkin dapat dilakukan tanpa adanya ketentuan yang mengikat, yang jelas dan yang konsisten yang dapat dijadikan acuan bagi bank-bank dan bagi Bank Indonesia sebagai pembina dan pengawas perbankan, maka Bank

⁵ Mengenai harmonisasi peraturan perundang-undangan, baca: Joel P. Trachtman, *Trade in Financial Services under GATS, NAFTA and the EC: A Regulatory Jurisdiction Analysis*, Columbia Journal of Transnational Law, 34:37 (1995), hal. 93-95; Uwe H. Schneider, *European and Global Harmonization of The Law of Banking Transactions*, Georgia State University Law Review, Vol. 8:511, 1992, hal. 511 et al.; Note, *Towards the Next Phase in International Banking Regulation*, Depaul Business Law Journal, vol. 7:143, 1994, hal. 143 et al.

⁶ Untuk harmonisasi negara-negara EEC, lihat Uwe H. Schneidert, *Op. cit* hal. 515. Michael Gruson and Wolfgang Feuring, *The New Banking Law of the European Economic Community*, The International Lawyer, Vol. 25, No. 1 (Spring 1991), hal. 9-39.

Indonesia sangat berkepentingan agar reformasi peraturan perundangan perbankan Indonesia dapat dilakukan secepatnya.

3. Bank Indonesia mempunyai kecukupan dana yang diperlukan untuk maksud itu. Dengan koordinasi Bank Indonesia, dana dari perbankan juga dapat dikerahkan oleh Bank Indonesia untuk keperluan itu.

Selama ini Bank Indonesia memang telah melakukan peranan yang besar mengenai hal ini. Lahirnya Undang-Undang No. 7/1992 tentang Perbankan, tidak dapat dilepaskan dari peranan yang besar dari Bank Indonesia yang bersama-sama dengan Departemen Keuangan menjadi bidan lahirnya undang-undang itu. Pada saat ini Bank Indonesia telah mengambil prakarsa untuk menyusun Rancangan Undang-Undang Tentang Kredit, Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Pasal 6 huruf k UU No. 7/1992, Rancangan Undang-Undang Tentang Likuidasi Bank, Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Rahasia Bank, dan lain-lain. Belum terhitung banyaknya peraturan perundangan perbankan yang telah dikeluarkan oleh Bank Indonesia dalam bentuk Keputusan-Keputusan Direksi Bank Indonesia dan Surat-Surat Edaran Bank Indonesia.

Hadirin yang saya hormati,

Pada kesempatan penyampaian pidato penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum Perbankan dihadapan sidang Senat Universitas Airlangga pada hari ini, perkenankanlah saya mengemukakan beberapa masalah hukum yang menyangkut perbankan, yang menurut hemat saya perlu dikemukakan dan dimohon akan mendapat perhatian dari otoritas yang berwenang, terutama Bank Indonesia untuk mendapat pengaturan. Masalah-masalah tersebut adalah sebagaimana yang akan diuraikan di bawah ini.

II. WTO dan Perubahan UU No. 7/1992

Indonesia telah ikut menanda tangani perjanjian Marrakesh di Aljazair, dalam rangka pembentukan *World Trade Organization* (WTO). Perjanjian Marrakesh itu, yaitu *General Agreement on Tariff and Trade*, telah diratifikasi oleh DPR RI dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 7 Tahun 1994. Sebagai konsekwensinya, maka Indonesia sudah barang tentu harus segera menindak lanjuti komitmennya terhadap *Final Act* dengan segala *Annexes*nya dari perjanjian Marrakesh tersebut. Berkaitan dengan perbankan, adalah yang menyangkut komitmennya terhadap *General on Trade in Services* (GATS) yang merupakan bagian dari

perjanjian Marrakesh itu.⁷ Konkritisasi dari pelaksanaan komitmen itu ialah melakukan reformasi terhadap semua peraturan perundangan perbankan yang tidak sesuai dengan asas-asas dan ketentuan-ketentuan GATS. Berkenaan dengan itu harus dilakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Mencabut semua peraturan perundangan yang menyangkut perbankan yang bertentangan dengan GATS.
2. Mengubah ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundangan yang menyangkut perbankan yang tidak sejalan dengan asas-asas GATS.
3. Mengeluarkan peraturan perundangan mengenai perbankan yang belum ada, yang diperlukan kehadirannya untuk mengimplementasikan asas-asas GATS dengan baik pada waktunya.

Ada beberapa asas yang disepakati oleh para anggota WTO. Diantara asas-asas itu ialah:⁸

1. *Principle of Most-Favoured-Nation Treatment (MFN Treatment)*

Artinya, setiap anggota harus segera dan tanpa syarat memberikan perlakuan terhadap jasa-jasa dan para pemasok jasa dari setiap anggota lainnya yang tidak kurang dari perlakuan yang diberikan terhadap jasa-jasa dan para pemasok jasa dari negara lain manapun juga, kecuali dalam hal-hal tertentu yang merupakan pengecualian yang diperbolehkan menurut GATS tersebut. Dengan kata lain, tidak boleh ada diskriminasi untuk memperlakukan jasa dan pemasok jasa dari suatu anggota yang satu dengan anggota yang lain.

2. *Principle of National Treatment.*

Artinya, suatu anggota harus memberikan perlakuan yang sama bagi jasa-jasa dan pemasok jasa dari setiap anggota lain seperti yang diberikan kepada jasa-jasa dan pemasok jasa nasional dari anggota yang bersangkutan. Dengan kata lain, tidak boleh ada perlakuan diskriminatif antara jasa-jasa dan pemasok-pemasok jasa nasional dan asing. Dalam kaitannya dengan perbankan, ditentukan dalam dokumen *Understanding on Commitment in Financial Services*, yang merupakan pelengkap dari GATS, bahwa setiap anggota harus memberikan akses kepada "*payment and clearing system*" yang

diselenggarakan oleh badan-badan publik dan kepada "*official funding and refinancing facilities*" yang tersedia dalam rangka kegiatan bisnis pada umumnya, bagi setiap anggota lainnya yang beroperasi di wilayah anggota yang bersangkutan. Dengan kata lain adalah untuk memperoleh fasilitas pendanaan dan kredit dari perbankan dan pasar uang. Namun ketentuan ini tidak dimaksudkan untuk termasuk pula akses kepada "*the members lender of last resort facilities*". Dengan kata lain, tidak dimungkinkan untuk memperoleh bantuan likuiditas dari bank sentral dari negara yang bersangkutan.

3. *Principle of Transparency.*

Artinya, setiap anggota harus segera mempublikasikan, selambat-lambatnya pada waktu mulai berlaku, semua tindakan yang berkaitan atau mempengaruhi pelaksanaan GATS. Selain daripada itu, setiap anggota harus transparan terhadap anggota lainnya. Dalam hubungan ini, setiap anggota harus segera dan sekurang-kurangnya setiap tahun memberitahukan kepada *Council for Trade in Services* mengenai dikeluarkannya peraturan perundangan yang baru dan perubahan dari peraturan perundangan yang ada, yang secara signifikan mempengaruhi perdagangan jasa-jasa, yaitu perdagangan jasa-jasa yang secara spesifik telah menjadi komitmen negara yang bersangkutan terhadap GATS.

Bila ketentuan-ketentuan GATS tersebut dikaitkan kepada Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan Peraturan Pemerintah Tahun 1992 tentang Bank Umum, menurut hemat saya beberapa ketentuan dalam Undang-Undang No. 7/1992 dan Peraturan Pemerintah No. 7/1992 itu, harus diubah. Beberapa hal dapat dikemukakan di bawah ini:

- (1) Ketentuan Pasal 22 UU No. 7/1992 yang menentukan bahwa setelah berlakunya Undang-undang tersebut tidak dibenarkan lagi suatu bank yang berkedudukan di luar negeri (bank asing) untuk membuka kantor cabangnya di Indonesia. Ketentuan ini jelas bertentangan dengan *Principle of National Treatment* dari GATS, karena itu harus diubah.
- (2) Pasal 27 PP No. 70/1992 merupakan ketentuan yang bersifat diskriminatif bagi kantor cabang bank asing. Ketentuan itu menentukan bahwa kantor cabang bank asing wajib menyalurkan sebagian kreditnya untuk membiayai kegiatan ekspor non migas, sedangkan bank umum pemerintah maupun swasta nasional tidak dibebani kewajiban tersebut. Oleh karena GATS tidak membenarkan

⁷ *General Agreement on Trade in Services*. Dimuat dalam: Informasi Pusat Data Business Indonesia. *GATT Putaran Uruguay*. Jakarta: Informasi Pusat Data Business Indonesia. 1993, hal. 270-307.

⁸ Baca juga: Charles W. Hultman. *Op. cit.* hal 147.; Joel P. Trachtman, *Op. cit.* hal. 63 et al.; Mary E. Footer, *GATT and the Multilateral Regulation of Banking Services* The International Lawyer, Vol. 27, No. 2 (Summer 1993), hal. 362-363.

adanya diskriminasi yang demikian itu, maka ketentuan tersebut harus diubah.

- (3) Mengingat GATS tidak membenarkan adanya pembatasan terhadap maksimum persentase kepemilikan saham, maka Pasal 17 UU No. 7/1992 jo Pasal 14 PP No. 70/1992 yang menentukan bahwa warga negara asing dan atau badan hukum asing hanya boleh membeli saham bank umum yang dijual melalui bursa efek di Indonesia sebanyak-banyaknya 49% dari saham yang dicatatkan pada Bursa Efek Indonesia, harus diubah karena bersifat diskriminatif.
- (4) GATS tidak menghendaki adanya pembatasan terhadap jumlah pegawai warga negara asing yang boleh dipekerjakan oleh suatu pemasok jasa (*service supplier*), termasuk pembatasan jumlah kepengurusan pihak asing. Oleh karena itu, maka Pasal 17 UU No. 7/1992 yang memberikan peluang bagi Bank Indonesia untuk menetapkan maksimum jumlah pihak asing yang boleh duduk di dalam kepengurusan suatu bank campuran, harus diubah.
- (5) Pasal 26 Ayat (3) UU No. 7/1992 yang membatasi warga negara asing dan atau badan hukum asing untuk menjadi pemegang saham mayoritas dalam pembelian saham bank umum melalui bursa efek, harus diubah.
- (6) Menteri Keuangan dengan surat No. S-1603/MK.013/1990 tgl. 7 Desember 1990 kepada Direksi Bank-Bank Pemerintah telah melarang untuk sementara bank-bank pemerintah memberikan kredit investasi kepada perusahaan asing/perusahaan *joint venture*. Ketentuan ini bertentangan dengan asas *national treatment* dari GATS. Dengan demikian ketentuan ini tidak dapat dipertahankan lebih lanjut.

III. Money Laundering

Indonesia sudah mulai diincar sebagai surga bagi praktik-praktik *money laundering* (pencucian uang). Paling sedikit saya melihat ada dua faktor yang membuat Indonesia menjadi negara yang sangat menarik bagi para pelaku *money laundering*. Faktor yang **pertama** ialah karena belum adanya undang-undang *money laundering* di Indonesia. Faktor **kedua** ialah karena sangat ketatnya ketentuan rahasia bank di Indonesia.

Tidak ada definisi yang bersifat universal dan komprehensif mengenai apa yang disebut *money laundering* (pencucian uang). Pihak penuntut dan lembaga-lembaga penyidik kejahatan, kalangan pengusaha dan perusahaan, negara-negara yang telah maju dan negara-negara dari dunia ketiga, masing-masing mempunyai definisi sendiri berdasarkan prioritas

dan perspektif yang berbeda. Definisi untuk tujuan penuntutan lebih sempit dibandingkan dengan definisi untuk tujuan penyidikan.⁹

Money laundering dimulai dengan adanya "uang kotor" (*dirty money*). Uang dapat menjadi kotor melalui dua cara. Cara yang **pertama** ialah melalui pengelakan pajak (*tax evasion*). Yang dimaksud dengan "pengelakan pajak" ialah memperoleh uang secara legal, tetapi jumlah yang dilaporkan kepada Pemerintah untuk keperluan perhitungan pajak lebih sedikit dari yang sebenarnya diperoleh. Cara yang **kedua** ialah memperoleh uang melalui cara-cara yang melanggar hukum. Teknik-teknik yang biasa dilakukan untuk hal itu ialah antara lain penjualan obat-obat terlarang (*drug sales*), perjudian (*gambling*), penyuapan (*bribery*), terorisme (*terrorism*) dan kejahatan kerah putih (*white collar crime*). Pencucian (*laundering*) hanya diperlukan dalam hal uang yang tersangkut jumlahnya besar, oleh karena bila jumlahnya kecil, uang itu dapat diserap kedalam peredaran secara tidak kentara. Uang kotor itu harus dikonversikan menjadi uang sah, yaitu dengan cara yang disebut "pencucian" (*laundering*), sebelum uang itu dapat diinvestasikan atau dibelanjakan.¹⁰ Pencucian uang kotor itulah yang disebut *money laundering*.

Welling mengemukakan bahwa *money laundering* adalah:

*The process by which one conceals the existence, illegal source, or illegal application of income, and then disguises that income to make it appear legitimate.*¹¹

Sedangkan Fraser mengemukakan bahwa:

*Money laundering is quite simply the process through which "dirty" money (proceeds of crime), is washed through "clean" or legitimate sources and enterprises so that the "bad guys" may more safely enjoy their ill-gotten gains.*¹²

⁹ David A. Chaikin. *Investigating Criminal and Corporate Money Trails*. yang dimuat dalam: Brent Fisse, David Fraser & Graeme Coss. *The Money Trail (Confiscation of Proceeds of Crime, Money Laundering and Cash Transaction Reporting)*. Sydney: The Law Book Company Limited, 1992, hal. 257.

¹⁰ Sarah N. Welling. Smurfs, *Money Laundering, and the United States Criminal Federal Law*. yang dimuat dalam: Brent Fisse, David Fraser & Graeme Coss. *Op. cit.* hal. 201.

¹¹ *Loc cit.*

¹² David Fraser. *Lawyers, Guns and Money. Economics and Ideology on the Money Trail*, dimuat dalam Brent Fisse, David Fraser & Graeme Coss. *Op. cit.* hal. 66.

Chaikin memberikan definisi dari *money laundering* yang lebih luas, sebagai berikut:¹³

The process by which one counceals or disguises that true nature, source, disposition, movement or ownership of money for whatever reason.

Seperti halnya uang adalah ibarat darah bagi bisnis dan industri yang sah, demikian juga bagi organisasi-organisasi kejahatan baik nasional maupun internasional. Aliran dari uang itu melalui sistem perbankan internasional dimaksudkan untuk menopang operasi-operasi mereka yang melanggar hukum dengan cara memberikan kepada para pelaku kejahatan dana segar yang diperlukan oleh mereka untuk membayar biaya-biaya operasinya dan untuk membeli lebih banyak barang-barang dan jasa-jasa yang diperlukan. Apabila aliran uang yang kembali kepada para pelaku kejahatan itu dapat diputuskan, maka organisasi kejahatan yang bersangkutan akan bertambah-lama bertambah lemah dan akhirnya mati, sekalipun permintaan akan produk dan jasa-jasa mereka sangat besar. Terutama hal ini berlaku bagi kelompok-kelompok yang melakukan perdagangan obat terlarang (*drug trafficking groups*), yang pada umumnya memperdagangkan obat-obat terlarang itu secara konsinyasi. Para pemasok biasanya tidak dibayar sampai obat-obatan terlarang itu terjual kepada para pemakai perorangan. Itulah sebabnya, mengapa penegakan hukum berkaitan dengan pemberantas *money laundering* di seluruh dunia, sangat penting.¹⁴

Bank-bank dan lembaga-lembaga keuangan lainnya tanpa disadari dapat digunakan sebagai perantara untuk melaksanakan pengiriman dana atau sebagai tempat penyimpanan dana yang berasal dari kegiatan kejahatan. Berbagai upaya dengan tujuan untuk mencegah digunakannya sistem perbankan dengan cara seperti itu, telah dilakukan secara luas oleh lembaga-lembaga penegakan hukum dan lembaga-lembaga pembuat peraturan perundangan dari berbagai negara. Makin meluasnya praktik-praktik *money-laundering* yang dilakukan oleh organisasi-organisasi kejahatan internasional, terutama berkaitan dengan perdagangan narkotik, telah mendorong diambilnya prakarsa untuk terciptanya kerjasama internasional. Akhir-akhir ini, masalah bagaimana mencegah kegiatan pencucian dana hasil kejahatan melalui sistem keuangan, telah mendapat perhatian yang makin besar dari badan-badan pembentuk

¹³ *Ibid*, hal. 258

¹⁴ Michael F. Zeldin. *Money Laundering: Legal Issues*. Dimuat dalam: Robert C. Effros (Ed.). *Current Legal Issues Affecting Central Banks*. Vol. 2 Washington: International Monetary Fund, 1994, hal. 209.

perundangan, lembaga-lembaga penegak hukum dan bank-bank sentral di sejumlah negara.

Basle Committee¹⁵ pada bulan Desember 1988 telah mengeluarkan *Statement on Prevention of Criminal Use of The Banking System for The Purpose of Money-Laundering*. *Statement* tersebut tidak memberikan definisi mengenai *money-laundering*, tetapi sekedar memberikan keterangan mengenai kegiatan-kegiatan yang tergolong kegiatan-kegiatan yang disebut *money-laundering*, sebagai berikut:

*Criminal and their associates use the financial system to make payment and transfers of funds from one account to another; to hide the source and beneficial ownership of money; and to provide storage for bank-notes through a safe-deposit facility. This activities are commonly referred to as money-laundering.*¹⁶

Statement tersebut berisi *ethical principles* yang harus dianut oleh pimpinan bank-bank (*banks' management*). Dengan dikeluarkannya *Statement* itu diinginkan tercapai hal-hal sebagai berikut:¹⁷

- (1) Agar bank menerapkan prosedur yang dapat memastikan bahwa semua nasabah yang melakukan transaksi dengan bank diketahui identitasnya dengan betul;
- (2). Agar transaksi-transaksi yang melanggar hukum tidak dilayani oleh bank yang bersangkutan;
- (3). Agar bank melakukan kerjasama yang baik dengan lembaga-lembaga penegak hukum.

Statement itu bukan merupakan suatu dokumen yang mengikat secara hukum dan pelaksanaannya tergantung kepada masing-masing negara.¹⁸

¹⁵ Nama lengkap dari Basle Committee ialah *Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices*, yang didirikan oleh *Group of Ten Central Bank Governors* di akhir tahun 1974. Committee ini berkedudukan di Basle, Luxembourg. Tujuannya adalah sebagai suatu forum bagi keperluan diskusi yang bersifat konfidensial berkenaan dengan penanganan masalah-masalah khusus, mengkoordinasikan tanggung jawab pengawasan terhadap bank-bank internasional, dan untuk meningkatkan sistem-sistem pengawasan dan meningkatkan rambu-rambu kehati-hatian (*prudential standards*). Lihat: Charles Freeland. *The Work of the Basle Committee*, yang dimuat dalam Robert C. Effros (Ed.), Vol. 2, *Op. cit.* hal. 231.

¹⁶ Robert C. Effros (Ed.). Vol. 2 *Ibid.* hal. 327.

¹⁷ *Ibid.* hal. 328.

¹⁸ *Loc. cit.* Mengenai Basle Committee ini, lihat juga Thomas F. McInerney III, *Towards The Next Phase In International Banking Regulation*, Depaul Business Law Journal, Vol. 7 (1994), hal. 157.

Basle Committee berpendapat, pengamanan yang paling utama terhadap *money-laundering* adalah integritas dari pimpinan bank dan tekad mereka untuk mencegah bank mereka terlibat dengan para pelaku kejahatan atau digunakan sebagai penyalur *money-laundering*. Basle Committee menghendaki agar supaya prinsip-prinsip ini dianut oleh perbankan di masing-masing negara, sehingga dengan demikian prinsip-prinsip ini dapat diterapkan di seluruh dunia.

Berkenaan dengan pendirian tersebut di atas, terdapat pendirian lain, yaitu pendirian yang berpendapat bahwa fungsi utama dari bank sentral adalah untuk menjaga stabilitas keuangan dan kesehatan bank-bank, bukan memastikan bahwa transaksi yang dilakukan oleh nasabah bank merupakan transaksi yang tidak melanggar hukum.¹⁹ Oleh karena itu bank sentral tidak perlu menetapkan *ethical principles* yang ditetapkan dalam *Statement* yang dikeluarkan oleh Basle Committee itu untuk dituangkan dalam peraturan perundangan nasional.

Berkenaan dengan pendirian yang demikian itu, Basle Committee berpendapat bahwa kepercayaan masyarakat terhadap perbankan, yang sangat berpengaruh terhadap stabilitas perbankan, dapat terkikis apabila masyarakat mengetahui bahwa bank-bank terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh para pelaku kejahatan.²⁰ Mengingat bahwa perbankan bukan hanya merupakan bagian dari sistem pembayaran dan sistem keuangan nasional saja, tetapi juga internasional, maka menurut hemat saya bukan hanya kepercayaan masyarakat di dalam negeri saja, tetapi juga masyarakat internasional, terhadap perbankan dari suatu negara harus selalu dipelihara se-optimal mungkin.

Basle Committee berpendapat bahwa kepercayaan masyarakat terhadap perbankan, yang sangat berpengaruh terhadap stabilitas perbankan, dapat terkikis apabila masyarakat mengetahui bahwa bank-bank terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh para pelaku kejahatan. Selain daripada masalah kepercayaan masyarakat terhadap perbankan yang harus dipelihara, Basle Committee berpendapat juga bahwa bank-bank dapat mengalami kerugian sebagai akibat kejahatan, baik oleh karena tidak cermatnya bank dalam memilah-milah antara mana nasabah-nasabah yang baik dan mana nasabah-nasabah yang merupakan pelaku kejahatan. Basle Committee juga berpendapat bahwa bank dapat dirugikan sebagai akibat rusaknya integritas dari para pejabat bank karena keterlibatan mereka dengan para pelaku kejahatan. Dengan

alasan itu, para anggota Basle Committee berpendapat bahwa bank-bank sentral di seluruh dunia mempunyai kewajiban untuk mengusahakan agar supaya *ethical standards of profesional conduct* dimaksud diberlakukan dan dilaksanakan oleh bank-bank dan lembaga-lembaga keuangan lainnya.²¹

Meskipun banyak *prudential standards* yang ditetapkan oleh Basle Committee telah dituangkan di dalam UU No. 7/1992 tentang Perbankan itu, namun UU No. 7/1992 belum mengatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan *money laundering*. Sekalipun Bank Indonesia, sebagai bank sentral, tidak mempunyai tanggungjawab yang langsung secara hukum mengenai praktik-praktik *money-laundering* yang dilakukan oleh para pelaku kejahatan melalui bank-bank umum, tetapi menurut hemat saya ada beberapa alasan pokok mengapa Bank Indonesia seyogianya segera mengambil prakarsa untuk menyusun RUU mengenai *money laundering*. Alasan yang **pertama** ialah, oleh karena praktik-praktik *money-laundering* dapat mengikis kepercayaan masyarakat terhadap perbankan Indonesia, yang pada gilirannya dapat mengganggu stabilitas moneter yang menjadi tanggungjawab Bank Indonesia. Alasan yang **kedua**, yaitu sebagaimana pendapat Basle Committee bahwa bank dapat mengalami kerugian dan para pejabat bank dapat rusak integritas mereka sebagai akibat keterlibatan mereka dengan para pelaku *money laundering*. Alasan yang **ketiga** ialah, apabila banyak negara di dunia telah mempunyai undang-undang *money laundering*, sedangkan Indonesia tetap juga tidak mempunyai undang-undang tersebut, maka Pemerintah Indonesia dan perbankan Indonesia akan menghadapi banyak tekanan dari pemerintah dan perbankan internasional karena dianggap tidak mempunyai kepedulian terhadap usaha-usaha dunia internasional untuk memberantas *money laundering* tersebut.

IV. Electronic Funds Transfer

Electronics telah mengubah sangat jauh ciri perbankan. Bila revolusi kertas (*paper revolution*) berlangsung hampir seabad lamanya, *electronics* telah membawa perubahan pada perbankan hanya dalam sekejap saja.²² Digunakannya *electronics* dalam industri perbankan telah memunculkan

¹⁹ *Ibid.* hal. 327 & 328.

²⁰ *Ibid.* hal. 328.

²¹ *Loc. cit.*

²² Floyd E. Egner, III. *The Electronic Future of Banking*. Naperville, Illinois: Financial Sourcebooks, 1991. hal. 1.

bentuk baru kegiatan perbankan yang disebut *electronic banking*. *Electronic banking* telah mengarah kepada terciptanya *self-service banking*.

Masalah hukum yang dihadapi sehubungan dengan muncul dan berkembangnya *electronic banking* ialah belum adanya peraturan perundangan Indonesia yang mengaturnya. Bukan saja peraturan perundangan yang diperlukan untuk menata *electronic banking* Indonesia, tetapi juga untuk mendorong perkembangan *electronic banking* itu ke arah yang sehat. Juga diperlukan undang-undang yang mengatur hubungan-hubungan hukum dari para yang terkait dengan transaksi *electronic banking* itu. KUH Perdata tidak dapat menjawab mengenai bagaimana hubungan-hubungan hukum dari para pihak yang terkait dengan transaksi *electronic banking* itu.

Di samping undang-undang yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara para pihak yang terkait itu, diperlukan juga adanya undang-undang yang mengatur mengenai alat-alat bukti yang dapat diterima oleh hukum berkenaan dengan *electronic banking* itu. Oleh karena transaksi dalam *electronic banking* merupakan *paperless transaction*, sedangkan hukum pembuktian yang berlaku saat ini di Indonesia didasarkan kepada sistem bukti berupa tulisan di atas kertas, tentu saja jenis-jenis *telematic evidence*²³ tidak mungkin dapat diterima sebagai alat bukti menurut hukum pembuktian Indonesia.²⁴ Seperti dikemukakan oleh Toh See Kiat, bahwa sampai bukti tersebut di "*printed out*" di dalam *hard copy*, bukti dari suatu komputer mudah sekali menghilang,²⁵ mudah diubah tanpa dapat dilacak kembali, tidak berwujud dan sulit dibaca (oleh orang awam, penulis). Sumber atau otentikasi dari bukti yang diterima oleh satu sistem telematik dari sistem telematik yang lain, tidak dapat dipastikan. Dengan kata lain sulit dipastikan otentik tidaknya. Hal

²³ Istilah *telematic evidence* saya ambil alih dari istilah yang dipakai oleh Toh See Kiat dalam bukunya: Toh See Kiat. *Law of Telematic Data Interchange*. Singapore: Butterworths Asia, 1992, hal. 224. Mengenai pengertian telematic Toh See Kiat menulis sebagai berikut: "*Telematic*" itself is not yet found in English dictionaries. It comes from the French neologism "*telematique*", coined by Simon Nora and Alain Minc in their book, *The Computerisation of Society* (1978). It is preferred over the clumsier '*communications*' coined by Professor Anthony Oettinger of Harvard and describes a convergence between computers, electronic office equipment and telecommunications into an unitary technology (the technology used in TFT/TDI). Lihat buku Toh See Kiat tersebut di atas halaman 7.

²⁴ Baca Toh See Kiat. *Law of Telematic Data Interchange*. Singapore: Butterworths Asia, 1992, hal. 224 et al.

²⁵ Kita sendiri sering mengalami hal tersebut karena ada virus di dalam *personal computer* kita.

itu disebabkan oleh karena tidak dapat ditirunya dengan memuaskan oleh *electronics* cara-cara yang lazim untuk dapat memastikan hal tersebut di atas seperti apabila bukti itu berupa tulisan di atas kertas. Faktor-faktor ini telah menyebabkan diragukannya kecermatan, keandalan (dapat dipercayainya kebenarannya) dan otentikasi dari suatu bukti telematik.²⁶

Diperkenalkannya *electronics* ke dalam industri perbankan, telah memungkinkan dilakukannya kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- *credit transfers*, yang memungkinkan si pembayar mengirimkan dana langsung ke dalam rekening bank dari penerimanya.
- *standing orders*, memungkinkan seorang nasabah untuk menginstruksikan banknya melakukan *credit transfer* secara berulang-ulang tanpa setiap kali harus memberikan instruksi baru dalam jumlah yang telah ditentukan dan pada waktu-waktu tertentu.
- *direct debits*, yang memungkinkan untuk memberikan wewenang kepada bank untuk melakukan pembayaran-pembayaran dengan cara mendebit suatu rekening di bank tersebut, misalnya untuk pembayaran uang langgan tahunan, premi asuransi, rekening listrik, rekening telepon dan lain-lain.²⁷

Electronic Funds Transfer atau EFT merupakan salah satu jasa yang diberikan oleh *electronic banking*. EFT adalah implementasi dari teknologi informasi dalam perbankan dan dalam industri-industri keuangan lainnya.²⁸ EFT memungkinkan untuk memindahkan dana dalam jumlah yang sangat besar dan dengan biaya yang rendah, dibandingkan dengan bila pemindahan itu dilakukan dengan cara yang biasa, yaitu yang disebut *paper-based-funds transfer*.²⁹ Pelaksanaannya juga sangat cepat. Secara teknis dimungkinkan dilaksanakan hanya dalam sekian bagian dari satu detik saja. Secara fundamental, jumlah waktu yang diperlukan bagi EFT untuk mengirimkan uang kepada rekening tertentu, lebih dapat diperkirakan daripada jumlah waktu yang diperlukan dalam hal pemindahan uang itu dilakukan dengan menggunakan *paper-based*

²⁶ *Ibid*, hal. 225

²⁷ Baca: Dimitris N. Chorafas. *Electronic Funds Transfer*. London: Butterworths, 1988, hal. 22.

²⁸ Dimitris N. Chorafas. *Ibid*, hal. 20.

²⁹ Eric Bergsten. *The Work of United Nations Commission on International Trade Law in Electronic Funds Transfer*. Dimuat dalam: Robert C. Effros (Ed.) Vol. 1. Washington: International Monetary Fund, 1994, hal. 447

techniques.³⁰ Namun resikonya lebih besar bila terjadi kelambatan atau terjadi kesalahan. Bila ada kesalahan, potensi akan terjadinya kerugian makin besar.³¹ EFT merupakan *credit transfer*, yang implikasi hukumnya lebih kompleks dari pada *debit transfer*. Diperkenalkannya komputer dalam transaksi pemindahan uang, telah menambah dalam jumlah yang sangat besar pemindahan uang dengan ditinggalkannya sistem tradisional yang menggunakan cek.

Kemungkinan pelaksanaan EFT dapat terjadi menurut pola-pola sebagai berikut:

1. Nasabah memberikan perintah pemindahan dana dari satu rekening ke rekeningnya yang lain kepada banknya, baik kedua rekening itu diadministrasikan oleh kantor cabang yang sama dari bank yang bersangkutan atau diadministrasikan oleh dua kantor cabang yang berlainan dari bank yang bersangkutan. Kedua kantor dari cabang yang bersangkutan mungkin saja adalah dua kantor cabang yang keduanya berada di dalam negeri, atau dapat pula yang satu adalah cabang di dalam negeri dan yang lain adalah cabang di luar negeri, atau sebaliknya.
2. Kemungkinan pemindahan itu dari suatu rekening di suatu bank ke rekening lain di bank lain, baik rekening di bank lain itu adalah rekening dari nasabah itu sendiri atau rekening pihak ketiga, kedua bank itu dapat keduanya berada di dalam negeri maupun salah satu berada di luar negeri.

Dengan demikian, EFT dapat berlangsung antar rekening dari nasabah yang sama, atau antara rekening nasabah dan rekening pihak ketiga, atau antara dua rekening pada satu kantor dari bank yang sama, atau antar dua rekening pada dua kantor bank yang berlainan. EFT juga dapat berlangsung sebagai transaksi dalam negeri atau sebagai transaksi internasional.

Chorafas mengelompokkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan berkaitan dengan EFT ke dalam dua kelompok, yaitu:

- (1) *customer-oriented*; dan
- (2) *designed for corresponding banks*.

Dalam kelompok *customer-oriented*, Chorafas memasukkan hal-hal sebagai berikut:

- *cash dispensers* (CD)
- *automated teller machines* (ATM)
- *electronic tellers* (ET)
- *point of sale equipment* (POS)
- *check guarantee services*
- *telephone bill payments*
- *home banking*; dan
- *cash management* (*home office banking*)

Sedangkan yang berkenaan dengan *corresponding banks* termasuk:

- *Automated Clearing Houses* (ACH)
- *Federal Reserve Supported National Network* (*Fedwire*)³²
- *Private Network* yang dimiliki oleh bank-bank anggotanya (*Bankwire*)
- *International Payments and Settlements Clearing House* (CHIPS) yang berkedudukan di New York.³³
- *Multinational Funds Transfer Network* yang dimiliki oleh bank-bank yang menjadi anggotanya (*Swift*);³⁴ dan
- beberapa *Private International Network* yang dimiliki oleh bank-bank terkemuka (Marty, Mars, Chemlink, dan sebagainya)

Salah satu bentuk jasa perbankan sebagaimana dikemukakan oleh Chorafas yang berkenaan dengan pelayanan terhadap nasabah ialah *automated teller machine* (ATM), yang dalam bahasa Indonesia disebut "Anjungan Tunai Mandiri". ATM dioperasikan dengan menggunakan suatu "*debit*" card. Fasilitas ini memberikan kepada nasabah kemampuan untuk memperoleh uang tunai, mengetahui berapa saldo pada rekeningnya dan memperoleh *order statements*.³⁵

Payment cards merupakan bentuk yang lain dari EFT. *Credit card* merupakan salah satu bentuk dari *payment card* di samping *debit card*. *Credit card* merupakan medium yang tidak dapat ditinggalkan dalam *self-service banking*.³⁶

³⁰ *Ibid*, hal. 448

³¹ *Loc. cit.*

³² Federal Reserve Communications Systems (lihat A.C. Drury dan C.W. Ferrier. *Credit Cards*, London: Butterworths, 1984, hal. 16).

³³ New York Clearing House Interbank Payment System, (lihat A.C. Drury dan C.W. Ferrier. *Ibid*. hal. 15).

³⁴ The Society for World-wide Interbank Financial Telecommunications (lihat A.C. Drury dan C.W. Ferrier. *Ibid*, hal. 15-16)

³⁵ *Ibid*, hal. 16.

³⁶ *Loc. cit.*

Home banking yang berkaitan dengan EFT, telah mulai muncul di industri perbankan Indonesia. Dalam waktu dekat saya perkirakan akan menjadi ramai sekali. *Chemical Bank* di New York terkenal dengan *home banking*nya yang disebut PRONTO *home banking*. Untuk memanfaatkan jasa ini, nasabah memerlukan satu set televisi, sebuah telepon dan terminal Atari. Nasabah menelpon banknya, memberikan alamatnya, nomor nasabah dan PIN-nya dan melalui set televisi itu dapat mengirim uang, menyampaikan *check statement*, membayar tagihan-tagihan rekening (*bills*) dan melaksanakan bisnis perbankannya. Namun untuk memperoleh uang tunai, dia harus memiliki *debit card* untuk mengambil uang tunai dari ATM.³⁷

Di Inggris, Nottingham Building Society³⁸ merupakan perintis dari *home banking* di Inggris yang mendirikan *home banking* yang disebut "Homelink" yang bekerjasama dengan Bank of Scotland dan Prestel yaitu kepanjangan dari *British Telecom*.³⁹

Ada beberapa masalah hukum yang terkait dalam transaksi EFT. Masalah-masalah tersebut antara lain ialah:

1. Oleh karena transaksi EFT merupakan *paperless transaction*, alat bukti apa yang dapat digunakan bila terjadi sengketa diantara para pihak?
2. Bagaimana pemindahan uang itu dapat diautentikasi kebenaran atau keasliannya?
3. Berapa lama batas waktu pelaksanaan EFT untuk dapat dianggap bahwa bank pengirim telah melaksanakan kewajibannya dengan patut?
4. Bila suatu pemindahan dana melalui cara EFT tidak dapat dibatalkan lagi oleh pengirimnya (dengan meminta pembatalan kepada bank pengirim)?

³⁷ *Ibid*, hal. 17.

³⁸ *Building Society* adalah semacam *thrift* di Amerika Serikat, yaitu lembaga perkreditan yang melayani nasabah-nasabah yang membutuhkan Kredit Perumahan Rakyat (KPR). Di Indonesia belum dikenal lembaga seperti ini. Bank Tabungan Negara dan Bank Papan Sejahtera masih melakukan kegiatan-kegiatan lain selain dari mengkhususkan diri kepada KPR saja. Menurut Pasal 5 ayat 2 UU No.7/1992, dimungkinkan adanya bank-bank yang mengkhususkan diri kepada KPR saja. Pasal 5 ayat 2 tersebut bunyi lengkapnya adalah: "Bank Umum dapat mengkhususkan diri untuk melaksanakan kegiatan tertentu atau memberikan perhatian yang lebih besar kepada kegiatan tertentu."

³⁹ A.C. Drury dan C.W. Ferrier. *Op. cit*, hal. 17.

5. Dalam kaitannya dengan pencegahan dan pemberantasan praktik-praktik *money laundering*, berhakakah bank penerima menolak untuk membukukan transaksi tersebut (dengan mengkredit rekening *beneficiary*)?
6. Bila terjadi kesalahan dari pihak bank atas pelaksanaan pemindahan uang tersebut, (misalnya mengkredit rekening bukan dari *beneficiary* dimaksud, atau terjadi kelambatan pengiriman dan sebagai akibatnya nasabah mengalami kerugian, atau telah terjadi kecurangan yang dilakukan oleh petugas bank), sampai sejauh mana nasabah dapat menggugat bank pengirim dan sampai sejauh mana bank pengirim harus bertanggung jawab? Sebaliknya pula, sampai sejauh mana bank penerima harus bertanggung jawab bila terjadinya kekeliruan itu sebagai akibat kelalaian bank penerima.

Pembayaran secara tradisional melalui cara memberikan cek, dapat mengacu pada KUH Dagang bila terjadi sengketa diantara para pihak. Terlepas dari adanya pemikiran di masyarakat bahwa hukum cek yang diatur dalam KUH Dagang itu perlu juga mengalami reformasi, namun hubungan-hubungan hukum diantara para pihak yang terkait dengan cek, telah diatur. Namun mengingat pembayaran dengan menggunakan EFT merupakan sesuatu yang baru dalam kehidupan kita, maka hubungan-hubungan hukum antara para pihak yang terkait dalam hal pembayaran dilakukan dengan menggunakan EFT itu, belum ada pengaturannya. Hal ini perlu segera diatur mengingat tahun-tahun terakhir ini telah memperlihatkan perkembangan yang luar biasa dari aktivitas perbankan yang melintasi batas-batas negara. Aktivitas komersial dari bank-bank terutama funds transfers, telah meningkat dengan luar biasa. Perkembangan ini telah terjadi baik dalam hal jumlah masing-masing transaksi pembayarannya maupun jumlah keseluruhan yang berpindah dari suatu perusahaan ke perusahaan lain.⁴⁰

United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), pada saat ini telah mulai usahanya untuk menyusun *Model Rules of Electronic Funds Transfers*. Usaha ini ada hubungannya dengan pengaruh perkembangan dari penggunaan yang makin meningkat dari telekomunikasi dalam *international funds transfers* terhadap usaha dari UNCITRAL untuk menyusun 2 (dua) rancangan yang telah dilakukan sebelumnya, yaitu rancangan mengenai *international bills of exchange*

⁴⁰ Gregor C. Heinrich, *Funds Transfers, Payments, and Payments System-International Initiatives Towards Legal Harmonization*, The International Lawyer, Vol. 28, No. 3 (Fall 1994), hal. 787.

dan *international promissory notes* dan yang lain mengenai *international checks*. Sebagai hasilnya adalah dihentikannya pada tahun 1984 usaha untuk menyusun rancangan mengenai ketentuan tentang *international checks*, karena proyek itu dianggap sudah tidak lagi memenuhi fungsinya.⁴¹

Saya telah bertanya-tanya di dalam hati, jawaban apa yang telah diberikan oleh Bank Indonesia ketika pada 1979 Sekretariat dari UNCITRAL, yang dalam rangka menyusun peraturan yang seragam mengenai EFT yang harus dianut oleh negara-negara, mengirimkan kuesioner kepada semua bank sentral untuk menanyakan usaha-usaha apa yang telah dilakukan oleh masing-masing bank sentral dalam memperkenalkan teknik-teknik EFT ke dalam masing-masing sistem pembayaran mereka dan –yang untuk jangka panjang merupakan hal yang lebih penting– mengenai bagaimana ketentuan perundang-undangan mengatur *funds transfer* itu?⁴²

Berkaitan dengan hal-hal yang telah dikemukakan di atas, menurut hemat saya, sudah waktunya bagi Indonesia untuk segera menyusun undang-undang yang mengatur transaksi-transaksi pembayaran dengan EFT. Dibandingkan dengan Amerika Serikat yang telah memiliki *Electronic Funds Transfer Act* yang diundangkan pada 1978, Indonesia sudah terlambat hampir 20 tahun lamanya. Komplikasinya akan menjadi lebih jauh apabila *home-banking* dan *internet-banking* telah berkembang pesat di Indonesia.

Marilah kita ambil contoh saja yang berkenaan dengan aspek-aspek hukum dari *credit card* yang perlu pengaturannya dengan peraturan perundangan. *Credit card* merupakan salah satu jenis dari *plastic payment cards*. *Plastic payment card* berasal dari Amerika Serikat. *Credit card* yang pertama diterbitkan di Amerika Serikat pada tahun 1915. *Cards* itu dikenal sebagai "*shoppers plates*" dan diterbitkan untuk pelanggan-pelanggan yang baik dari toko yang bersangkutan. Kartu itu dapat digunakan diseluruh cabang dari toko yang bersangkutan.⁴³ *Charge card* muncul untuk pertama kalinya dimulai di Amerika Serikat yang dimaksudkan untuk keperluan bagi kalangan pengusaha dalam membayar rekening makan mereka.⁴⁴ *Dinners Club*, yang merupakan jenis *charge*

card, diterbitkan di Amerika Serikat pada tahun 1950.⁴⁵ *Charge card* telah menghilangkan kebutuhan orang untuk harus menyediakan uang tunai dan sampai sekarang masih tetap merupakan cara pembayaran yang penting bagi para eksekutif. *Charge card* dan penggunaannya telah tertinggal dengan diperkenalkannya dan dikembangkannya *credit card*. *Barclaycard* merupakan *credit card* pertama yang di perkenalkan di Inggris pada 1966. Setelah itu muncul *plastic cards* jenis lainnya, misalnya *Company Card*, *Account / store / Budgetcard*, *EFTPOS / debit cards*, *cheque guarantee card*, *smart card*.⁴⁶

Penggunaan *charge card* dan *credit card* di Indonesia telah dikenal pula sejak beberapa tahun yang lalu. Namun belum ada undang-undang yang mengatur mengenai hubungan-hubungan hukum dari para pihak yang terkait dengan penggunaan *charge card* dan *credit card* tersebut.

Kita ambil contoh, misalnya bank yang menjadi *issuer* dari suatu *charge card* atau *credit card* dihadapkan kepada suatu kasus dimana *card holder* menolak untuk bertanggung jawab atas pelaksanaan pembayaran atas beban *charge card* atau *credit card*-nya, dengan alasan bahwa ternyata barang yang dibeli mengandung cacat. Kasus ini menimbulkan masalah hukum mengenai, apakah pembayaran yang dilakukan dengan suatu *charge card* atau *credit card* merupakan pembayaran mutlak ataukah merupakan pembayaran bersyarat kepada pihak penjual barang. Jelas, peraturan perundangan Indonesia tidak mengatur hal ini. Tidak demikian halnya dengan Inggris yang telah dapat menjawab persoalan ini dengan adanya putusan pengadilan dalam perkara *In Re Charge Services Limited* (1986). Perkara tersebut berisi suatu analisis yuridis mengenai hubungan-hubungan hukum yang tercipta apabila suatu *card* digunakan untuk melakukan pembayaran. Dalam putusan ini, yang merupakan *leading case* di Inggris, Millett J., yaitu hakim yang memeriksa perkara ini, memutuskan bahwa "*payment by a charge card or a credit card was an absolute and not a conditional payment to the retailer*".⁴⁷

Selain daripada asas yang telah dikemukakan di atas, Millett J. telah meletakkan pula asas lain dengan mengemukakan pendapat bahwa pada penggunaan suatu kartu, secara serentak bekerja tiga perjanjian yang satu sama lain saling terpisah, yaitu:⁴⁸

⁴¹ Eric Bergsten. *Op. cit.* hal. 452.

⁴² Baca: *Ibid*, hal. 452.

⁴³ Peter E Sayer. *Credit Cards and The Law*. London: Fourmat Publishing, 1988, hal. 1.

⁴⁴ Sally A. Jones. *The Law Relating to Credit Card*. Oxford et al.: BSP Professional Books, 1989, hal. 1.

⁴⁵ Peter E Sayer. *Op. cit.* hal. 1.

⁴⁶ Sally A. Jones. *Op. cit.*, hal. 1-12.

⁴⁷ Peter E Sayer. *Op. cit.* hal. 8.

⁴⁸ *Ibid*, hal. 9-10

1. Perjanjian penjualan barang dan/atau jasa antara pedagang dan pemegang kartu.
2. Perjanjian antara pedagang dan perusahaan penerbit kartu, yang berdasarkan perjanjian itu pedagang yang bersangkutan setuju untuk menerima pembayaran yang menggunakan kartu itu.
3. Perjanjian antara perusahaan penerbit kartu dan pemegang kartu, atau pemegang rekening, yang berdasarkan perjanjian itu pemegang kartu menyetujui untuk melunasi pembayaran yang telah dilakukan oleh penerbit kartu kepada penjual barang dan/atau jasa berkenaan dengan penggunaan kartu oleh pemegang kartu yang bersangkutan.

Masalah hukum lain sehubungan dengan pembayaran dengan menggunakan *plastic card* ini ialah yang menyangkut pertanyaan, apakah pemegang kartu (*holder*) mempunyai hak untuk membatalkan pembayaran yang telah dilakukannya, dengan meminta agar supaya perusahaan penerbit kartu (*issuer*) tidak melaksanakan pembayaran atas tagihan yang dilakukan oleh pedagang yang menerima pembayaran dengan kartu itu?. Sekali lagi, apabila ada sengketa seperti ini muncul di Indonesia, maka tidak ada peraturan perundangan yang dapat diacu untuk menjawab persoalan ini. Juga belum ada yurisprudensi yang dapat dijadikan pegangan.

Di Inggris masalah ini sudah terjawab dengan adanya *case law* sehubungan dengan putusan dalam perkara *American Express Europe Limited v McCluskey*, yang diputuskan oleh High Court pada 7 Mei 1986. Berdasarkan putusan itu ditetapkan ketentuan yang menentukan bahwa "...the cardholder had no right to stop the amount of the transaction being charged to his account. ... Once the card had been used for the purchase of goods or services there came into being a charge incurred on the card which could not be stopped".⁴⁹

Inggris sebagai negara yang mendasarkan sistem hukumnya pada *common law*, sehingga dengan demikian putusan-putusan pengadilan tersebut di atas merupakan hukum yang mengikat bagi transaksi yang menggunakan kartu, juga mempunyai *Consumer Credit Act. 1974* (CCA), suatu peraturan perundangan yang berlaku juga untuk mengatur pembayaran dengan *credit card*. CCA hanya berlaku sepanjang debitornya adalah perorangan atau suatu *partnership*. Perjanjian-perjanjian kredit dengan perusahaan-perusahaan (*companies*) tidak termasuk yang diatur oleh undang-undang ini. Undang-undang ini berlaku untuk perjanjian-

perjanjian *credit card* sepanjang jumlah pinjamannya kurang dari £15,000.⁵⁰

Di Amerika Serikat, ada peraturan perundangan yang mengatur mengenai EFT, termasuk *payment cards*, yaitu *Electronic Funds Transfer Act* yang diundangkan pada 1978. Peraturan perundangan ini menetapkan ketentuan-ketentuan yang menyangkut:

- syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam rangka penerbitan kartu;
- syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan EFT;
- ketentuan yang menentukan bahwa terminal harus memberikan tanda terima tertulis bagi transaksi yang dilakukan apabila nasabah yang bersangkutan memintanya;
- bahwa tanggungjawab nasabah terbatas hanya pada penggunaan kartu itu oleh yang tidak berhak;
- penerbit dari EFT cards harus melakukan penelitian atas terjadinya kesalahan dalam jangka waktu tertentu.

Di samping *Electronic Funds Transfer Act 1978* tersebut, di Amerika Serikat telah dibuat undang-undang lain mengenai *funds transfers*. Undang-undang baru itu, yang *final draft*-nya, rampung pada Agustus 1989, telah dimasukkan sebagai *Article 4A* dari *Uniform Commercial Code* (UCC). Di dalam undang-undang itu *funds transfers* didefinisikan sebagai "*unconditional credit transfers initiated by a direction to a bank to pay money*". *Article 4A* berlaku hanya bagi *wholesale wire transfers*, yaitu bukan *consumer transfers* yang diatur oleh *Electronic Funds Transfer Act*. Misalnya, *Fedwire*, *Clearing House Interbank Payments System* (CHIPS), *Society for Worldwide Interbank Financial Transfers* (SWIFT), *Telex* dan *Book Transfers*. Ketentuan-ketentuan dari *Article 4A* itu adalah ketentuan-ketentuan generik dan berlaku bagi bermacam-macam sistem *Funds Transfers*.⁵¹

Di Inggris telah didirikan suatu *independent committee* oleh pemerintah untuk meninjau hukum perbankan yang ada dengan mempertimbangkan apakah masalah-masalah yang telah diatur di dalam *Electronic Fund Transfer Act* itu dapat pula diberlakukan di Inggris.

⁴⁹ *Ibid*, hal. 13.

⁵⁰ *Ibid*, hal. 16-18

⁵¹ Ernest T. Patrikis, Thomas C. Baxter, & Jr. Raj K. Bhala. *Wire Transfers (A Guide to U.S and International Laws Governing Funds Transfers)*. USA: Federal Research Bank of New York. 1993, hal. 3.

Diharapkan bahwa sebelum akhir tahun 1990an ketentuan-ketentuan CCA telah disempurnakan.⁵²

Yang menyangkut Indonesia, pertanyaannya ialah, apakah ketiadaan peraturan perundangan yang menyangkut EFT ini akan dibiarkan berlangsung terus? Menurut hemat saya, sudah waktunya kita mengambil langkah-langkah konkrit ke arah penyusunan dan pengundangan peraturan perundangan mengenai EFT tersebut. Jalan pintas yang dapat dilakukan ialah mengambil alih saja ketentuan-ketentuan dari *Electronic Fund Transfer Act* 1978 dan *Article 4A UCC* dari Amerika Serikat, dan *Consumer Credit Act* 1974 dari Inggris, dengan melakukan beberapa perubahan dalam rangka penyesuaian ketentuan-ketentuan tersebut dengan keadaan dan hukum perjanjian Indonesia.

V. Likuidasi Bank Bermasalah

Pasal 37 UU No. 7/1992 menyebutkan beberapa cara yang dapat ditempuh oleh Bank Indonesia untuk menangani bank-bank yang bermasalah. Antara lain mengusulkan kepada Menteri Keuangan untuk mencabut izin usaha bank tersebut dan selanjutnya bank tersebut dilikuidasi. Lengkapnya tindakan-tindakan yang dapat diambil oleh Bank Indonesia, baik sendiri maupun dengan melibatkan Menteri Keuangan sebagai otoritas yang berwenang memberikan izin usaha kepada bank, ialah:

1. Meminta pemegang saham menambah modal.
2. Meminta pemegang saham mengganti Dewan Komisaris dan/atau Direksi Bank.
3. Meminta bank agar menghapus bukukan kredit yang macet, dan memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya.
4. Meminta bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain.
5. Meminta agar bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajibannya.
6. Bank Indonesia mengusulkan kepada Menteri Keuangan untuk mencabut izin usaha bank tersebut dan selanjutnya bank dilikuidasi.
7. Mengambil tindakan-tindakan lain sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

Masalah hukum yang muncul sehubungan dengan likuidasi bank ialah, apakah likuidasi suatu bank cukup dilakukan menurut peraturan perundangan yang berlaku umum bagi pelaksanaan likuidasi suatu

perusahaan dan cukup dilakukan dengan menempuh cara-cara yang biasa dilakukan untuk melikuidasi suatu perusahaan? Atau perlukah bagi likuidasi bank dikeluarkan peraturan perundangan tersendiri?

Dalam Orasi Dies Natalis Universitas Airlangga tahun 1994 yang lalu, saya telah mengemukakan pendirian saya, agar seyogianya upaya penanganan bank yang bermasalah itu dengan cara mencabut izin usaha dan melikuidasi bank yang bersangkutan sedapat mungkin dihindarkan.⁵³ Pada kesempatan ini, saya ingin kembali mengusulkan dan memperkuat pendirian saya itu dengan mengemukakan alasan-alasan saya. Alasan-alasan itu adalah sebagai berikut:

1. Mengingat kedudukan yang unik dari sebuah bank di dalam masyarakat, maka untuk pelaksanaan likuidasi suatu bank tidak begitu saja dapat diterapkan peraturan likuidasi yang berlaku bagi perusahaan biasa. Implikasi yuridisnya akan sangat kompleks dan proses penyelesaiannya akan memakan waktu lama bila ketentuan likuidasi yang berlaku sekarang ini diterapkan.
2. Tindakan mencabut izin bank dan melikuidasi bank yang bersangkutan, dapat mengguncangkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan.
3. Oleh karena disatu pihak Indonesia tidak mempunyai lembaga asuransi deposito (*insurance deposit scheme*) dan dalam Undang-Undang No. 7/1992 hak nasabah penyimpan dana tidak ditetapkan sebagai hak yang diutamakan dibandingkan dengan hak dari kreditor-kreditor lain dari bank yang dilikuidasi itu, sedangkan dipihak lain para penyimpan dana suatu bank adalah penyangga utama bagi kemampuan bank itu untuk dapat melaksanakan tugasnya sebagai lembaga perkreditan, maka likuidasi suatu bank akan dapat menimbulkan keresahan sosial dan implikasi politiknya dapat sangat jauh.

Pengalaman dalam menangani Bank Summa yang lalu merupakan pengalaman yang sangat pahit. Ternyata sampai sekarang proses penyelesaiannya belum juga tuntas. Hal tersebut disebabkan oleh karena likuidasinya hanya dapat ditempuh menurut ketentuan peraturan perundangan ada, yang notabene peraturan perundangan itu sudah tidak lagi memadai untuk melakukan likuidasi dengan cepat.

⁵² *Ibid*, hal. 133-134.

⁵³ Sutan Remy Sjahdeini. *Sudah Memadai Perindungan Yang Diberikan Oleh Hukum Kepada Nasabah Penyimpan Dana?* Surabaya: Airlangga University Press, 1994, hal. 22-25.

Adalah menarik untuk mengetahui Laporan Tahunan ke-63 (Tahun 1993) dari *Bank for International Settlements* (BIS) bahwa penyelamatan bank yang bermasalah di negara-negara Amerika Serikat melalui likuidasi, hanya menempati porsi yang tidak berarti, yaitu hanya 5,2% saja, sedangkan di Jepang, Norwegia, Finlandia dan Swedia cara itu bahkan tidak dikenal.

Dalam kaitan ini, sekalipun cara mencabut izin usaha dan melikuidasi bank yang bermasalah merupakan cara yang sebaiknya dihindarkan sedapat mungkin, namun tidak mustahil Bank Indonesia dikelak kemudian hari akan menghadapi suatu kasus dimana cara itu tidak mungkin dihindarkan dan terpaksa harus ditempuh. Oleh karena itu, seyogianya upaya-upaya ke arah penyusunan rancangan undang-undang likuidasi bank dapat segera dilakukan dan dirampungkan. Dalam undang-undang itu agar dapat ditetapkan bahwa hak nasabah penyimpan dana dari suatu bank yang dilikuidasi mempunyai kedudukan yang diutamakan terhadap kreditor-kreditor lain dari bank yang dilikuidasi itu.

VI. Kepailitan Bank

Dari bunyi ketentuan Pasal 9 Ayat (3) No. 7/1992 dapat diketahui bahwa bank dapat mengalami kepailitan. Bunyi Pasal 9 Ayat (3) UU No. 7/1992 adalah sebagai berikut:

Dalam hal bank mengalami kepailitan, semua harta yang dititipkan pada bank tersebut tidak dimasukkan dalam harta kepailitan dan wajib dikembalikan kepada penitip yang bersangkutan.

Namun UU No. 7/1992 tidak memuat ketentuan yang khusus mengenai kepailitan bank. Dengan demikian, suatu bank dapat diputuskan oleh hakim untuk dinyatakan pailit cukup berdasarkan peraturan yang berlaku umum, yaitu Peraturan Kepailitan S 1905 217 jo. LN 1906 No. 348.

Menurut Peraturan Kepailitan tersebut, permohonan kepailitan terhadap seseorang atau badan hukum adalah:

1. Debitor sendiri (apabila berada dalam keadaan tidak mampu lagi membayar).
2. Seorang kreditor atau lebih.
3. Kejaksaan (untuk kepentingan umum).

Mengingat bank bukan sekedar suatu badan hukum biasa, tetapi merupakan suatu badan hukum yang menjadi bagian dari sistem keuangan dan sistem pembayaran, serta bekerja dengan dana yang sebagian besar berasal dari dana masyarakat yang disimpan oleh para nasabah penyimpan

dananya, maka akan sangat membahayakan kepentingan umum apabila keputusan untuk menyatakan suatu bank pailit dimungkinkan hanya berdasarkan Peraturan Kepailitan yang umum. Kemungkinan memberlakukan Peraturan Kepailitan terhadap suatu bank memang tidak ditutup oleh UU No. 7/1992 atau oleh undang-undang lain. Menurut Peraturan Kepailitan, permintaan pailit dapat diajukan oleh kreditor maupun oleh debitor sendiri. Dengan kata lain, seorang nasabah penyimpan dana (yaitu kreditor dari bank yang bersangkutan) yang ditolak ceknya atau ditolak permintaannya untuk mengambil uang dari tabungannya (karena misalnya bank itu mengalami kesulitan likuiditas) akan dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar bank yang bersangkutan dinyatakan pailit.

Sebaliknya pula, suatu bank (sebagai debitor) dapat memohon kepada pengadilan agar bank yang bersangkutan dinyatakan pailit. Pengajuan permohonan pailit oleh direksi bank tersebut tidak mustahil diajukan untuk maksud-maksud yang tidak baik, misalnya untuk tujuan menyembunyikan manipulasi yang dilakukan oleh direksinya. Misalnya, karena telah menyalahgunakan simpanan nasabah.

Kalau hal ini dimungkinkan, dikuatirkan gejala ini akan dapat menular secara meluas. Bila demikian halnya, maka akan hancurlah sistem keuangan yang ada. Berkenaan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas itu, menurut saya perlu kiranya segera dikeluarkan undang-undang kepailitan yang khusus bagi bank sebagai suatu *lex specialis* dari Peraturan Kepailitan yang ada.

Hendaknya dalam undang-undang itu antara lain diatur bahwa permohonan kepailitan hanya dapat diajukan dan dipertimbangkan oleh hakim setelah memperoleh persetujuan dari Bank Indonesia dan Menteri Keuangan. Selain itu, sebaiknya ketentuan mengenai kepailitan bank disatukan dengan undang-undang yang juga mengatur mengenai likuidasi bank.

VII. Perlindungan Hukum Bagi Nasabah Penyimpan Dana

Bank terutama bekerja dengan dana masyarakat yang disimpan pada bank dalam bentuk simpanan. Dilihat dari hubungan kontraktual antara nasabah penyimpan dana dan bank, nasabah penyimpan dana itu adalah kreditor dari bank. Mengingat pada waktu suatu bank dilikuidasi, para kreditor bank bukan hanya terdiri dari para nasabah penyimpan dana saja, maka timbul pertanyaan mengenai bagaimana kedudukan tagihan nasabah penyimpan dana dibandingkan dengan kedudukan tagihan dari kreditor-kreditor lain?

UU No. 7 Tahun 1992 tidak memberikan kedudukan yang diutamakan bagi tagihan nasabah penyimpan dana dibandingkan dengan tagihan kreditor-kreditor lain apabila suatu bank dilikuidasi. Hal ini berbeda sekali dengan kedudukan hak pemegang polis atas pembagian harta kekayaan perusahaan asuransi kerugian atau perusahaan asuransi jiwa yang dilikuidasi, yang oleh UU No.2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian diberikan kedudukan sebagai hak utama. Menurut Undang-Undang No. 11 Tahun 1992 Tentang Dana Pensiun, hak peserta dana pensiun juga ditentukan merupakan hak utama.

Timbul perasaan heran di dalam diri saya, mengapa kedudukan atau tingkat prioritas dari hak nasabah penyimpan dana terhadap harta likuidasi bank tidak ditentukan secara eksplisit dalam UU No. 7 Tahun 1992 sebagai hak utama, seperti halnya kedudukan hak pemegang polis dan peserta dana pensiun menurut masing-masing undang-undang yang mengaturnya. Perasaan heran ini wajar timbul karena konseptor dari ketiga undang-undang itu sama, yaitu Departemen Keuangan, dan pengesahannya menjadi undang-undang oleh DPR-RI pada waktu yang hampir bersamaan pula, yaitu dalam tahun 1992. UU No.2/1992 tentang Usaha Perasuransian disahkan pada tanggal 11 Februari 1992, dan UU No.11/1992 tentang Dana Pensiun disahkan pada tanggal 20 April 1992. Sedangkan UU No. 7 Tahun 1992 disahkan pada tanggal 25 Maret 1992, yaitu diantara pengesahan kedua undang-undang itu.

Oleh karena UU No. 7 Tahun 1992 tidak menentukan bahwa hak nasabah penyimpan dana adalah hak utama, maka menurut hukum, tingkat prioritas hak nasabah penyimpan dana adalah sebagai kreditor konkuren.

Sementara itu pula di Indonesia belum terdapat lembaga asuransi deposito (*deposit insurance scheme*) seperti halnya di banyak negara lain di dunia, sekalipun Penjelasan Pasal 30 UU No. 13 /1968 Tentang Bank Sentral telah memberikan peluang untuk pendirian lembaga seperti itu. Untuk merealisasikan apa yang telah dikemukakan dalam Penjelasan Pasal 30 Undang-Undang Bank Sentral itu, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1973 Tentang Jaminan Simpanan Uang Pada Bank. Namun sampai sekarang lembaga itu belum juga dibentuk.

Sebagai akibat dari tidak ditentukannya hak nasabah penyimpan dana sebagai hak utama terhadap harta likuidasi bank di dalam UU No. 7/1992 dan belum adanya lembaga asuransi deposito, maka para nasabah penyimpan dana, yang pada umumnya terdiri dari penabung-penabung kecil, telah ditempatkan pada kedudukan yang sangat lemah. Notabene

sementara itu kita menginginkan agar tabungan masyarakat yang sangat diperlukan untuk kelangsungan pembangunan itu selalu terus digalakkan.

Sehubungan dengan masalah tersebut di atas, apakah tidak seyogianya bila kita mulai memikirkan dan akhirnya melakukan langkah-langkah untuk menangani masalah ini.

VIII. Rahasia Bank

Ketentuan rahasia bank di Indonesia merupakan salah satu ketentuan rahasia bank yang paling ketat di dunia. Hanya beberapa negara saja yang seperti Indonesia yang menentukan pelanggaran rahasia bank sebagai pelanggaran pidana (*criminal violation* atau *criminal offence*). Pada umumnya pelanggaran rahasia bank ditentukan sebagai pelanggaran perdata (*civil violation*) oleh negara-negara yang lain.⁵⁴ Begitu ketatnya ketentuan rahasia bank di Indonesia, sampai-sampai hakim yang harus memeriksa dan mengadili suatu perkara pidana harus terlebih dahulu memperoleh izin dari Menteri Keuangan sebelum hakim yang bersangkutan dapat meminta keterangan-keterangan dari bank yang bersangkutan mengenai keadaan keuangan nasabah dari bank itu yang sedang diadili. Hakim yang fungsinya adalah untuk menjalankan dan menegakkan hukum, seharusnya bebas dalam menjalankan tugasnya.

Mengenai ketentuan rahasia bank yang ditetapkan dalam UU No. 7/1992, terdapat beberapa masalah hukum yang perlu segera diselesaikan. Masalah-masalah itu adalah yang menyangkut hal-hal sebagai berikut:

1. Ruang lingkup rahasia bank.

Sampai sekarang belum juga terdapat kesatuan pendirian mengenai apakah selain bagi nasabah penyimpan dana suatu bank, rahasia bank juga berlaku bagi debitor bank, terutama bagi nasabah debitor yang macet kreditnya. Hal ini masih tetap dipersoalkan sekalipun Bank Indonesia telah menetapkan pendiriannya bahwa ketentuan rahasia bank juga berlaku bagi nasabah debitor, termasuk nasabah debitor yang telah mengalami kredit macet.

Juga belum ada persepsi yang sama mengenai hal-hal apa saja yang menyangkut keadaan keuangan dan hal-hal lain dari nasabah itu yang

⁵⁴ Baca: Francis Neate & Roger McCormick. *Bank Confidentiality*. London: International Bar Association & Butterworths, 1990; Dennis Cambell (General Ed.). *International Bank Secrecy*. London: Sweet & Maxwell, 1992.

harus dirahasiakan. Misalnya saja, apakah sekedar mengemukakan atau membenarkan bahwa suatu perusahaan adalah nasabah debitor suatu bank tanpa menyebutkan jumlah uang nasabah adalah termasuk hal yang boleh diungkapkan? Bagaimana pula halnya dengan publisitas mengenai perolehan kredit sindikasi bagi suatu perusahaan? Mengingat pelanggaran rahasia bank menurut UU No. 7/1992 adalah pelanggaran pidana, maka apakah pengungkapan keadaan keuangan nasabah kepada pihak ketiga yang sekalipun dilakukan dengan persetujuan dari nasabah yang bersangkutan, masih termasuk pelanggaran rahasia bank?

Apakah rahasia bank juga masih berlaku bagi mantan pegawai bank? Apakah rahasia bank juga masih berlaku bila nasabah yang bersangkutan telah tidak lagi menjadi nasabah bank yang bersangkutan? Bagaimana pula berlakunya rahasia bank terhadap pihak yang akan melakukan *merger* dengan bank tersebut atau pihak yang akan melakukan akuisisi bank yang bersangkutan?

UU No. 7/1992 tidak mengatur hal-hal yang dipertanyakan itu.

2. Izin Menteri Keuangan kepada Hakim dalam perkara pidana.

Pasal 42 Ayat (1) dan Ayat (2) UU No. 7/1992 menentukan bahwa untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana, hakim melalui Ketua Mahkamah Agung harus memperoleh izin terlebih dahulu dari Menteri Keuangan untuk dapat memperoleh keterangan dari bank tentang keadaan keuangan terdakwa yang menjadi nasabah bank itu. Menurut hemat saya, hakim dalam menjalankan tugasnya memeriksa suatu perkara, bukan saja perkara perdata tetapi juga perkara pidana, tidak seyogianya perlu mendapat izin terlebih dahulu dari Menteri Keuangan sebagaimana menurut Pasal 42 UU No. 7 Tahun 1992 itu. Justru di negara-negara lain izin pengecualian diberikan oleh pengadilan.⁵⁵

Menurut hemat saya, ketentuan Pasal 42 UU No. 7/1992 itu bertentangan dengan Penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945. Penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 mengemukakan:

Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh pemerintah.

⁵⁵ Baca: *Ibid.*

Mengenai kekuasaan kehakiman yang merdeka ini lebih lanjut ditentukan dan dijamin oleh TAP MPR No. III/MPR/1978 yang mengemukakan:

Mahkamah Agung adalah badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang dalam pelaksanaan tugasnya, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya.

Ketentuan Pasal 42 No. 7/1992 yang menentukan bahwa hakim harus memperoleh izin terlebih dahulu dari Menteri Keuangan melalui Ketua Mahkamah Agung untuk dapat memperoleh keterangan dari bank tentang keadaan keuangan terdakwa yang menjadi nasabah bank dari bank yang bersangkutan berarti kekuasaan kehakiman telah dicampuri oleh Pemerintah.

Jelas bahwa karena Pasal 42 UU No. 7/1992 bertentangan dengan UUD 1945, seharusnya diubah.

3. Kerahasiaan bagi nasabah lembaga pembiayaan (*Multifinance Company*).

Mengingat kedudukan perusahaan *multifinance* (lembaga pembiayaan) sama pentingnya dengan kedudukan bank dalam sistem keuangan, dan mengingat eksistensi lembaga pembiayaan juga sangat tergantung kepada kepercayaan nasabahnya, baik nasabah kreditor maupun nasabah debitor, kiranya ketentuan mengenai kerahasiaan atas keadaan keuangan nasabah tidak hanya berlaku bagi bank saja tetapi juga bagi lembaga pembiayaan.

4. Rahasia bank dalam kaitannya dengan pemberantasan *money laundering*.

Ketentuan rahasia bank yang sangat ketat bukan saja memungkinkan untuk menarik investasi yang legal, tetapi juga dana-dana dari perusahaan-perusahaan besar yang terlibat dalam kegiatan pelanggaran hukum. Negara-negara yang memiliki ketentuan rahasia bank yang sangat ketat telah menjadi sorga yang ideal bagi masuknya dana-dana yang ilegal. Hilsher mengemukakan mengenai hal itu sebagai berikut:⁵⁶

⁵⁶ Gerald L. Hilsher. *Banking Secrecy: Coping with Money Laundering in the International Arena*, Dimuat dalam: Robert C. Effros (Ed.), Vol. 1, *Op. cit.* hal. 239.

..., countries that possess, and actively advertise the existance of bank-secrecy laws are likely to attract not only legitimate investment but also moneys derived from large-scale and violent criminal interprises.
... Countries with bank-secrecy laws have therefore become ideal havens for these illegal funds.

Sehubungan dengan itu, perlu dikaji sampai sejauh mana ketentuan rahasia bank kita tidak perlu diubah dalam rangka dikeluarkannya peraturan perundangan, baik yang berupa Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Direksi Bank Indonesia, yang bertujuan untuk mencegah dan memberantas praktik-praktik *money laundering*. Sampai sejauh mana pula nantinya penegakan hukum dari peraturan perundangan yang berkaitan dengan pencegahan dan pemberantasan *money laundering* itu tidak akan terbentur dan terhambat oleh ketentuan rahasia bank yang ada. Dengan kata lain, peraturan perundangan yang bertujuan mencegah dan memberantas praktik-praktik *money laundering* dan ketentuan rahasia bank dapat berjalan secara harmonis dan memungkinkan tercapainya tujuan diadakannya masing-masing peraturan perundangan itu.

Hal-hal tersebut di atas perlu kiranya mendapat pengaturan yang jelas untuk menghindarkan kesimpang siuran dalam pelaksanaan ketentuan rahasia bank oleh perbankan, para nasabah bank dan para penegak hukum.

IX. Hak Jaminan

Setelah menunggu 36 tahun lamanya sejak berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, maka Undang-Undang Hak Tanggungan yang telah dijanjikan oleh Pasal 57 Undang-Undang tersebut akhirnya telah lahir dengan telah diundangkannya pada tanggal 9 April 1996 Undang-Undang No. 4 Tahun 1996, yaitu "*Undang-Undang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah*" (UUHT). Undang-undang tersebut dimaksudkan sebagai pengganti dari *Hypotheek* sebagaimana diatur dalam buku 2 KUH Perdata sepanjang mengenai tanah dan *Credietverband* yang diatur dalam S. 1908-542 dan S. 1937-190. Namun begitu UUHT itu keluar, begitu dirasakan UUHT itu mengecewakan bagi perbankan dan para ahli hukum jaminan. Dari buku penulis yang berjudul "*Hak Tanggungan: Asas-asas, Ketentuan-ketentuan Pokok dan Masalah-Masalah*

yang dihadapi oleh Perbankan",⁵⁷ dapat diketahui bahwa UUHT itu menimbulkan banyak permasalahan bagi perbankan. Banyak kerancuan dalam penafsirannya dan banyak menimbulkan ketidak pastian dalam pelaksanaannya. Sehingga UUHT dirasakan oleh perbankan tidak memadai untuk melindungi bank sebagai kreditor dalam mengatasi kredit-kredit bank yang bermasalah. Banyak keterangan di dalam Penjelasan UUHT itu yang tidak sejalan dengan pasal-pasal yang dijelaskannya. Sekalipun UUHT menjanjikan bahwa pelaksanaan eksekusi Hak Tanggungan mudah dan pasti, namun dari ketentuan-ketentuan pasal-pasal dan penjelasannya, jaminan mengenai kemudahan dan kepastian mengenai eksekusi Hak Tanggungan itu sangat diragukan. Ketentuan-ketentuan UUHT itu tidak menjamin bahwa pelaksanaan eksekusi Hak Tanggungan tidak akan bernasib sama dengan eksekusi Hipotik.

Masalah yang dihadapi oleh perbankan mengenai Hak Jaminan Fidusia ialah bahwa Hak Jaminan Fidusia tidak memberikan kepastian dan keamanan bagi bank sebagai kreditor. Hal itu disebabkan oleh karena alasan-alasan sebagai berikut:

- (1) Benda-benda yang menjadi obyek Hak Jaminan Fidusia tidak berada dalam penguasaan kreditor, tetapi tetap berada dalam penguasaan debitor. Hal ini menyebabkan mudahnya debitor "menyingkirkan" benda-benda yang telah diikat Fidusia itu.
- (2) Baik benda-benda yang menjadi obyek Hak Jaminan Fidusia maupun Hak Jaminan Fidusia, tidak didaftarkan. Hal ini mengakibatkan bahwa pihak ketiga yang membeli benda-benda tersebut dengan itikad baik, tidak mengetahui tentang adanya hak Fidusia yang melekat di atas benda-benda itu.

Di negeri Belanda sendiri, yang merupakan asal muasal Hak Jaminan Fidusia yang dikenal di Indonesia, telah tidak lagi mengakui eksistensi Hak Jaminan Fidusia (*fiducia* atau *feo*), yang tidak memberikan kepastian dan keamanan itu, sebagai hak jaminan *Nieuw Nederlands Burgerlijk Wetboek*, yang mulai diberlakukan pada 1 Januari 1992, hanya mengenal 2 macam hak jaminan saja, yaitu *Pand* dan *Hypotheek*.⁵⁸

⁵⁷ Baca: Sutan Remy Sjahdeini. *Hak Tanggungan: Asas-asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok dan Masalah-Masalah Yang Dihadapi Oleh Perbankan*. (Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan). Surabaya: Airlangga University Press, 1996.

⁵⁸ P.P.C. Haanappel & Ejan Mackaay. *Nieuw Nederlands Burgerlijk Wetboek. Het Vermogensrecht*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990, hal. 98 et al. (*Titel 9 Rechten van Pand en Hypotheek*)

Menurut hemat saya sudah waktunya apabila kita segera mulai mengatur hak-hak jaminan yang lain selain daripada Hak Tanggungan atas hak tanah.

X. Surat-surat Berharga Perbankan

Selain daripada Cek dan Wesel, dalam UU No. 7/1992 telah muncul jenis-jenis kertas-kertas berharga yang baru, yang tidak dikenal dalam KUH Dagang. Jenis-jenis itu misalnya "Surat Pengakuan Hutang, Kertas Perbendaharaan Negara, Surat Jaminan Pemerintah, Sertipikat Bank Indonesia (SBI), Sertipikat Deposito, Obligasi. Perlu kiranya dikeluarkan pengaturan mengenai apakah jenis-jenis surat berharga itu adalah jenis-jenis surat berharga yang telah diatur di dalam KUH Dagang. Kalau surat-surat berharga itu merupakan salah satu jenis dari surat-surat berharga yang dikenal dalam KUH Dagang, hanya saja nama yang digunakan berbeda, sebaiknya di dalam pengaturan tersebut disebutkan termasuk jenis apa masing-masing surat berharga yang di sebutkan dalam UU No. 7/1992 itu. Misalnya, bahwa yang dimaksudkan dengan "Surat Pengakuan Hutang" adalah Surat Aksep (Surat Sanggup) sebagaimana yang dimaksudkan dalam KUHD. Demikian pula hendaknya ditentukan mengenai bentuk-bentuk hukum dari surat-surat berharga yang lain.

Apakah Sertifikat Deposito mempunyai pengertian yang sama dengan *Certificate of Deposit* (CD) yang dimaksudkan dalam *Uniform Commercial Code* Amerika Serikat (UCC)? Bila benar demikian, apakah ketentuan mengenai hubungan-hubungan hukum diantara para pihak yang terkait dengan kedua bentuk surat berharga itu juga sama? Bila sama, maka jelas Sertipikat Deposito bukan merupakan salah satu jenis surat berharga yang dikenal oleh KUH Dagang.

Menurut Article 3 dari UCC Amerika Serikat, CD merupakan salah satu jenis dari *negotiable instruments* yang disebut *Commercial Paper*. Menurut Article 3 UCC itu CD adalah "*an acknowledgment by a bank of receipt of money with an engagement to repay it*".⁵⁹ Dari definisi CD menurut UCC itu, dapat diketahui bahwa CD tidak dikenal bentuknya oleh KUH Dagang Indonesia. CD bukan merupakan Surat Aksep (Surat Sanggup) yang dikenal dalam KUH Dagang Indonesia.

⁵⁹ The American Law Institute & National Conference of Commissioners on Uniform State Laws. *Uniform Commercial Code*. Ninth Edition. Official Text-1978. West Publishing Company, 1978, hal. 215 et al.

Mengingat belum ada pengaturannya dalam KUH Dagang Indonesia, sudah barang tentu perlu dibuat undang-undangnya demi kepastian hukum.

Di masyarakat Indonesia sudah muncul pula surat berharga baru yang disebut *Commercial Paper* (CP). Namun CP yang dimaksud ini tidak sama dengan pengertian *Commercial Paper* yang dimaksudkan oleh UCC Amerika Serikat. Menurut Article 3 UCC, *Commercial Paper* merupakan nama kumpulan dari negotiable instruments yang dapat berbentuk *Draft*, *Check*, *Certificate of Deposit* dan *Note*.⁶⁰

Bank Indonesia sudah mengeluarkan Surat Keputusan Direksi No. 28/52/KEP/DIR dan Surat Edaran No. 28/49/UPG, masing-masing tertanggal 11 Agustus 1995 mengenai CP tersebut. Di dalam Surat Keputusan dan Surat Edaran tersebut CP disebut dengan istilah *Surat Berharga Komersial*. Surat Keputusan dan Surat Edaran tersebut merupakan produk peraturan perundang-undangan dari Bank Indonesia yang patut dipuji, karena dalam peraturan itu ditegaskan secara eksplisit bahwa bentuk hukum CP itu adalah suatu *Surat Sanggup*. Dengan demikian, apabila terjadi sengketa diantara para pihak yang terkait dengan transaksi CP tersebut, maka ketentuan-ketentuan dari suatu Surat Sanggup yang diatur dalam KUH Dagang yang harus diterapkan untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Dengan adanya Surat Keputusan Direksi BI tersebut, maka telah ada kepastian hukum bagi masyarakat mengenai ketentuan-ketentuan yang mengatur hubungan-hubungan hukum para pihak yang terkait dengan transaksi CP yang diperdagangkan melalui perbankan. Sebaiknya bagi surat-surat berharga perbankan yang lain dapat pula dikeluarkan pengaturannya seperti halnya CP itu.

XI. Pasal 6 Huruf k UU No. 7/1992

Menurut Pasal 6 huruf k UU No. 7/1992, bank umum dapat membeli melalui pelelangan agunan baik semua maupun sebagian dalam hal debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya. Bagi perbankan, ketentuan ini belum merupakan ketentuan yang dapat diterapkan (belum *applicable*). Ada beberapa hal yang masih perlu diatur lebih lanjut. Hal-hal tersebut antara lain:

1. Apabila bank menjadi pemenang lelang, sehingga dengan demikian menjadi pembeli dari agunan itu, apakah harus dilakukan balik nama

⁶⁰ *Loc. cit.*

menjadi atas nama bank sehubungan dengan pemindahan kepemilikan agunan tersebut?.

2. Berapa lama batas waktu pengertian "secepatnya" dalam hal bank harus mencairkan (menjual kembali) agunan tersebut?
3. Dalam hal bank yang bersangkutan adalah bank Pemerintah, apakah untuk bank melakukan penjualan kembali agunan yang telah menjadi milik bank itu harus minta izin atau persetujuan dari Menteri Keuangan terlebih dahulu, mengingat agunan itu sudah menjadi kekayaan negara?
4. Berapa minimum harga apabila bank akan menjual kembali agunan itu? Bagaimana kalau ternyata bank tidak berhasil menjual kembali dengan harga minimal sama dengan harga pembeliannya?

Sehubungan dengan pertanyaan-pertanyaan tersebut, maka diperlukan adanya Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 6 huruf k UU No. 7/1992 tersebut. Inisiatif untuk menyusun rancangan Peraturan Pemerintah itu memang telah diambil oleh Bank Indonesia dan sudah beberapa lamanya dibahas oleh suatu tim yang terdiri dari pejabat-pejabat dari instansi-instansi yang terkait.

XII. Penyeragaman Perjanjian-perjanjian Baku Perbankan

Pada dewasa ini kecenderungan makin memperlihatkan bahwa banyak perjanjian didalam transaksi bisnis, termasuk transaksi perbankan, yang terjadi bukan melalui proses negosiasi yang seimbang diantara para pihak. Tetapi perjanjian itu terjadi dengan cara dipihak yang satu telah menyiapkan syarat-syarat baku pada suatu formulir perjanjian yang sudah dicetak dan kemudian disodorkan kepada pihak lainnya untuk disetujui dengan hampir tidak memberikan kebebasan sama sekali kepada pihak lainnya untuk melakukan negosiasi atas syarat-syarat yang disodorkan itu. Perjanjian yang demikian inilah yang dinamakan "perjanjian baku" atau "perjanjian standar".

Menurut hemat saya, yang dimaksud dengan perjanjian baku, bukanlah oleh karena formulir yang digunakan yang baku, tetapi klausul-klausulnya yang baku. Dengan kata lain, perjanjian baku ialah perjanjian yang hampir seluruh klausul-klausulnya sudah dibakukan oleh pemakainya (dalam hal transaksi perbankan adalah bank yang bersangkutan) dan pihak yang lain (dalam hal transaksi perbankan ialah nasabah dari bank tersebut) pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan. Dengan kata lain, yang dibakukan bukan formulir perjanjian tersebut, tetapi klausul-klausulnya.

Oleh karena itu suatu perjanjian yang dibuat dengan akta notaris, bila dibuat oleh notaris dengan klausul-klausul yang hanya mengambil alih saja klausul-klausul yang telah dibakukan oleh suatu bank, sedangkan pihak yang lain tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan atas klausul-klausul itu, maka perjanjian yang dibuat dengan akta notaris itu adalah juga perjanjian baku.⁶¹

Di industri perbankan, perjanjian baku yang banyak digunakan antara lain ialah perjanjian kredit, syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan umum hubungan rekening koran, garansi bank, *letter of credit*. Bukanlah maksud saya pada kesempatan ini untuk membahas mengenai polemik diantara ahli hukum mengenai keabsahan dari berlakunya perjanjian baku. Bagaimanapun juga eksistensi perjanjian baku memang sudah ada karena sangat dibutuhkan di dalam dunia bisnis dan pada kenyataannya telah makin meluas penggunaannya.

Yang saya risaukan sehubungan dengan perjanjian-perjanjian baku perbankan ialah sering dimuatnya dalam perjanjian-perjanjian baku itu klausul-klausul yang *onredelijk bezwarend* (istilah yang dipakai oleh *Nieuw Nederlands Burgerlijk Wetboek*) atau yang *unreasonably onerous*.⁶² Klausul-klausul ini merupakan klausul-klausul yang secara tidak wajar sangat memberatkan bagi pihak nasabah. Termasuk jenis yang disebut klausul-klausul *unreasonably onerous* ialah *exemption clause* atau klausul eksepsi, yaitu klausul yang bertujuan untuk membebaskan atau membatasi tanggungjawab bank terhadap gugatan nasabah dalam hal bank tidak atau tidak dengan semestinya melaksanakan kewajibannya yang ditentukan dalam perjanjian tersebut.⁶³

Dari penelitian yang pernah saya lakukan⁶⁴ terhadap perjanjian-perjanjian kredit dari 24 buah bank yang mewakili bank-bank pemerintah, bank-bank swasta nasional, bank-bank swasta asing, bank-bank campuran dan bank-bank pembangunan daerah, membuktikan hal yang demikian itu.⁶⁵ Diantara klausul-klausul yang secara tidak wajar sangat

⁶¹ Baca: Sutan Remy Sjahdeini. *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia*. Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993, hal. 66.

⁶² P.P.C. Haanappel & Ejan Mackaay. *Op. cit.*, hal. 333 et al. (*Titel 5 Overeenkomsten in het Algemeen*)

⁶³ *Ibid.*, hal. 72-75

⁶⁴ Dalam rangka penulisan disertasi

⁶⁵ Sutan Remy Sjahdeini, 1993, *Op. cit.*, hal. 176 et al.

memberatkan bagi nasabah di dalam perjanjian-perjanjian kredit tersebut, antara lain ialah:

1. Kewenangan bank untuk sewaktu-waktu tanpa alasan apapun dan tanpa pemberitahuan sebelumnya kepada nasabah, secara sepihak menghentikan izin tarik atas kredit yang telah diperjanjikan
2. Bank berwenang secara sepihak menentukan harga jual dari barang agunan yang dieksekusi karena kredit dari nasabah mengalami masalah.
3. Kewajiban nasabah debitor untuk tunduk kepada segala petunjuk dan peraturan bank yang telah ada dan yang baru akan ditetapkan kemudian oleh bank.
4. Keharusan nasabah debitor untuk tunduk kepada syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan umum hubungan rekening koran dari bank yang bersangkutan tanpa sebelumnya nasabah debitor diberi kesempatan untuk mengetahui dan memahami syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan umum hubungan rekening koran tersebut.
5. Pencantuman klausul eksemisi yang membebaskan bank dari tuntutan ganti kerugian oleh nasabah debitor atas terjadinya kerugian yang diderita olehnya sebagai akibat tindakan bank.
6. Pencantuman klausul eksemisi mengenai tidak adanya hak nasabah debitor untuk dapat menyatakan keberatan atas pembebanan bank terhadap rekeningnya sehubungan dengan biaya-biaya yang timbul dalam rangka pelaksanaan perjanjian kredit.

Dari beberapa putusan pengadilan, baik pengadilan-pengadilan di luar negeri maupun akhir-akhir ini juga oleh pengadilan-pengadilan Indonesia, ternyata klausul-klausul itu oleh pengadilan dinyatakan tidak mengikat oleh karena klausul itu dianggap bertentangan dengan asas itikad baik, atau dengan asas kepatutan, atau dengan asas keadilan. Bahkan bank dianggap telah melakukan "perbuatan melawan hukum" atau dinyatakan telah "menyalahgunakan keadaan" (*misbruik van omstandigheden*). Yang dimaksudkan dengan "menyalahgunakan keadaan" ialah tindakan dari salah satu pihak yang *bargaining power*-nya lebih kuat memaksakan kehendaknya kepada pihak lainnya yang berada dalam keadaan yang tidak berdaya, sehingga karena keadaannya itu terpaksa menerima syarat-syarat yang diajukan oleh pihak yang *bargaining power*-nya lebih kuat itu. Sebagai contoh dari keadaan tidak berdaya itu misalnya, adalah keadaan nasabah yang sangat membutuhkan kredit yang diajukan kepada bank. Karena keadaan nasabah yang sangat membutuhkan itu, maka nasabah terpaksa bersedia untuk menerima syarat apapun yang

diajukan oleh bank karena khawatir bila tidak demikian, maka kredit yang sangat dibutuhkannya itu akan tidak diberikan oleh bank.

Apabila suatu perjanjian oleh pengadilan dinilai telah dibuat dengan berdasarkan "penyalahgunaan keadaan", maka perjanjian itu dapat dinyatakan tidak sah karena telah dibuat tidak berdasarkan kesepakatan murni yang merupakan salah satu unsur bagi sahnya suatu perjanjian. Akibatnya, perjanjian itu dapat dinyatakan oleh hakim batal demi hukum atau dibatalkan.

Untuk berbagai formulir perjanjian yang digunakan oleh industri perbankan Indonesia, ternyata masing-masing bank menggunakan formulir yang dibuatnya sendiri. Ada perjanjian-perjanjian kredit yang terdiri dari demikian banyak pasal karena terlalu rinci, tetapi ada pula yang sangat sederhana. Yang sangat rinci itu pada umumnya dibuat sedemikian rupa sehingga lebih banyak kepentingan bank yang telah mendapat perhatian, sedangkan kepentingan nasabah debitor kurang mendapat perlindungan. Dalam hal yang demikian itu, perjanjian itu pada umumnya banyak mengandung klausul-klausul yang *onredelijk bezwarend* atau *unreasonably onerous*. Sedangkan yang dibuat secara sederhana, ada yang dibuat sedemikian rupa sehingga apabila kredit mengalami kemacetan, kepentingan bank kurang terlindungi.

Menurut hemat saya, sudah waktunya sekarang ini dilakukan penyeragaman oleh Bank Indonesia atas perjanjian-perjanjian baku yang digunakan bagi transaksi-transaksi perbankan. Dalam melakukan upaya penyeragaman atas perjanjian-perjanjian baku tersebut, kiranya perlu diperhatikan tidak hanya kepentingan bank saja, tetapi juga kepentingan nasabah. Dalam upaya melakukan upaya penyeragaman tersebut, alangkah baiknya apabila Bank Indonesia dapat menyertakan HIMBARA (Himpunan Bank-bank Negara) dan PERBANAS (Persatuan Bank-bank Nasional), yang tergabung dalam Federasi Perbankan Indonesia, dan menyertakan pula Lembaga Konsumen Indonesia untuk dapat mewakili kepentingan nasabah. Perlunya dalam membuat perjanjian-perjanjian baku yang seragam itu dihindarkan betul dicantumkan klausul-klausul yang secara tidak wajar sangat memberatkan bagi nasabah, adalah justru untuk kepentingan bank sendiri. Yaitu demi terhindar dari dinyatakan perjanjian itu sebagai perjanjian yang tidak sah oleh pengadilan, yang lebih jauh dapat dinyatakan batal demi hukum atau dibatalkan. Bila hal itu terjadi dengan perjanjian kredit, maka sulit bagi bank untuk dapat menagih kredit yang sudah digunakan oleh nasabah dan telah menjadi macet, karena dasar hukum pemberiannya (yaitu perjanjian kredit yang bersangkutan) dinyatakan tidak ada dengan pernyataan pembatalan oleh hakim itu.

XIII. Bank dan Lingkungan Hidup

Menurut UU No. 4 Tahun 1982 tentang "Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup", tiap orang dan setiap badan hukum bukan saja mempunyai hak tetapi juga mempunyai kewajiban untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup. Dengan demikian UU ini memerintahkan agar setiap orang dan setiap badan hukum mempunyai kepedulian terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Artinya, setiap orang dan setiap badan hukum dengan caranya masing-masing dan dalam batas-batas kemampuannya wajib mencegah dan mengatasi pencemaran dan pengrusakan lingkungan hidup. Dengan demikian, bank tidak terlepas dari kewajiban tersebut.

Menurut hemat saya, kewajiban yang ditentukan oleh UU No. 4/1982 itu bukan saja merupakan kewajiban hukum (karena memang telah ditentukan hal itu sebagai kewajiban oleh UU tersebut), tetapi juga merupakan kewajiban moral dari setiap orang dan setiap badan hukum. Merupakan kewajiban moral, oleh karena kita mempunyai tanggung jawab terhadap sesama sebagai anggota masyarakat yang beradab, dan oleh karena kita harus bertanggung jawab untuk mewariskan tanah air kita ini kepada generasi yang akan datang dalam keadaan lingkungan hidupnya terpelihara dengan sebaik-baiknya.

Bank secara tidak langsung dapat ikut merusak dan mencemari lingkungan hidup melalui pemberian-pemberian kreditnya bagi proyek-proyek yang berpotensi merusak dan mencemari lingkungan hidup.

Menyadari bahwa bank dapat secara tidak langsung ikut merusak dan mencemari lingkungan hidup atau dapat berpartisipasi dalam upaya mencegah kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup, maka Bank Indonesia dengan Surat Edaran Bank Indonesia No. 21/9/UKU tanggal 25 Maret 1989 perihal "Kredit Investasi dan Penyertaan Modal" telah mewajibkan agar bank melakukan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) pada penilaian pemberian kreditnya. Pelaksanaan dari Surat Edaran itu telah dipatuhi oleh bank-bank.⁶⁶

⁶⁶ Tidak tersedia data mengenai sampai sejauh mana setiap bank telah melakukan AMDAL pada setiap pemberian kreditnya. Berapa bank yang telah mematuhi SEBI tersebut secara penuh, berapa yang masih belum tertib memenuhinya. Tidak dapat saya ketahui apakah Bank Indonesia telah memberikan perhatian yang intensif mengenai aspek ini pada waktu para auditor Bank Indonesia melakukan pemeriksaan setempat pada bank-bank yang diperiksa. Mengingat pengalaman saya di PT. Bank Negara Indonesia (PERSERO) Tbk. dan mengingat masalah ini tidak pernah mencuat kepermukaan sebagai hal yang menurut Bank Indonesia tidak mendapat perhatian bank-bank, maka saya beranggapan bahwa SEBI itu telah dipatuhi dengan baik oleh bank-bank.

Kewajiban hukum dan kewajiban moral setiap bank di Indonesia untuk ikut mengelola lingkungan hidup, sekalipun secara tidak langsung, seyogianya tidak terbatas hanya kepada melakukan analisis lingkungan hidup atas permohonan kredit calon nasabah debitor saja, tetapi kiranya dapat berlanjut terus sampai kredit yang telah diberikan telah dilunasi oleh nasabah. Bank Indonesia belum mewajibkan bank-bank untuk melakukan hal yang demikian itu selain daripada hanya untuk melakukan analisis lingkungan hidup dalam rangka mempertimbangkan permohonan kredit dari calon nasabah debitor. Jadi baru sebatas pada tahap sebelum kredit diberikan. Setelah kredit diputuskan pemberiannya oleh bank dan selama kredit itu digunakan oleh nasabah, belum diatur oleh Bank Indonesia.

Menurut hemat saya, selain daripada melakukan analisis mengenai dampak lingkungan pada setiap mempertimbangkan pemberian kredit, bank juga dapat ikut berpartisipasi dalam upaya pengelolaan lingkungan hidup. Bank dapat melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Mencantumkan klausul-klausul lingkungan hidup di dalam perjanjian kredit. Pandangan yang demikian ini terdapat pula di Amerika Serikat sehubungan dengan belakunya peraturan perundangan yang mengatur mengenai pengelolaan lingkungan hidup. Dengan berlakunya undang-undang yang mengatur mengenai lingkungan hidup, yaitu CERCLA yang diundangkan pada 1980 dan SARA yang diundangkan pada 1986,⁶⁷ maka kebijakan perkreditan (*lending policy*) di Amerika Serikat telah meninggalkan pendekatan tradisional yang selama ini telah ditempuh. Analisis mengenai dampak lingkungan dalam analisis pemberian kredit dan yang menyangkut dimuatnya klausul-klausul lingkungan hidup dalam perjanjian kredit merupakan hal yang penting

⁶⁷ Ada dua undang-undang negara federal yang paling penting di Amerika Serikat yang menyangkut lingkungan hidup, yaitu *Superfund Law* yang secara teknis dikenal sebagai *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*, (CERCLA) yang diundangkan pada tahun 1980 dan *Superfund Amendments and Reauthorization Act*. (SARA) yang diundangkan pada tahun 1986 sebagai amandemen dari CERCLA. Baca Sutan Remy Sjahdeini, 1993 *Op. cit.* hal. 244. Baca juga George A. Nation III. *Op. cit.*, hal. 346; Joel R. Burcat. *Environmental Liability of Creditors; Open Season on Banks, Creditors, and Other Deep Pockets*, dimuat dalam: *The Banking Law Journal*, Vol. 103, No. 6, November-December 1986, hal. 511 et seq.; Charles E. Davidson. *Op. cit.*, hal. 109 et seq.; Lawrence J. Gebhardt. *The Environmental Inspection Easement: An Essential Commercial Loan Document*, dimuat dalam: *The Banking Law Journal* Vol. 107, No. 4, July-August 1990, hal. 317; David R. Berz and Peter M. Gillon, *Lender Liability Under Cercla: In Search of a New Deep Pocket*, dimuat dalam: *The Banking Law Journal* Vol. 108 No. 1, January-February 1991, hal. 4 et seq.

dalam kebijakan perkreditan itu.⁶⁸ Nation III menyebut klausul-klausul dalam perjanjian kredit yang menyangkut pengelolaan lingkungan hidup itu sebagai *environmental provisions*.⁶⁹

2. Memastikan bahwa nasabah debitor telah memiliki izin-izin yang diperlukan dari instansi yang berwenang yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
3. Bank-bank dari waktu ke waktu melakukan pemantauan selama pembangunan proyek yang dibiayai dengan kredit bank itu, untuk memastikan apakah sarana-sarana yang diperlukan oleh proyek dalam rangka mencegah perusakan dan pencemaran lingkungan hidup telah dibangun sebagaimana mestinya. Pelanggaran mengenai hal itu kiranya dapat dikategorikan sebagai *event of default* dari perjanjian kredit, yang dengan demikian memberikan hak kepada bank untuk menghentikan penarikan lebih lanjut oleh nasabah dan atas kreditnya itu seketika itu pula menagih nasabah untuk melunasi kredit itu.
4. Bank-bank dari waktu ke waktu setelah proyek selesai dibangun dan beroperasi, memantau apakah nasabah debitor tidak melakukan perusakan atau pencemaran lingkungan hidup disekitar proyek itu berdiri, dengan memastikan bahwa proyek nasabah debitor tidak membuang atau menyimpan zat-zat berbahaya disekitar proyek.

Agar supaya hal-hal yang disebutkan pada angka 1 s/d 4 tersebut di atas pasti dilakukan oleh setiap bank, seyogianya apabila Bank Indonesia mewajibkan hal yang demikian itu bagi setiap bank. Di samping itu pula, agar supaya klausul-klausul lingkungan hidup (*environmental provisions*) tersebut terformulasi secara baik dari segi hukum dan isinya memadai dilihat dari tujuan dimuatnya klausul-klausul itu, akan menjadi baik sekali apabila Bank Indonesia dapat memberikan redaksi yang seragam bagi bank-bank. Hal ini dapat dilakukan sekaligus dalam rangka upaya menyeragamkan perjanjian-perjanjian baku bagi perbankan, sebagaimana telah saya kemukakan di atas.

⁶⁸ Charles E. Davidson. *Environmental Consideration in Loan Documentation*. Dimuat dalam: *The Banking Law Journal*. Vol. 108, No. 4, July-August 1989.

⁶⁹ George A. Nation III. *Minimizing Risk of Loss from Environmental Laws*. Dimuat dalam: *The Banking Law Journal*. Vol. 108, No. 4, July-August 1989. hal. 377.

XIV. Kewajiban Bank Memberikan Informasi dan Advis Kepada Nasabah

Hubungan antara bank dan nasabah sebagai suatu hubungan kepercayaan (*fiduciary relationship*) belum dipahami betul oleh masyarakat Indonesia. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Symons Jr. bahwa hubungan antara bank dan nasabah bukanlah hanya sekedar hubungan debitor-kreditor semata, tetapi lebih dari itu. Dilihat dari transaksi kredit dan penyimpanan dana, adalah memang merupakan hubungan debitor-kreditor. Namun mengingat status bank yang unik di dalam masyarakat kita, dimana bank adalah *a place of special safety and probity*, maka hubungan tersebut adalah suatu *fiduciary*.⁷⁰ Menurut Symon, Jr. dengan menyebut hubungan bank dan nasabah adalah hanya sekedar sebagai hubungan debitor-kreditor, hanya memberikan sugesti tentang penetapan kewajiban yang sangat sempit. Hubungan bank dan nasabah tidak semata-mata hanya hubungan debitor-kreditor saja, tetapi juga adalah suatu *fiduciary relationship*.⁷¹

Ogilvie, dalam bukunya *Canadian Banking Law*, berpendapat serupa dengan Symons, Jr. *Fiduciary relationship* itu menimbulkan *fiduciary obligations*. Unsur-unsur kunci dari formulasi dari kewajiban yang disebut *fiduciary obligations*, sebagaimana telah disetujui oleh pengadilan-pengadilan Canada, adalah *trust* (kepercayaan), *reliance* (pengandalan), dan *resulting loss* (kerugian). Sehingga Ogilvie mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan suatu *fiduciary relationship* adalah suatu hubungan dimana pihak yang satu meletakkan kepercayaan (*confidance or trust*) kepada yang lain sedemikian rupa sehingga pihak yang satu mengandalkan tindakan dan advis (nasehat) pihak yang lain dan dalam melakukan hal yang demikian itu pihak yang bersangkutan berkemungkinan menderita kerugian.⁷² Sebagai contoh dari *fiduciary obligation* dari bank adalah kewajiban bank kepada nasabah untuk memberikan advis keuangan atau investasi (*giving financial or investment advice*). Bahkan pengadilan-pengadilan Canada berpendirian sangat jauh, yaitu bahwa bank juga bertugas memberikan advis kepada nasabah, meskipun undang-undang

⁷⁰ Edward L. Symons, Jr & James J. White. *Banking Law, Teaching Materials*, Second Edition, St, Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1984, hal. 285

⁷¹ *Ibid.* hal. 232-233

⁷² MH Ogilvie. *Canadian Banking Law*. Toronto: Tomson Profesional Publishing Canada, 1991, hal. 457.

perbankan melarang pemberian advis oleh bank-bank untuk masalah-masalah tertentu, misalnya mengenai *portfolio management*.⁷³

Atas penelitian yang dilakukan oleh Alvin C. Herrell terhadap putusan-putusan pengadilan di Amerika Serikat, juga pengadilan-pengadilan di Amerika Serikat berpendapat bahwa hubungan antara bank dan nasabah merupakan *fiduciary relationship* karena status bank yang istimewa di dalam masyarakat sebagai lembaga yang jasa-jasanya berpengaruh besar terhadap kesejahteraan masyarakat.⁷⁴

Marlene L. Thierbach dengan mengulas putusan *Barret v. Bank of America* (1986) dari pengadilan di Amerika Serikat mengemukakan bahwa suatu *fiduciary relationship* timbul diantara pemberi pinjaman dan (para) penerima pinjaman dan (para) penjamin manakala ada suatu *relationship of confidence of trust*.⁷⁵

Undang-Undang No. 7/1992 tentang Perbankan juga telah melihat hubungan antara bank dan nasabah sebagai suatu *fiduciary relationship*. Menurut hemat saya, ada tiga hal paling sedikit yang memberikan indikasi bahwa Undang-Undang No. 7/1992 melihat hubungan antara bank dan nasabah sebagai suatu *fiduciary relationship*. Ketiga hal itu ialah:

1. Penjelasan Pasal 29 yang antara lain mengemukakan bahwa "... bank terutama bekerja dengan dana dari masyarakat yang disimpan pada bank atas dasar kepercayaan..."
2. Pasal 29 ayat 5 yang menentukan bahwa "Untuk kepentingan nasabah, bank menyediakan informasi mengenai kemungkinan timbulnya resiko kerugian bagi transaksi nasabah yang dilakukan melalui bank".
3. Penjelasan Pasal 40 ayat 1 yang antara lain mengemukakan bahwa "Kerahasiaan ini diperlukan untuk kepentingan bank sendiri yang memerlukan kepercayaan masyarakat yang menyimpan uangnya di bank. Masyarakat hanya akan mempercayakan uangnya pada bank atau memanfaatkan jasa bank apabila dari bank ada jaminan bahwa pengetahuan bank tentang simpanan dan keadaan keuangan nasabah tidak akan disalah gunakan"

Dari ketentuan Pasal 29 ayat 5 UU No. 7/1992, dapat disimpulkan bahwa penyediaan informasi oleh bank kepada nasabah tersebut bukan hanya sekedar suatu jasa yang opsional sifatnya, tetapi merupakan suatu kewajiban bank yang harus dilaksanakan tanpa imbalan dari nasabah.

Dalam pengertian informasi, menurut hemat saya, termasuk pemberian advis. Kewajiban pemberian informasi dan advis itu timbul pada bank apabila transaksi nasabah yang dilakukan melalui bank itu mengandung resiko kerugian yang besar bagi nasabah.

Didalam praktik, memang nasabah selalu percaya bahwa apa yang dikemukakan oleh pejabat bank (informasi dan advis yang diberikan oleh bank) sebagai terpercaya kebenarannya dan boleh diandalkan. Di dalam praktik, nasabah bukan saja sebatas meminta informasi, tetapi yang lebih sering malahan meminta advis dari bank mengenai urusan-urusan keuangannya. Bahkan tidak jarang juga meminta advis mengenai bisnisnya. Tetapi memang masyarakat Indonesia masih belum mempunyai pemahaman bahwa justru bank berkewajiban tanpa diminta untuk memberikan informasi dan advis atas transaksi yang dilakukan melalui bank dalam hal transaksi itu mengandung resiko kerugian yang tinggi bagi nasabah.

Menurut hemat saya, perlu dilakukan upaya untuk mendidik masyarakat, juga pada akhirnya mendidik pihak pengadilan, bahwa hubungan antara bank dan nasabah bukan sekedar hubungan kontraktual biasa antara debitor-kreditor, tetapi juga merupakan hubungan kepercayaan (*fiduciary relationship*), yang di dalam hubungan itu terkandung kewajiban hukum bagi bank untuk memberikan informasi dan advis kepada nasabah dalam hal ada kemungkinan terjadinya kerugian yang besar bagi nasabah sehubungan dengan transaksi yang dilakukan melalui bank tersebut.

Oleh karena kewajiban bank untuk menyediakan informasi dan advis, yaitu sebagai realisasi dari adanya *fiduciary obligation* pada pihak bank terhadap nasabah telah memperoleh kekuatan berdasarkan hukum normatif tertulis, yaitu Pasal 29 ayat 5 UU No. 7/1992, maka kewajiban itu telah menjadi kewajiban hukum (*legal obligation*) bagi bank. Karena itu, nasabah yang mengalami kerugian dapat menggugat bank berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata tentang Perbuatan Melawan Hukum.

Agar supaya kewajiban bank yang demikian itu tidak ditafsirkan terlalu luas dan tidak menentu, sehingga dapat membahayakan kedudukan bank, kiranya Bank Indonesia perlu mengeluarkan penjabaran dan batas-batasnya.

⁷³ M.H. Ogilvie. *Op. cit.*, hal. 433.

⁷⁴ Sutan Remy Sjahdeini. *Op.cit.* hal 164-165.

⁷⁵ Sutan Remy Sjahdeini, *Op cit*, hal. 166.

Bapak-bapak dan Ibu-ibu yang saya hormati,

XV. Kontribusi Perguruan Tinggi dan Perbankan Kepada Reformasi Peraturan Perbankan

Beberapa masalah hukum yang menyangkut perbankan yang telah saya kemukakan di atas hanyalah sekedar beberapa masalah saya dari sekian banyak masalah, yang apabila digali terus dan ditambahkan kedalam daftar masalah-masalah hukum yang menyangkut perbankan akan dapat menghasilkan daftar yang panjang.

Bila saya kemukakan bahwa Bank Indonesia sangat didambakan untuk tidak mengenal lelah terus menerus berupaya mengusahakan reformasi peraturan perundangan perbankan sebagaimana yang telah dilakukan oleh Bank Indonesia selama ini, sudah barang tentu Bank Indonesia tidak diharap melaksanakannya sendirian. Bank Indonesia haruslah dibantu oleh semua pihak yang terkait dan berkepentingan dengan reformasi peraturan perundangan perbankan itu, termasuk perguruan tinggi dan perbankan.

Sebagai guru besar dalam Ilmu Hukum Perbankan dan sekaligus sebagai seorang bankir, saya bergembira sekali bahwa di beberapa Fakultas Hukum, termasuk di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, telah diajarkan suatu mata kuliah baru yang disebut Hukum Perbankan. Dengan diajarkannya Hukum Perbankan sebagai mata kuliah tersendiri, maka pihak perguruan tinggi dapat lebih mendalam sentuhannya dengan dunia perbankan, dan akan menyadari perlunya dilakukan reformasi peraturan perundangan yang menyangkut perbankan. Dalam rangka reformasi peraturan perundangan perbankan, kiranya perguruan tinggi dapat memberikan kontribusi yang sangat berarti dalam penyusunan rancangan perundangan yang dimaksud, baik berupa Rancangan Undang-Undang maupun Rancangan Peraturan Pemerintah. Kontribusi yang dapat diberikan oleh perguruan tinggi antara lain melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Memberikan saran mengenai peraturan perundangan yang perlu dibuat, diperbarui atau diperbaiki.
2. Memberikan pendapat mengenai isi rancangan peraturan perundangan yang dimaksud.
3. Melakukan penelitian atas materi rancangan peraturan perundangan yang dimaksud.
4. Bersama-sama dengan perbankan sebagai penyandang dana, menyelenggarakan seminar-seminar dan lokakarya-lokakarya yang

menyangkut materi yang diperlukan untuk penyusunan rancangan peraturan perundangan yang dimaksud.

Dana yang diperlukan untuk keperluan membiayai reformasi peraturan perbankan Indonesia, cukup besar. Oleh karena bank-bank mempunyai kepentingan yang besar terhadap reformasi peraturan perbankan tersebut, maka seyogianya bank-bank ikut memikul penyediaan dana yang diperlukan itu, di samping menyumbangkan pemikiran-pemikiran. Sebaiknya apabila Bank Indonesia mengeluarkan ketentuan yang mewajibkan kepada setiap bank untuk menyediakan dana untuk keperluan tersebut, yang ditentukan jumlah minimumnya, yaitu seperti halnya ketentuan mengenai penyediaan dana untuk keperluan pelatihan dan pendidikan sumber daya manusia perbankan Indonesia.

Demikianlah pokok-pokok pikiran saya mengenai masalah-masalah tersebut di atas.

Hadirin yang terhormat,

Berdiri di podium ini, untuk menyampaikan orasi penerimaan jabatan guru besar dihadapan sidang yang sangat terhormat ini, sungguh sangat mengharukan bagi saya. Terasa seperti mimpi, karena rasanya baru beberapa waktu yang lalu saya menghadiri kuliah-kuliah di Fakultas Hukum, duduk di bangku kuliah memandang dan mendengarkan dosen-dosen dan guru besar-guru besar yang sedang memberikan kuliah. Sejak dahulu saya selalu merasa kagum kepada siapapun yang namanya guru besar, atau yang dahulu disebut "maha guru". Sekalipun saya sangat merasa kagum kepada yang namanya guru besar atau Profesor, tetapi karena saya pada akhirnya setelah menyelesaikan kuliah telah menempuh jalur karier sebagai pegawai bank, maka obsesi saya adalah bahwa mudah-mudahan saja saya dapat mengakhiri tugas saya paling sedikit sebagai seorang direktur muda. Syukur Alhamdulillah apabila dapat menjadi seorang direktur dari Bank Negara Indonesia tempat saya mengabdikan sejak tahun 1963 sampai sekarang ini. Oleh karena itu, tidak pernah terbayang oleh saya bahwa akhirnya saya menjadi seorang guru besar, yang penerimaan jabatannya dilakukan dalam upacara pada hari ini. Sungguh sangat pemurah, pengasih dan penyayang Allah swt kepada saya. Oleh karena itu ketika berita mengenai telah keluarnya keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan saya terima sewaktu saya masih berada di Tokyo dalam rangka *road-show* sehubungan dengan IPO Bank BNI, maka saya telah menyampaikan terima kasih saya kepada Allah swt dengan bersujud syukur. Sekalipun Allah yang menentukan garis hidup saya sehingga saya akhirnya menjadi seorang guru besar di samping

sebagai direktur suatu bank Pemerintah, namun ukiran garis hidup saya itu tidak terlepas dari banyak sekali jasa-jasa manusia yang telah mendorong dan membantu saya. Kepada beliau-beliau itu pulalah seyogianya saya harus pula berterima kasih, yang ingin saya sampaikan pada kesempatan yang baik ini.

Pertama-tama, perkenankan saya menyampaikan terimakasih saya kepada Rektor Universitas Airlangga, **Prof. dr. H. Bambang Rahino Setokoesoemo** dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Sdr. **Ismet Baswedan, SH**, serta segenap Anggota Senat Universitas Airlangga dan Senat Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah menyetujui dan kemudian mengusulkan pengangkatan saya sebagai guru besar pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Secara khusus perkenankanlah saya menyampaikan pula terima kasih kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang terdahulu, yaitu **Dr. Frans Limahelu**, yang telah merekrut saya sebagai tenaga pengajar di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, sehingga dengan demikian memberikan kesempatan kepada saya untuk kembali ke almamater saya.

Kedua, terima kasih saya sampaikan kepada **Prof. Mr. Roeslan Saleh, Prof. Dr. Rudy Prasetya** dan **Prof. Dr. Erman Rajagukguk**, yang di bawah ketiga beliau itulah saya telah memperoleh bimbingan dalam menyelesaikan program doktor dalam Ilmu Hukum pada Universitas Indonesia.

Khususnya kepada **Prof. Mr. Roeslan Saleh**, saya ingin berterima kasih sehubungan dengan dorongan beliau agar saya meneruskan karier saya sebagai seorang ilmuwan dengan menjadi guru besar pada salah satu perguruan tinggi. Tanpa saya ketahui semula, rupanya beliau mengemban pesan dari ayahanda saya almarhum, yaitu **dr. Ahmad Djohar** seorang dokter spesialis paru-paru di Malang, yang sebelum beliau meninggal sempat memesan kepada **Prof. Mr. Roeslan Saleh** untuk membimbing saya menjadi seorang guru besar. Rahasia ini baru terakhir diungkapkan oleh **Prof. Mr. Roeslan Saleh**, yaitu setelah saya selesai menyelesaikan program doktor. Ketika masalah ini saya tanyakan kepada ibunda saya, yang pada kesempatan ini juga hadir di tengah-tengah kita, ternyata harapan yang sama memang pernah diutarakan kepada ibunda saya itu, agar saya atau salah satu dari putra-putri beliau dapat menjadi guru besar. Yang menjadi latar belakang yang berada di balik harapan itu, yaitu oleh karena ayahanda pernah diminta oleh **Prof. dr. Zaman**, sewaktu beliau menjadi Dekan Fakultas Kedokteran Universitas Airlangga, untuk menjadi guru besar Fakultas Kedokteran Universitas Airlangga. Namun oleh karena permintaan agar ayahanda almarhum beserta keluarga pindah dari Malang ke Surabaya yang berat sekali bagi

beliau untuk memenuhinya karena anak-anak beliau masih kecil waktu itu, maka permintaan itu dengan sangat berat hati telah ditolak. Berkenaan dengan itulah, maka sebagai pengganti beliau, ayahanda almarhum telah berharap agar salah satu putra atau putri beliau menjadi guru besar.

Menjadi terkenanglah saya kepada almarhum ayahanda, yang telah meninggal pada bulan Desember 1983 di Malang. Sayang sekali Allah swt tidak mengizinkan beliau dapat hadir bersama-sama dengan ibunda menyaksikan putranya yang dahulu nakal dan sering menyusahkan beliau telah dapat memenuhi harapan beliau. Bahkan tidak sempat pula beliau menghadiri ujian terbuka di hadapan Senat Universitas Indonesia di bulan Januari 1993 yang lalu dalam rangka saya meraih gelar doktor. Besar hutang budi saya kepada almarhum dan kepada Ibunda saya. Kedua beliau itulah yang telah membentuk watak saya dan membantu keberhasilan saya. Saya ketahui dengan sesungguhnya bahwa Ibunda saya tidak pernah lupa dan tidak pernah berhenti memberikan do'a dan restu bagi kesehatan, keberhasilan dan kebahagiaan saya sekeluarga. Oleh karena itu perkenankanlah saya berterima kasih dan mempersembahkan keberhasilan ini kepada beliau berdua. "Ayah dan ibu, perkenankanlah putramu ini mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga dan mempersembahkan gelar guru besar ini kepada ayah dan ibu berdua"

Tidaklah mungkin pula keberhasilan karier saya selama ini, baik dalam jabatan saya sebagai bankir, maupun sebagai seorang ilmuwan dan guru besar, bila tidak karena dorongan, bantuan, pengertian serta do'a dari istriku tersayang, **Sri Isnainingsih**, kawan kuliah saya di Fakultas Hukum Universitas Airlangga 37 tahun yang lampau. Juga terima kasih saya kepada anak-anak saya yang selalu ikut prihatin dan berdo'a untuk keberhasilan saya. Juga rasanya tidak lengkap apabila saya juga tidak berterima kasih kepada semua adik-adik saya, yang syukur alhamdulillah mereka juga dapat hadir pada kesempatan ini, yang selalu diminta oleh ibunda saya untuk ikut berdo'a bila saya menghadapi ujian sekolah ataupun ujian hidup.

Terima kasih yang sebesar-besarnya saya ucapkan kepada **Dr. Moch. Isnaeni, SH, MS** yang sebagai ketua panitia upacara ini bersama-sama dengan para anggota panitia lainnya telah bekerja keras demi suksesnya upacara hari ini. Terima kasih yang sebesar-besarnya saya ucapkan pula kepada para pejabat dan pegawai Bank BNI, baik dari Kantor Wilayah 06 Surabaya maupun dari Kantor Besar Jakarta, dan kepada para sahabat dan handai tolan yang telah memberikan bantuan yang tidak kecil bagi kelancaran pelaksanaan upacara penerimaan guru besar pada hari ini.

Perkenalkan pula saya mengucapkan terima kasih kepada para undangan dan hadirin sekalian yang telah berkenan memberikan perhatian dengan menghadiri upacara penerimaan jabatan guru besar saya pada hari ini. Sungguh merupakan kehormatan besar bagi saya, lebih-lebih lagi mengingat hadirnya beberapa Menteri dan mantan Menteri, Pejabat-pejabat Tinggi Negara, Gubernur Kepala Daerah dan Anggota Muspida Tk.I Jawa Timur, Rektor-rektor dan Dekan-dekan serta Guru-guru Besar dari berbagai Universitas di luar Universitas Airlangga dan banyak lagi tamu-tamu yang terkemuka yang tidak dapat saya sebutkan satu-persatu.

Semoga Allah swt memberikan balasan yang berlimpah atas budi baik Bapak-bapak dan Ibu-ibu serta saudara-saudara sekalian.

Wabillahi taufiq walhidayah, wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.



DAFTAR PUSTAKA

- Bennett, Mchael S. *Banking Deregulation in Indonesia*, University Pannsylvania Journal of International Business Law, Vol. 16, No. 3 (1995).
- Bergsten, Eric. *The Work of United Nations Commission on International Trade Law in Electronic Funds Transfer*. Dimuat dalam: Robert C. Effros (Ed.), Vol.1 Washington: International Monetary Fund, 1994.
- Berz, David R. and Gillon, Peter M. *Lender Liability Under Cercla: In Search of a New Deep Pocket*, dimuat dalam: *The Banking Law Journal* Vol. 108 No. 1, January-February 1991.
- Burcat, Joel R. *Environmental Liability of Creditors; Open Season on Banks, Creditors, and Other Deep Pockets*, dimuat dalam: *The Banking Law Journal*, Vol. 103, No. 6, November-December 1986.
- Chaikin, David A. *Investigating Criminal and Corporate Money Trails*. Dimuat dalam Brent Fisse & Graeme Coss. *The Money Trail (Confiscation of Proceeds of Crime, Money Laundering and Cash Transaction Reporting.)*, Sydney: The Law Book Company Limited, 1992.
- Chorafas, Dimitris N. *Electronic Funds Transfer*. London: Butterworths, 1988.
- Davidson, Charles E. *Environmental Consideration in Loan Documentation*. Dimuat dalam: *The Banking Law Journal*. Vol. 108, No. 4, July-August 1989.
- Drury, A.C. dan Ferrier, C.W. *Credit Cards*, London: Butterworths, 1984.
- Effros, Robert C. (Ed.). *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, Vol. 1. Washington: International Monetary Fund, 1994.
- Egner, III., Floyd E. *The Electronic Future of Banking*. Naperville, Illinois: Financial Sourcebooks, 1991.
- , *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, Vol. 2. Washington: International Monetary Fund, 1994.
- Footer, Mary E. *GATT and the Multilateral Regulation of Banking Services* The International Lawyer, Vol. 27, No. 2 (Summer 1993).
- Fraser, David. *Lawyers Guns and Money. Economic and Ideologi on the Money Trail*. Dimuat dalam Brent Fisse & Graeme Coss. *The Money Trail (Confiscation of Proceeds of Crime, Money Laundering and Cash Transaction Reporting.)* Sydney: The Law Book Company Limited, 1992.
- Freeland Charles. *The Work of the Basle Committee*. Dimuat dalam: Effros, Robert C. (Ed.). *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, Vol. 2. Washington: International Monetary Fund, 1994.
- Gebhardt, Lawrence J. *The Environmental Inspection Easement: An Essential Commercial Loan Document*, dimuat dalam: *The Banking Law Journal* Vol. 107, No. 4, July-August 1990.

- Gruson, Michael and Feuring, Wolfgang. *The New Banking Law of the European Economic Community*, The International Lawyer, Vol. 25, No. 1 (Spring 1991).
- Haanappel, P.P.C. & Mackaay, Ejan. *Nieuw Nederlands Burgerlijk Wetboek. Het Vermogensrecht*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990, hal 333 et al. (AFDELING 3 Algemene voorwaarden).
- Heinrich, Gregor C. *Funds Transfers, Payments, and Payments System-International Initiatives Towards Legal Harmonization*, The International Lawyer, Vol. 28, No. 3 (Fall 1994), hal. 787.
- Hilsher, Gerald L. *Banking Secrecy: Coping with Money Laundering in the International Arena*. Dimuat dalam: Effros, Robert C. (Ed.). *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, Vol.1. Washington: International Monetary Fund, 1994.
- Hultman, Charles W. *International Banking, Competitive Advantage, and Global Marketing Strategy*, World Competition, Tanpa Tahun, hal. 131.
- Informasi Pusat Data Business Indonesia. *General Agreement on Trade in Services*. Jakarta: Informasi Pusat Data Business Indonesia. 1993, hal. 270-307.
- Jones, Sally A., *The Law Relating to Credit Card*. Oxford et al.: BSP Professional Books, 1989.
- Kiat, Toh See. *Law of Telematic Data Interchange*. Singapore: Butterworths Asia, 1992.
- McInerney III, F. *Towards The Next Phase In International Banking Regulation*, Depaul Business Law Journal, Vol. 7 (1994).
- Nation III, George A. *Minimizing Risk of Loss from Environmental Laws*. Dimuat dalam: *The Banking Law Journal*. Vol. 108, No. 4, July-August 1989.
- Neate, Francis & McCormick, Roger. *Bank Confidentiality*. London: International Bar Association & Butterworths, 1990; Dennis Cambell (General Ed.). *International Bank Secrecy*. London: Sweet & Maxwell, 1992.
- Note. *Towards the Next Phase in International Banking Regulation*. Depaul Business Law Journal. vol. 7:143, 1994.
- Oedel, David G. *Puzzling Banking Law: Its Effects and Purposes*, University of Colorado Law Review, Vol. 67, No. 3 (1996).
- Patrikis, Ernest T., Baxter, Thomas C. & Bhala, Jr. Raj K. *Wire Transfers (A Guide to U.S and International Laws Governing Funds Transfers)*, USA: Federal Research Bank of New York. 1993.
- Ogilvie, MH. *Canadian Banking Law*. Toronto: Tomson Profesional Publishing Canada, 1991.
- Sayer, Peter E., *Credit Cards and The Law*. London: Fourmat Publishing, 1988.
- Schneider, Uwe H. *European and Global Harmonization of The Law of Banking Transactions*. Georgia State University Law Review. Vol. 8:511, 1992.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Kebebasan berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia*. Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993.
- _____, *Sudah Memadai Perlindungan Yang Diberikan Oleh Hukum Kepada Nasabah Penyimpan Dana?*, Surabaya: Airlangga University Press, 1994

- _____, *Hak Tanggungan: Asas-asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok Dan Masalah-Masalah Yang Dihadapi Oleh Perbankan (Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan)*. Surabaya: Airlangga University Press, 1996.
- Symons, Edward L. & White, James J. *Banking Law, Teaching Materials*. Second Edition. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1984.
- The Ministry of Justice. EHS Law Bulletin Series. *The Civil Code of Japan*. EHS Vol.2. Tokyo: Eibun-Horei-Sha, Inc., tanpa tahun, hal 56 (*Chapter IX Pledge*).
- Trachtman, Joel P. *Trade in Financial Services under GATS, NAFTA and the EC: A Regulatory Jurisdiction Analysis*, Calumbia Journal of Transnational Law, 34:37 (1995).
- Welling, Sarah N & Smurfs. *Money Laundering and The United States Criminal Federal Law*. Dimuat dalam Brent Fisse & Graeme Coss. *The Money Trail (Confiscation of Proceeds of Crime, Money Laundering and Cash Transaction Reporting)*. Sydney: The Law Book Company Limited, 1992.
- Zeldin, Michael F. *Money Laundering: Legal Issues*. Dimuat dalam: *Current Legal Issues Affecting Central Banks*. Vol. 2. Washington: International Monetary Fund, 1994.

PERATURAN PERUNDANGAN

- Undang-Undang Dasar 1945.
- TAP MPR No. III/MPR/1978.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 Tentang Bank Sentral.
- Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengolahan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun.
- Undang-Undang No. 2 Tahun 1992 tanggal 11 Februari 1992 Tentang Usaha Perasuransian.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.
- Undang-Undang No. 11 Tahun 1992 Tentang Dana Pensiun.
- Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 Tentang Undang-Undang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (UUHT).
- Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1974 Tentang Jaminan Simpanan Uang Pada Bank.
- Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 Tentang Bank Umum.
- SK. Menteri Keuangan No. S-1603/MK.013/1990 tanggal 7 Desember 1990.
- Surat Keputusan Direksi BI No. 28/52/KEP/DIR tanggal 11 Agustus 1995, Tentang Commercial Paper.
- Surat Edaran BI No. 21/9/UKU tanggal 25 Maret 1989 Tentang Kredit Investasi dan Penyertaan Modal.
- Surat Edaran BI No. 28/49/UPG tanggal 11 Agustus 1995 Tentang Commercial Paper.